



¿Hay una nueva forma-Estado? Apuntes latinoamericanos

Is There a New Form-State? Latin American Notes

Verónica GAGO*, Sandro MEZZADRA**,
Sebastián SCOLNIK* y Diego SZTULWARK*

* *Instituto de Investigación y Experimentación Política (IIEP), Argentina*

** *Università di Bologna, Bologna, Italia*

RESUMEN

En varios países de América Latina una década de luchas “desde abajo” contra el neo-liberalismo ha allanado el camino para gobiernos “progresistas” y para un nuevo papel del estado. Deteniéndonos en particular en el caso argentino, el artículo subraya la novedad de esta figura emergente del estado, analizándolo en el contexto de tres características definitorias: una nueva legitimidad de los gobiernos “progresistas” a través de la negociación de su inserción en el mercado mundial, la creciente relevancia de los consumos populares y la profunda reorganización del trabajo. Retóricas, procesos y estructuras proveen tres puntos de entrada metodológicamente relevantes para la discusión ofrecida en el artículo.

Palabras clave: Estado, capitalismo, América Latina, reorganización del trabajo.

ABSTRACT

In several Latin American countries, a decade of struggles against neo-liberalism “from below” has paved the way for “progressive” governments and for a new role of the state. Focusing in particular on the Argentinean case, this article stresses the novelty of this emerging figure of the state, analyzing it against the background of three defining features: a new legitimacy of “progressive” governments through negotiation for their insertion in the world market, the growing relevance of popular consumption and a deep reorganization of labor. Rhetoric, processes and structures provide three methodologically relevant points of entry for the discussion undertaken in this article.

Keywords: State; capitalism, Latin America, reorganization of labor.

1. RÉTORICAS, PROCESOS Y ESTRUCTURAS

En América latina en general, y en Argentina en particular, presenciamos una renovación del papel del Estado tras una década de impugnaciones desde abajo al neoliberalismo. Presentamos a continuación algunos "apuntes" con el objetivo de abrir la discusión sobre esta figura emergente del Estado, ubicándola al interior de un contexto que parece caracterizado por tres tendencias de fondo: una nueva legitimidad de los gobiernos "progresistas" lograda a través de un modo específico de inserción en el mercado mundial, una creciente importancia del consumo popular y una reconfiguración decisiva del mundo del trabajo.

Creemos, además, que el análisis del sistema institucional que toma forma, de manera contradictoria, en estas circunstancias debe ubicarse más allá del campo conceptual y de las lógicas que han caracterizado a la forma Estado moderna. La perspectiva necesita ampliarse hacia un conjunto de dispositivos de gobierno que integran al propio Estado tal como ha sido entendido tradicionalmente, pero sin reducirse a él. La total redefinición de los procesos de gobierno que se ha señalado en los últimos años en las teorizaciones sobre la *governance* se manifiesta en América Latina de modo absolutamente singular. Proponemos analizar el nuevo rol y las nuevas funciones asumidas hoy por el Estado desde el punto de vista de las retóricas, los procesos y las estructuras heterogéneas en las cuales se expresa esta redefinición. Es esta combinación específica la que nos interesa para comprender la innovación que se experimenta en la región en el actual contexto de crisis global.

2. ¿MÁS ALLÁ DE LA HIPÓTESIS DEL ATRAVESAMIENTO?

En la última década las luchas populares y masivas, en sus distintas expresiones, obligaron a una reconfiguración institucional respecto de la matriz estrictamente neoliberal que se consolidó en los años del Consenso de Washington. Una hipótesis muy sugerente para pensar la vinculación entre Estado y movimientos sociales en este contexto fue la del "atravesamiento", propuesta por Toni Negri: los movimientos sociales podían orientarse a atravesar las instituciones del Estado para transformarlas desde dentro. El supuesto que organiza esta hipótesis (más allá de la clásica toma del poder del Estado) es que en la medida en que estos movimientos expresaban una potencia heterogénea respecto de la naturaleza neoliberal y colonial del Estado, dicho "atravesamiento" abría la posibilidad de un cambio significativo en su constitución.

Este proceso de "atravesamiento" del Estado por parte de los movimientos se ha experimentado en muchos países latinoamericanos. Ciertamente que de un modo siempre parcial, imposible de captar desde una mirada lineal. Y, más importante aun: con una variedad de modalidades significativas, oscilando entre una apertura institucional "por arriba" y la subordinación de las dinámicas políticas "por abajo".

Lo que puede corroborarse es la multiplicación de contradicciones al interior de las estructuras mismas del Estado, imponiendo nuevos temas en la agenda política, restableciendo jerarquías y prefigurando pautas diferentes en las políticas sociales, cada vez más centrales en el dinamismo económico y en los dispositivos de gobierno.

Es en simultáneo y al interior de estos procesos que han tomado forma las nuevas funciones estatales, que corresponden a estructuras institucionales específicas y que asumen una importancia creciente en países como Argentina. No nos referimos sólo a aquellas funciones vinculadas a gestionar las políticas sociales. Son también importantes, por ejemplo, las que gestionan la interdependencia económica y la inserción en el mercado mundial: éstas últimas constituyen el punto de conjunción a través del cual la especificidad del capitalismo latinoamericano se articula con las lógicas unitarias del capitalismo global. Junto a la creciente complejidad de la figura del Estado aparecen

nuevas tensiones y hasta auténticos quiebres entre sus estructuras, entre los procesos políticos que se impulsan, y las retóricas a través de las cuales se intenta consolidar la propia legitimidad.

Esta nueva situación nos lleva a la necesidad de profundