

NUEVA RACIONALIDAD EN EL ESTADO POSKEYNESIANO (UNA REVISIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO)

Martín Unzué*

La amplia familia de los términos que adoptan el prefijo "pos" da una idea de la carencia de conceptos para describir los cambios que estamos presenciando en los últimos veinte años. La posmodernidad, el posfordismo, la sociedad posindustrial, el posestructuralismo, el posmarxismo, el posliberalismo...entre otros parecerían situarnos en un momento de revisión teórica de considerable extensión, pero paradójicamente de escasa profundidad. Esta ausencia de nuevos términos da cuenta de las dificultades para comprender la dinámica temporal de los procesos de transformación que estamos presenciando. Definimos la realidad por lo que ya no es, por lo que se supone superado.

Los cambios se muestran complejos; es el contexto en el cual se desarrolló la economía capitalista mundial entre los años 30 y 70 el que se encuentra en clara transformación, y esta constatación empírica obliga a una revisión teórica.

En este marco nos proponemos el análisis de los nuevos criterios que están determinando el accionar de los estados y que implican una revisión de los modos de regulación de lo económico en primer lugar, pero también de las relaciones políticas y sociales, tal como se dieron en la etapa del Estado de Bienestar Keynesiano.

Es bueno aclarar que el presente trabajo sólo buscará realizar una descripción tendencial de las transformaciones que siguen los estados contemporáneos, no habiendo posibilidades de asumir el reduccionismo de una pretendida visión absoluta. Las diferencias históricas y de coyuntura, en especial la configuración de la distribución real de poder en cada sociedad, van a determinar resultados con relativas varianzas frente a las líneas que iremos desarrollando. Simultáneamente las condiciones económico-políticas bajo las cuales se realiza la desestructuración del Estado de Bienestar Keynesiano como el nivel de endeudamiento externo, el grado de desarrollo de las instituciones democráticas, y la autonomía del estado frente a los grupos sociales relevantes, son algunos de los factores que determinan la adopción de distintos caminos de transformación, así como diferentes ritmos y resultados en relación a las nuevas formas de operación del estado.

CRISIS DEL ESTADO BENEFACTOR KEYNESIANO.

El Estado Benefactor Keynesiano se desarrolló siguiendo dos lógicas convergentes². En primer lugar como resultado de la expansión de la "conciencia del problema social", fenómeno

* El autor es docente de Teoría del Estado en la Facultad de Derecho de UBA y en el CBC de la misma Universidad
²Estamos siguiendo el planteo que realiza Ernesto Isuani en *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires, 1991. ed. Miño y Dávila. En particular el capítulo "Bismarck o Keynes: ¿Quién es el culpable? Notas sobre la crisis de acumulación."

este que ya se encuentra claramente manifestado a finales del siglo XIX³. El proceso de industrialización había constituido un movimiento obrero capaz de plantear cuestionamientos de base a los principios del capitalismo. En el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, con el prestigio de la Unión Soviética y de los partidos comunistas occidentales que habían encabezado las "resistencias" contra el nazismo, esta primera lógica se vio fuertemente reactualizada.

En segundo término, el desarrollo de las democracias occidentales creó la tentación de utilizar el estado como herramienta para gestar apoyo político a través de una legitimación centrada en el gasto público⁴. El estado fue percibido como un medio privilegiado para generar sostén electoral tanto a través del manejo del empleo público, como de las políticas sociales. El papel del Estado Benefactor como conjunto de instituciones públicas operando en la distribución directa o indirecta del ingreso se vio legitimado frente a los beneficiarios de estas políticas.

En el centro de estas dos lógicas se encontraba el estado en su papel de mediador en la nueva configuración neo-corporativa que asumía el sistema de representación de intereses. Los sindicatos como representantes de los sectores trabajadores y las organizaciones surgidas del capital eran buenas opciones para "condensar" dentro de un conjunto fijo de categorías verticalizadas la esfera de intereses⁵ además de posicionar al estado en un lugar por demás privilegiado: árbitro de las disputas y por lo tanto legitimado por una supuesta imparcialidad⁶. En ciertos casos como el de los corporativismos "estatales", es decir los que subordinan las corporaciones al estado, fundamentalmente los sindicatos como se ha dado claramente en América Latina, se refuerza el poder de control del conflicto social⁷ y se facilitan los mecanismos de identificación líder/política distributiva o partido político/ política distributiva, lo que reduce las pérdidas en la captación de votos como recompensa del accionar estatal.

³Las *poor laws* inglesas surgen desde el siglo XVII, y el reconocimiento al derecho de un ingreso mínimo de subsistencia queda adoptado como principio a partir del "Acta del Parlamento de Speenhamland" en 1795. Sin embargo, los primeros desarrollos de una política social gestada desde el estado de modo sistemático van a tener como escenario la Alemania unificada luego de la guerra de 1870. En medio de una revolución industrial ciertamente atrasada, Bismarck va a apuntar a los sectores asalariados a través de la ley de seguros de salud obligatorios (1883), la ley de accidentes de trabajo (1884) y el seguro de vejez e invalidez (1889) entre otras.

⁴"La legitimación del Estado del bienestar descansa en las "golosinas" que es capaz de repartir de inmediato. (...) Jamás ha habido una forma de Estado tan "apolíticamente legitimada" como el Estado del bienestar. Para sus ciudadanos, el único tipo de política con alguna consecuencia es la política fiscal..." en Agnes Heller y Ferenc Feher *Anatomía de la Izquierda Occidental* Barcelona, 1985, ed. Península, pág. 139. Volveremos sobre esta visión más adelante.

⁵Sobre las diferencias entre corporativismo y pluralismo podemos referirnos a Philippe Schmitter y Gerhard Lhembruch *Trends toward corporatist intermediation* Londres, 1979, Sage publications.

⁶"El Estado se presenta como lo que no es. Si se exceptúan algunos raros momentos de la historia (...) su naturaleza de clase está vedada." escriben Gilberto Mathias y Pierre Salama en *El Estado sobredesarrollado*, México, 1986, ed. Era, pág.19.

⁷Claus Offe en su clásico "Algunas contradicciones del moderno Estado asistencial" escribe: "El Estado asistencial ha servido como la más importante fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas en el período siguiente a la segunda guerra mundial." en *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, México 1990, ed. Alianza pág. 135.

Sin embargo el zenit de este papel protagónico que asume el estado en esta etapa intervencionista va a alcanzarse cuando a las dos tendencias esbozadas se le agregue la justificación económica que se desarrolla a partir de la teoría keynesiana. Frente a las crisis de sobreacumulación, como la de 1929, los niveles de destrucción de los ciclos económicos buscan ser atenuados con políticas fiscales y monetarias. El estado se convierte en el generador de la estabilidad económica y garante del crecimiento sostenido, asegurando la demanda y el pleno empleo que desde el modo de producción fordista se requería para absorber los altos costos fijos de la cadena de montaje.

Hasta aquí, este estado ampliado desarrolla dos actividades principales:

Es agente redistributivo y actor económico.

Ambas actividades van a coincidir en el objetivo final: el Estado genera una reactivación económica a partir de su déficit público.

Si el diagnóstico keynesiano de la crisis del 29 se centraba en el problema de la demanda agregada, la solución pasaba por generar esa demanda necesaria. ¿Quién iba a aumentar su consumo y su inversión en un momento de crisis cuando la lógica de cualquier inversor privado era reducir su gasto hasta que retorne la "normalidad"? Se necesitaba un actor con una racionalidad distinta a la del actor privado y este era sin duda el estado.

Las políticas anticíclicas que llevaba adelante el Estado Benefactor Keynesiano, se basaban en la posibilidad que tuvo el estado de aumentar sus gastos, incluso en momentos de crisis económica cuando los agentes privados se encontraban severamente sujetos a sus restricciones presupuestarias. El estado si bien es el estado capitalista, puede desprenderse del imperativo del valor, por lo menos en un periodo de tiempo mucho mayor que un actor privado. Vale decir, en momentos de crisis, el estado puede aumentar su gasto publico para reactivar la economía, y no tiene las restricciones de un actor privado sometido a la búsqueda de la ganancia económica.

LA RACIONALIDAD DEL ESTADO BENEFADOR KEYNESIANO.

Esto nos plantea el problema de la racionalidad del Estado Benefactor Keynesiano, debiendo abordar el análisis desde dos niveles de agregación. A nivel de la racionalidad del sistema capitalista, el estado es racional si actúa en coincidencia con las necesidades de acumulación del capital. El estado es racional si está actuando funcionalmente frente a las necesidades del proceso de acumulación. Es concluyente que esta racionalidad se presenta invariable en el periodo considerado, por lo tanto no es a ella a la que nos referiremos aquí.

A un nivel más "desagregado" las particularidades del estado le van a permitir actuar con una lógica propia que lo diferencia claramente de los actores privados. Es en este nivel de

"racionalidad estrecha"⁸ donde la adecuación a la racionalidad "funcional" requiere una ruptura sobre la que nos detendremos.

Al desvelarse la dimensión utópica presente en la correlación básica de la economía clásica donde se acepta que la búsqueda del bien propio produce el bien general⁹, surge la necesidad de un actor que sacrifique su bien particular en nombre del bien general, o como es el caso del Estado, que tenga por objetivo no su propio éxito en términos económicos, sino el éxito de "la economía nacional".

El proceso de concientización de las particularidades del estado es clave para lograr legitimar a un estado que actúa siguiendo reglas de juego propias, distintas de las que rigen a los actores privados dentro del mercado. El estado muestra características muy peculiares puesto que tiene los medios para imponer sus decisiones por encima de los intereses de los actores privados. En primer lugar, la legitimidad del estado nacional construida en torno a la idea de "interés nacional"¹⁰, de "modernización incluyente"; el estado sería el guardián y garante del interés colectivo por sobre los intereses individuales contando con el monopolio de la actividad legislativa que le permite modificar desde el terreno de lo jurídico el juego en el terreno económico. Y es importante observar que el reconocimiento del estado como un actor "especial" ya existía en el liberalismo cuando le daba un lugar al estado como garante del cumplimiento de las "reglas de juego" frente a eventuales desviaciones de los individuos provocadas por excesos de ambición¹¹. Todo el proceso de construcción de un imaginario social colectivo en torno a la idea de nación, reasegura la supervivencia del estado más allá de las condiciones económicas y le permite desafiar la lógica del mercado que es indiscutible para la supervivencia de cualquier actor privado. A partir de este punto, el estado va a poder poner entre paréntesis la racionalidad económica en nombre de la "supervivencia del sistema", superando el imperativo de la restricción presupuestaria.

En segundo lugar el monopolio de la fuerza como último instrumento para imponer acciones nos remite a la clásica definición weberiana "El Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio -el concepto de territorio es esencial a la definición-

8

La división entre racionalidad funcional y "estrecha" surge de Claus Offe en *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*, en especial a lo largo del primer capítulo. Sin embargo no sigo a Offe en la caracterización de la racionalidad "estrecha" como quedará claro más adelante.

⁹Presente en la *La Fábula de las Abejas* de Bernard Mandeville, y poco después en la clásica "mano invisible" de Adam Smith en *Investigación sobre la naturaleza y las causas de la Riqueza de las Naciones*.

¹⁰La legitimación religiosa propia de las sociedades tradicionales es reemplazada a medida que el proceso de secularización de la modernidad se va desarrollando. Las monarquías absolutas van a constituirse en la bisagra entre las sociedades tradicionales-feudales y la modernidad. Es durante los siglos XVI y XVII donde se producen los primeros procesos de unificación nacional en Europa, y a partir del siglo XVIII que se empieza a suplantarse la legitimidad divina del monarca "por la gracia de Dios", por la legitimidad de las identidades nacionales que comienzan a generarse, y permiten la justificación del estado y la centralización del poder que surge de él.

¹¹Aunque no menciona el término estado, John Locke escribía "...será la sociedad política aquella en que cada uno de los miembros haya abandonado su poder natural, abdicando de él en manos de la comunidad (...) Y así, dejado de lado todo particular juicio de cada miembro particular, la comunidad viene a ser árbitro; y mediante leyes comprensivas e imparciales y hombres autorizados por la comunidad para su ejecución, decide todas las diferencias que acaecer pudieren entre los miembros de aquella compañía en lo tocante a cualquier materia de derecho, y castiga las ofensas que cada miembro haya cometido contra la sociedad..." en *The Second Treatise of Government* Indianapolis, 1979 ed. T. Peardon pág. 49.

reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima".¹² Este poder físico constituye sin duda el último recurso¹³ que tiene el estado y que lo diferencia de los actores privados a tal punto que le va a permitir en un caso excepcional, podríamos decir de peligro sistémico, mudar racionalmente su comportamiento evadiendo la condena penalizadora del mercado, es decir la desaparición física a manos de la competencia. Si el estado debe generar una situación deficitaria, que sería insostenible para cualquier empresa privada, puede hacerlo porque su supervivencia reposa sobre bases políticas y no sobre principios económicos.

El punto central es que la racionalidad económica de los actores privados los hace buscar irremediablemente la ganancia económica a corto plazo como único modo de subsistir en el mercado. Una empresa que da pérdidas reiteradas está condenada a desaparecer. El imperativo de los actores privados en el mercado es el logro de utilidades económicas. Sin embargo en las postrimerías de la crisis del 29 así como al finalizar la Segunda Guerra Mundial era necesario un actor con una lógica diferente, capaz de romper este accionar que amenazaba con constituir un círculo vicioso eterno. El estado era el único actor diferente y con poder para superar la racionalidad individual, ampliando y redefiniendo el ámbito de lo público como una esfera distinta de la ocupada por la acción privada. El estado se revelaría como un meta-actor¹⁴ que tiene acción "económicamente orientada" y ejercida racionalmente con un fin determinado, aunque este no es la búsqueda de ganancia económica para el estado sino la reactivación de la economía en su conjunto.

Nacionalizaciones, creación de empresas por motivos de seguridad nacional, soberanía económica, modelo de desarrollo (es el caso de las industrias latinoamericanas que se crearon al amparo del modelo de sustitución de importaciones), son algunas de las formas que fue tomando este estado como actor dentro del terreno económico. Esto significó que el estado comenzó a crear empresas públicas, o nacionalizar empresas existentes, o subsidiar el desarrollo de empresas privadas (en principio con cierta preferencia por las de capital nacional) como medio para reactivar la economía, incentivando la producción, la inversión y el empleo.

¹²Weber, M.: *Economía y Sociedad* Buenos Aires, 1992 ed F.C.E. pág. 1056. Es importante, tal como nos lo subraya Weber, el concepto de territorio. Los estados dentro de sus límites geográficos no tienen competencia. Son los únicos proveedores de los "servicios" que da un estado. I. Wallerstein nota que lo que distingue al estado moderno es su pertenencia a un sistema interestatal que no se concentra. Los intentos de equiparar al estado con una empresa privada que brinde servicios competitivos no se presentan sólidos y esto es lo que permite observar la carencia de una teoría del estado dentro del pensamiento neoliberal. Es sin duda R. Nozick el que ha desplegado los mayores esfuerzos en este sentido. Su explicación parte de un estado de naturaleza sin la hipótesis de contrato social. Es en esta situación originaria que se crean las primeras agencias de protección para salvaguardar los intereses de los hombres. Sin embargo, es necesario para superar el caos, el establecimiento de una agencia de protección monopólica que ya constituye lo que el autor llama un "estado ultra-mínimo". A partir de allí, la necesidad de compensar a los no protegidos por el accionar de esta agencia lo lleva a concebir el "estado mínimo". El libro se muestra como un esfuerzo por escapar a las tentativas de delimitar el campo político del económico. Nozick no busca poner un nuevo límite entre estado y mercado, sino generar un estado de otro tipo, un "no estado". Sin embargo en *Anarquía, Estado y Utopía* el problema del mercado de la protección se muestra infranqueable. Allí naufraga el intento.

¹³Las teorías realistas de las relaciones internacionales hacen especial énfasis en el carácter inapelable del poder físico como última instancia de cualquier conflicto donde participa(n) el (los) estado(s) como queda claro en los trabajos de Hans Morgenthau.

¹⁴E. Altvater hablará de "capitalista colectivo ideal".

Es fundamental comprender que si el estado daba "pérdida económica" esto no era un simple problema de mala administración, falta de interés y esfuerzo por resguardar la "cosa pública", o por la incontrolable corrupción de las instituciones estatales, sino porque el objetivo era que ese estado subsidie a toda la economía a través de su déficit. La salida de la crisis pasaba por generar demanda, para lo cual los gobiernos implementaban políticas que buscaban expresamente utilizar todos los ahorros de la economía, que de otro modo no hubiesen llegado a transformarse en inversión. El mecanismo resultó sencillo y muy redituable desde el punto de vista político, lo que contribuyó a que su generalización sea bastante rápida. Los gobiernos podían actuar sin reparar en gastos...El objetivo no era que el estado haga negocios rentables, que emprenda tareas productivas, sino que gaste dinero y de ese modo reactive la economía en crisis¹⁵. Por lo tanto estas empresas no tienen la misma racionalidad económica que las del sector privado, sino que son meros instrumentos del estado para desarrollar sus políticas keynesianas. El error habitual es tachar de ineficientes a estas empresas por ser fuertemente deficitarias, sin ver que no eran actores privados, sino formas del "estado expandido".

Las empresas públicas eran en primer lugar, generadoras de empleo, lo que explica el exceso de personal muchas veces causante de la falta de rentabilidad. Por otra parte las empresas "públicas" solían fijar "precios políticos" que no llegaban a generar rentabilidad y en muchos casos tampoco cubrían los costos operativos. Esto implicaba un subsidio a toda la sociedad que se beneficiaba utilizando los servicios públicos a precios inferiores a los que hubiese fijado una empresa privada (lo que generaba condiciones monopólicas u oligopólicas al no permitir el desarrollo de la competencia¹⁶).

¹⁵El aumento del gasto público se muestra como el mejor método para salir de la órbita perversa de la crisis de sobreproducción. Estas políticas van a dar origen a lo que se ha conocido como la "edad de oro del capitalismo" por el 'círculo virtuoso' generado a partir de lo que Keynes llamó el efecto multiplicador del gasto. Ese gasto público que genera el crecimiento de la demanda, y a su vez a partir de esto, aumenta la producción y reduce el desempleo, es sin duda el objetivo buscado por los gobiernos.

El problema se genera en el financiamiento de ese déficit público que se origina inevitablemente como consecuencia del aumento de los gastos del estado. Un estado que tiene superávit (es decir que sus ingresos superan a sus egresos) es un estado que está subconsumiendo.

Por otra parte, el Estado Keynesiano, deficitario, se convirtió en poco tiempo en el mayor consumidor, el mayor inversor, y el principal generador de empleo de la economía nacional en todas las economías capitalistas. El aumento de la demanda agregada se logró por una multiplicidad de vías. Combatiendo la desocupación a través del empleo público, lo que generó excesos de personal característicos de las burocracias estatales del Estado Benefactor Keynesiano, as como a través de las compras del estado para mantener el funcionamiento cotidiano de amplios y complejos sistemas de salud pública, educación, seguridad...La inversión directa del estado fue otro de los mecanismos utilizados con el triple objetivo de crear demanda, empleo, y la infraestructura necesaria para que la economía se desarrolle; asegurando redes viales, fluviales, energéticas, de comunicación...

Las nacionalizaciones, o la creación directa por parte del estado de empresas estatales es sin duda un tema fundamental para la comprensión de los fines del Estado Benefactor Keynesiano. Los objetivos son básicamente los mismos que llevan al aumento del gasto público: crear empleo y demanda.

¹⁶No es nuestra intención detenernos en este punto aunque su importancia es sin duda clave. Es aquí donde nos encontramos en primer lugar con las explicaciones de las teorías de los mercados imperfectos (fallas de mercado) en relación a los llamados "monopolios naturales". Frente a la aceptación de estas falencias del mercado el neoliberalismo se vuelca a favor de los monopolios privados solo por una cuestión de fe como lo expresa Milton Friedman en el primer capítulo de *Capitalismo y Libertad*. Por otro lado, la principal justificación de los defensores del mercado autoregulado frente a la evidencia de que las crisis pueden resultar mucho más destructivas de lo que resulta saludable para el funcionamiento schumpeteriano del capitalismo, pasa por el llamado efecto desplazamiento ("crowding out"). Este efecto sería la paralización de los agentes económicos privados por un accionar estatal que absorbe todos los recursos económicos a través de un excesivo gasto estatal que desalentaría la inversión privada.

El rol del estado como redistribuidor va a ir ligado a dos aspectos fundamentales: una dimensión ética y otra económica.

En el aspecto ético la noción de Justicia se relaciona al deber del estado de asegurarle a todos los ciudadanos iguales oportunidades de desarrollo a partir de una cierta igualación de las condiciones de "partida" en la competencia, y un nivel de subsistencia mínimo.¹⁷ Esto implica que el estado debe asegurar las condiciones para que cualquier individuo independientemente de su origen social, esté en condiciones de competir en el mercado, y por lo tanto de progresar si sus "condiciones naturales" se lo permiten. Por otro lado, la Solidaridad se va a expresar a través del estado paternalista, y el desarrollo de servicios públicos desmercantilizados donde el estado cumple gratuitamente sus obligaciones sin hacer distinciones, con el objetivo de poner un piso a la miseria de los que no son capaces de triunfar en el mercado¹⁸. De este modo se genera la esfera de lo público como respuesta a un mercado excluyente, lo que apela a valores supremos y "extra-materiales" que la lógica económica utilitarista no contempla¹⁹.

En cuanto a los motivos económicos que impulsan la redistribución del ingreso por parte del estado, Keynes una vez más nos da la respuesta: "Consideramos como regla psicológica fundamental de cualquier sociedad actual que, cuando su ingreso real va en aumento, su consumo no crecerá en una suma absoluta igual, de manera que tendrá que ahorrarse una suma absoluta mayor"²⁰. De esto se desprende que los individuos con ingresos mayores consumen una proporción menor de sus ingresos que los más pobres, y por lo tanto ahorran más. Si lo que se busca es un aumento del consumo y no del ahorro²¹, una redistribución del ingreso es un camino adecuado. El estado emprende esta tarea a través de dos instrumentos básicos: la estructura tributaria progresiva para reducir el ingreso de los sectores que reciben mayores ingresos, y todo lo que constituye el salario indirecto con el fin de aumentar el poder adquisitivo de los trabajadores.

LOS CAMBIOS ACTUALES

A partir de la década de 1970 vivimos una fuerte transformación que va a invalidar esta lógica del Estado Keynesiano con la reimplantación del discurso neoliberal. El avance de lo privado sobre lo público (entendido como lo estatal) va a terminar reintroduciendo al estado en

¹⁷Es cierto que el liberalismo no tiene una única postura sobre tan crucial tema. Es aquí donde se plantea el límite de la intervención política sobre el mercado. John Stuart Mill sosteniendo este tipo de posturas redistributivas va a ser visto por varios liberales como un caso desviado. Ya dentro del debate contemporáneo, Rawls va a demostrar a través de la metáfora del "velo de la ignorancia" la dimensión justa de la redistribución limitada.

¹⁸La literatura sobre este punto es bastante abundante, se puede consultar el libro ya clásico de John Rawls *La teoría de la justicia*.

¹⁹Esta discusión se haya bien desarrollada en Pierre Rosanvallon *La crise de L'Etat-providence*, Paris 1992, ed. Points Essais.

²⁰Keynes, J.M. *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, México 1984, ed. Fondo de Cultura Económica. pág 94.

²¹"...el capital no es una entidad que subsista por sí misma con independencia del consumo. Al contrario, cada debilitamiento en la propensión a consumir, considerada como hábito permanente, tiene que hacer flaquear la demanda de capital lo mismo que la de consumo" en Keynes, op.cit. pág 101.

el mercado, y de esta forma sometiéndolo a los condicionantes económicos de la ley del valor. La adopción de este nuevo discurso implica un cambio en la racionalidad "estrecha" del estado, pero también una revisión de todo el sistema de generación de consenso que sostuvo la legitimidad del Estado Benefactor Keynesiano.

El desvelamiento de la agonía del papel que desempeñaba el Estado Keynesiano como actor político y económico se presenta como un proceso terriblemente complejo y abordable desde una multiplicidad de puntos, de los cuales solo haremos mención de algunos.

Desde el terreno teórico de la economía como disciplina se comienza a contrarrestar el discurso keynesiano con la "nueva economía clásica". La economía como "ciencia" va a restaurar la confianza en el mercado como mejor asignador de recursos. La hora del desmantelamiento de la intervención estatal en los mercados comienza a sonar desde una parte importante y bien posicionada de la comunidad académica²². Los planteos surgidos del corazón de la teoría de las finanzas públicas van a comenzar a pensar en un estado que limite sus acciones a cálculos de costo/beneficio²³.

De este modo el estado debe comenzar a adoptar criterios de eficiencia que había abandonado en las últimas cuatro décadas.

Pero la revisión del accionar del estado debe ser vista como un problema esencialmente político, donde se produce una enorme redistribución del poder entre los actores sociales. El estado modifica su posición y esto es impulsado por los sectores que ven en una nueva configuración, la posibilidad de mejorar sus posiciones reales. Evidentemente, este pasaje no se logra sin fuertes conflictos que son los que realmente deciden la suerte y la profundidad de la desarticulación del modelo anterior constituyendo la particularidad de cada uno de los procesos de reestructuración del estado.

Desde esta óptica, el discurso económico solo va a ser un instrumento para generar la conciencia de crisis del modelo de estado interventor propiciando con un discurso cubierto de una supuesta objetividad científica y/o técnica²⁴ y por lo tanto, desinteresadamente apolítica, el retorno a la esfera de lo privado de la mayor parte posible del terreno ocupado por el estado.

²² El concepto de "falla de mercado" que había generado la justificación para la intervención estatal es neutralizado con el de "falla de gobierno". El accionar no mercantilizado del estado comienza a ser visto como una distorsión nociva que impide que los mercados maximicen los beneficios. Por otro lado, es evidente que el discurso económico es por esencia, un discurso que pretende maximizar recursos que por definición son escasos (este punto trasciende los límites de este trabajo, solo diremos que la función de utilidad "benthamiana" sobre la que descansa el planteo de la microeconomía supone individuos que siempre buscan tener más y que respetan el principio de "no saciedad" lo que convierte en escaso a cualquier recurso).

²³ Podemos citar los trabajos de W. Baumol así como los de J. Stiglitz lo que muestra que no solo los economistas más alineados con el discurso ortodoxo adoptan estos criterios a la hora de evaluar los resultados de una intervención estatal. Incluso Stiglitz, entre otros, se refiere al "trade-off" equidad-eficiencia, lo que supone que a una mayor equidad le corresponde una menor eficiencia. Esta explicación es claramente, una justificación de la reducción del papel del Estado Benefactor Keynesiano en nombre de la performance económica. Para ver este planteo se puede consultar *Economics of the public sector* New York, 1993 ed. Norton & Company pág.250 y ss.

²⁴ Claus Offe refiriéndose al papel de las ciencias sociales, de las cuales la economía es sin duda una rama más, escribe: "las ciencias sociales en su función política de asesoramiento (...) pueden reemplazar al consenso descalificando como incompetente el disenso por parte del ciudadano normal." en *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos sociales* ibid pág 22.

Como lo expresa Offe, el discurso técnico pretende reducir el conflicto que es, por otra parte, inevitable, al dejar perdedores claros en el camino.

Por otro lado, la dimensión de la tarea a emprender requiere la generación de consenso político para realizar la desestructuración²⁵, y aquí es donde se debe tener en cuenta la solidez del régimen político, es decir el sobrante de legitimación que puede exponer en la reforma y de la eficacia de la sustitución de discursos legitimantes²⁶.

PRIVATIZACIONES.

El concepto de "privatización" se muestra como el más representativo del proceso de transformación al que nos estamos refiriendo. En él se encuentra presente la idea de transferencia de ciertos roles en la generación y distribución de servicios del estado a empresas privadas. Nos hallamos frente a una reasignación de incumbencias que se justifica por criterios de eficiencia²⁷ y confianza en la competencia como principal mecanismo para lograrla. Las privatizaciones significan una revisión de la relación entre lo público y lo privado donde la dimensión del primer espacio se ve reducida en favor del segundo²⁸.

Las implicancias de esta nueva configuración se plasman en un aumento explosivo de las relaciones mercantilizadas, y la consecuente expansión del terreno económico, mientras se produce una paralela retracción de los criterios políticos desmercantizados que regían las acciones estatales. Evidentemente, este avance de la monetización en las relaciones sociales trae como consecuencia la marginación de los que no logran su inclusión en la esfera económica.

²⁵ Esto resulta particularmente cierto en contextos democráticos. C. Acuña y W. Smith muestran como los regímenes más estables optan por salidas más acordes con las políticas de reforma del estado "ortodoxas", es decir las surgidas del Consenso de Washington (disciplinar el gasto público) mientras que los regímenes "transicionales" deben optar por programas más heterodoxos, para preservar la legitimidad del régimen no consolidado. Nos referimos al trabajo "The Political Economy of Structural Adjustments" presentado en el Primer Congreso Nacional de Ciencia Política, Huerta Grande, 1993.

²⁶ En lo que se refiere a la generación de consenso entre el común de los ciudadanos, el papel de los medios masivos de comunicación se presenta como esencial. La divulgación del discurso anti-estatal, el establecimiento de la eficiencia como valor central del accionar del estado, así como la confianza en la empresa privada como organización mejor capacitada para lograr este objetivo frente a la burocracia estatal ineficiente "casi por definición" (lo que olvida que el análisis de la burocracia que realiza Weber es aplicable tanto al estado como a las empresas privadas) van a quedar claros como pasos previos a cualquier avance real en las reformas. Esto sucedió en Argentina, pero también en casi todos los países que emprendieron este tipo de reformas. Para ver un estudio del papel de los medios de comunicación en la transformación del consenso político en Gran Bretaña a mediados de la década del setenta P. Golding y S. Middleton *Images of Welfare* Oxford, 1982 ed. Basil Blackwell, en especial el capítulo 4 "Dismantling the Welfare Consensus".

²⁷ Desde la microeconomía, la teoría de los derechos de propiedad va a concluir que sólo los incentivos individuales creados a partir de la propiedad privada, son capaces de generar una dinámica eficiente en una organización. La esfera pública a través de la propiedad pública diluye los incentivos a la productividad al no ofrecer estímulos (recompensas), ni sanciones frente a los resultados de las acciones estatales. Por lo tanto, si existe consenso en que las actividades que realiza el estado deben realizarse eficientemente, la única salida es la privatización. La escuela de la "Public Choice" también va a llegar, por un camino un poco distinto como es el de la existencia de coaliciones con intereses propios en el seno del estado, a conclusiones similares sobre la ineficiencia del estado. Al respecto, S. Kamerman y A. Kahn *La privatización y el Estado Benefactor* México, 1993, ed FCE.

²⁸ Siguiendo la clásica distinción de Bentham entre las "agendas" y las "no agendas" del estado, estaríamos frente a una reducción de las "agendas", es decir, de las tareas que el estado puede realizar.

Al modelo "incluyente" del Estado Benefactor, donde el ciudadano, por su pertenencia "política"²⁹, era beneficiario inmediato de una serie de servicios públicos gratuitos o subsidiados, le sucede el modelo "excluyente" de las relaciones mercantilizadas, donde sólo se accede al consumo como recompensa al éxito en el mercado.

Los criterios de solidaridad social se abandonan, y la marginación social pasa a ser aceptada como parte de las reglas de juego. El *homo oeconomicus* es un competidor que se lanza al juego del mercado. Allí deberá superar a sus adversarios para lograr el triunfo económico que le permitirá el acceso a todas las esferas mercantilizadas. El individuo "no apto" para la competencia no puede repartir culpas de su marginación, puesto que el mismo debe verse como el principal culpable de su desgraciada situación³⁰.

Sin embargo, la instalación de esta lógica económica donde prevalece el individualismo descomprometido³¹ se rastrea claramente en el apogeo del modelo de intervención del Estado Benefactor Keynesiano. A medida que se fueron profundizando las políticas sociales, se fue debilitando la justificación "política" de las mismas. La "justicia social" que apelaba a valores de solidaridad colectiva superiores moralmente a los intereses particulares, fue cediendo su lugar a conveniencias particulares como legitimantes de la intervención estatal. Retomando la cita de Agnes Heller y Ferenc Feher que realizáramos al comienzo del presente trabajo, a medida que la legitimación del accionar del Estado Social comenzó a basarse en criterios apolíticos, el fin del modelo de intervención comenzaba a gestarse.

PARTICULARIDADES DE LA TRANSFORMACIÓN EN PAISES PERIFERICOS.

El proceso de inclusión del estado en el mercado implica nuevas pautas de evaluación de la acción del mismo. Al igual que una empresa privada, el estado debe ser eficiente, productivo³², y en ciertos casos, claramente superavitario.

²⁹ En el sentido de miembro de la "polis", lo que supone un estado ideal con principios universalistas.

³⁰ El neoliberalismo va a continuar sosteniendo que los intercambios en el mercado son voluntarios, y que por lo tanto, entre actores racionales con información completa, estos deberían ser mutuamente beneficiosos (incluso en el mercado de trabajo). Si de la realización de intercambios voluntarios unos se enriquecen y otros se empobrecen, la culpa es, sin duda, del que no es capaz de defender sus intereses en la negociación. El planteo de F. A. von Hayek, si bien anterior, transita por la misma vía. "La evolución cultural, debido a que también depende de una especie de selección natural, se parece mucho a la evolución biológica", escribe en *Nuevos Estudios*, Buenos Aires, 1981, ed. Eudeba, pág. 257. Del mismo modo descarta el papel del estado redistribuidor: "La demanda de 'justicia social', es decir, de una asignación de las participaciones en la riqueza material por parte de diferentes personas y grupos de acuerdo con sus necesidades o méritos, en que se basa todo el socialismo, es, en esta forma, un atavismo, una demanda que no puede ser compatible con la sociedad abierta en la que el individuo puede emplear sus propios conocimientos para sus propios objetivos." op. cit. pág. 234.

³¹ Gilles Lipovetsky se refiere a la oposición entre individualismo "responsable" e "irresponsable" en *Le Crépuscule du Devoir*, Paris 1992, ed. Gallimard, pág. 195 y ss.

³² En el caso argentino el tema de la eficiencia se buscó resolver a partir de un vasto programa de privatizaciones y una reestructuración de lo que se comenzó a llamar la "Administración Pública" con el decreto 2476/90. Para un análisis del mismo ver D. Campione e I. Muñoz *El Estado y la Sociedad*. Buenos Aires, 1994, ed. Letra Buena, pág 79 y ss. Es interesante notar que el uso del término estado sigue conservando un contenido político que se busca eliminar en la expresión "administración pública". La idea de que el gobierno es un mero administrador de los intereses privados de los ciudadanos, que pasan a asemejarse a accionistas de una empresa, muestra claramente la imbricación de la lógica de lo privado en lo público.

Es algo evidente, que las empresas privadas en economías capitalistas, buscan la maximización de sus beneficios³³. Estas empresas tienen como objetivo final, satisfacer los deseos de ganancias de los propietarios. Sin embargo, que el estado tenga excedentes no es algo que esté tan claramente aceptado. El estado al ser superavitario, genera algún sector deficitario en la economía y el planteo neoliberal busca solamente que el mercado no se vea perturbado por fuerzas ajenas a él. Por lo tanto, en los países desarrollados donde se lleva adelante la transformación de la racionalidad "estrecha" para su adecuación a las nuevas necesidades del proceso de acumulación, se tiene por objetivo la reducción de los déficits estatales, y en el mejor de los casos, el logro de un presupuesto equilibrado³⁴.

El fenómeno de los estados que buscan el superávit operativo se muestra característico de los casos de estados con fuertes endeudamientos externos. Es aquí, donde las reformas se presentan como imperativas, obligando a avanzar en el abandono de la lógica de acción política y su reemplazo por la racionalidad económica, desmantelando todos los servicios que son deficitarios (como ser gastos en salud, y educación). Estos estados que se endeudaron durante los años 70 y principios de los 80 y que se ven obligados a pagar esas deudas, deben generar ese superávit como parte de los programas de ajuste fiscal³⁵.

Paralelamente, es en esos países como los latinoamericanos, donde las instituciones sociales están menos desarrolladas por la ausencia de trayectorias democráticas fruto de pasados autoritarios, donde la oposición a la economización del estado por parte de los perjudicados por esta transformación, se manifiesta con menor fuerza.

En consecuencia, países de por sí con distribuciones del ingreso no equitativas, estados con escasa autonomía y mercados oligopólicos, emprenden procesos de transformación que de por sí van a agravar estas características.

³³ O la minimización de los costos como lo deja claro toda la microeconomía de los costos.

³⁴ En el caso de la Unión Europea, el tratado de Maastricht establece como prioridad la convergencia de los déficits públicos, los cuales deben ser inferiores al 3% del PBI antes de 1997. El objetivo de la unificación monetaria se centra en el logro de esta meta. Las recomendaciones de la Comisión Europea son bastante claras: "Over the medium term, persistent fiscal imbalances will have adverse implications for economic growth and for employment creation. A sound fiscal position is a positive supply factor as it opens up the possibility for tax reductions and for increases in productive public investment" en *Broad Economic Policy Guidelines 1995*, publicación de la Comisión Europea, Bruselas 1995, pág. 8. Sin embargo, no se habla nunca de superávit fiscal. El único estado de la Unión que alcanzó una situación de exceso de ingresos frente a los gastos en la primera mitad de la década del 90 fue Luxemburgo en 1993 y 1995.

³⁵ En muchos casos los programas de ajuste severo son presentados como la única alternativa viable para lograr el retorno de la estabilidad y el crecimiento. En el caso argentino, la ley 23 696 (ley de "emergencia" económica) ejemplifica claramente lo que pretendemos mostrar. La ley de mediados de 1989 se presenta como una respuesta fuerte que va a implicar el comienzo de la revisión de la racionalidad estatal. El artículo 60 se refiere al emprendimiento de las privatizaciones que se realizan "a los efectos de *disminuir el gasto público*, mejorar prestaciones o aumentar la *eficiencia*...". El artículo 63 expresa: "Los entes (...) deberán efectuar sus balances y demás estados de información contable, de acuerdo con las normas técnicas y profesionales, que serán publicitados trimestralmente *siguiendo los criterios establecidos para las sociedades que cotizan en bolsa*." (los subrayados son nuestros). Por lo tanto, los entes estatales deberán a partir de esta ley, buscar la eficiencia y presentar balances al igual que las sociedades anónimas. Del mismo modo, la ley 23 697 en su artículo 43 expresa la necesidad de "facilitar al Poder Ejecutivo Nacional a disponer en el ámbito del sector público, medidas que aseguren eficiencia y productividad...".

LA CORRUPCION, UNA CONTRADICCION PERFORMATIVA*

La corrupción es uno de los ámbitos en los cuales el espacio público interactúa con el privado dentro de un marco de ilegalidad. Es allí, en el vértice entre ambos, donde el funcionario hace un uso ilegal de su cargo para beneficiar a un actor privado. Por lo tanto, no se podría tener corrupción en una sociedad que no haya constituido como dos ámbitos separados, el dominio público y el privado.

¿Porqué nos detenemos en el tema de la corrupción cuanto estamos tratando el cambio en la racionalidad "estrecha" del estado?

El problema de la corrupción se presenta en la actualidad como un tema central, omnipresente en todas las agendas de las campañas electorales así como protagonista permanente en los medios de comunicación. Sin embargo, nada nos hace pensar que estemos viviendo un momento de exacerbación de la corrupción³⁶. ¿Qué es lo que genera la emergencia del tema como un problema central en la presente década?

El discurso deslegitimador del Estado Benefactor Keynesiano centró sus baterías en la ineficiencia del mismo. La introducción de los valores de la productividad económica privada en el sentido común de los ciudadanos, como ya lo hemos expresado, ha hecho de la corrupción uno de los problemas principales. El pago de sobrepagos por parte del estado, y el no pago al estado por parte de los privados fruto de acuerdos ilegales, terminan minando las posibilidades de que el estado, como una empresa privada, logre resultados económicos satisfactorios. La corrupción y la búsqueda de la eficiencia y la productividad como banderas del desmantelamiento del Estado Benefactor Keynesiano se muestran a todas luces, incompatibles. Por otro lado, existe una demanda para que el ajuste sea respetado por el estado superviviente. Los perjudicados por la pérdida del rol del estado exigen que los funcionarios compartan el ajuste, y del mismo modo, este reclamo que se manifiesta en la opinión pública lleva a los medios de comunicación a hacerse eco del tema³⁷.

*

Al igual que Jean François Lyotard en su libro *La Condición Postmoderna*, no utilizamos el término "performativo" en su sentido lingüístico, es decir, para referirse a un enunciado que realiza el acto que enuncia. Decir "no hay corrupción" no genera el fin de la corrupción y en este sentido el enunciado es no performativo. Utilizamos el término para referirnos a la contradicción presente en la dinámica de realización de la corrupción. En este sentido, asociamos "performativo" con "performance" y por esto con resultado. La contradicción es la que existe entre el objetivo manifiesto en el discurso y el resultado de su aplicación.

³⁶ Incluso podríamos pensar que la reducción de los gastos del estado han disminuido, en ciertos países, las posibilidades de corrupción. Si esto es cierto, estaríamos soportando menores grados de corrupción que en el pasado.

³⁷ El papel de los actores beneficiados por las reformas, es decir, de los actores con poder económico real, es más ambiguo. Por un lado, existen los que apuestan a los mercados desregulados en la etapa posterior a las privatizaciones. En estos casos, la intervención del estado no es considerada relevante para la generación de ganancias, y en consecuencia, este grupo adhiere a las demandas en contra de la corrupción, viendo en ella un escollo central para la reducción del gasto del estado, y por lo tanto, un impedimento para realizar futuras reducciones impositivas. Por otra parte, los grupos económicos que continúan sujetos a sus mercados internos y que ven en el estado un agente capaz de generar beneficios adicionales a sus actividades, siguen conservando las prácticas ilegales como forma de asegurarse sus rentabilidades frente a la profundización de la competencia propia de las liberalizaciones comerciales. En estos casos, el *know how* que poseen sobre el funcionamiento del estado, y sus contactos con diversos funcionarios les confiere una indiscutible ventaja a la hora de competir con grupos extranjeros.

En el caso de los estados endeudados, donde predominan burocracias ineficientes y gobiernos clientelísticos, y donde el imperativo del superávit se presenta como una imposición no renunciable, el problema es aún más dramático. El ritmo acelerado con el que se han realizado las transformaciones, y la presencia de "tendencias corruptas" en estos estados alejados del tipo ideal weberiano³⁸ hacen que la corrupción se generalice en franca contradicción con los supuestos que sustentan las reformas emprendidas.

Paralelamente, la nueva configuración de la distribución de poder económico, con el surgimiento de mega-actores (por lo menos a nivel nacional) fortalecidos por sus participaciones en los procesos de privatizaciones, generan polos de poder capaces de infiltrar sus intereses en los estados residuales, los cuales carecen de la independencia necesaria para actuar eficientemente defendiendo los intereses de la comunidad en el control de las actividades de los monopolios creados³⁹.

Por lo tanto, la demanda de un estado con funcionarios no corruptos no se debe a una vuelta de la dimensión ética, sino a la persistencia del discurso generado para deslegitimar al Estado Benefactor. Sin embargo, ese mismo discurso acentúa las virtudes del accionar del individuo persiguiendo sus propios beneficios. Por lo tanto, ese discurso hegemónico del cual también participan los funcionarios públicos, alberga una contradicción esencial. El funcionario que maximiza racionalmente sus beneficios a través de su incorporación a un circuito ilegal, del cual extrae ganancias concretas, no logra generar el objetivo de eficiencia sistémica que el mismo discurso contempla, y esto es una novedad producto del cambio en la selección de objetivos de los estados.

Si hoy la corrupción se destaca como un problema clave y de difícil solución, es porque en él se juegan las contradicciones de las transformaciones estructurales que estamos viviendo. La corrupción es hoy en día más comprensible en vista de la desarticulación de una serie de valores sociales, y menos funcional en la búsqueda de los objetivos económicos propuestos.

Las salidas de la contradicción circulan por dos carriles: la acentuación de la reducción del estado y de sus servicios, lo cual implicaría llevar más allá de lo previsto la desarticulación del estado, con los previsible costos de legitimidad presentes, y las restricciones que puede imponer el conflicto de intereses, o, en segundo lugar, un redimensionamiento de ciertos sectores del estado para generar el control necesario. La corrupción se puede reprimir aumentando los costos de incluirse en sus circuitos (es decir, con el fortalecimiento de los mecanismos de sanción a través de la justicia), o por la reducción de los beneficios de la misma, lo que implica establecer mecanismos de competencias superpuestas en la

³⁸ Como bien lo destaca Ricardo Sidicaro en su artículo "Consideraciones sociológicas (en clave clásica) sobre la relación Estado-empresarios en América Latina en la década del 80 y tempranos 90" en revista Sociedad n. 6, publicación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, abril de 1995.

³⁹ Sidicaro escribe: "En un sentido general cabría sostener que el espacio de acción cedido al mercado por un Estado que no funciona adecuadamente de modo legal racional genera condiciones para la mayor penetración en sus estructuras institucionales de los intereses económicos que tienen más capacidad de imponer sus decisiones y, por esta vía, debilitan aún más los aspectos universalistas que podían todavía conservar sus orientaciones." *ibid.* pág. 48.

administración pública. Si bien esta decisión aumenta costos de funcionamiento del estado al generar nuevas reparticiones, introduce la competencia dentro de la esfera de lo público eliminando las situaciones de monopolio que generan posiciones de poder susceptibles de tratos ilegales.

Los posibles escenarios de futuro que surgen de la necesidad de superar la disfuncionalidad de la corrupción son básicamente los siguientes:

La salida a través de la reducción del estado al mínimo que cada sociedad pueda tolerar, con el consecuente declive del espacio público y también del ámbito de acción sujeto a criterios políticos que siempre subsisten en el estado; o bien, la adopción de una salida mixta donde se genere un fortalecimiento del estado dentro de la lógica del discurso productivista. En esta opción, la generación de un Poder Judicial independiente y eficiente se debe complementar con la incorporación del principio de la competencia dentro del propio estado, lo que requiere la descentralización y la atomización del poder real del mismo.

Evidentemente, es de la resolución de este conflicto, de donde saldrá la nueva configuración de la relación racionalidad política- racionalidad económica, y la dimensión de los espacios público/privado que hoy se encuentra en proceso de revisión. En este choque se definirá el nuevo espacio de la política frente al discurso económico; el desenlace será el que los actores logren alcanzar en la lucha política. El telón ya está levantado.

Mayo de 1996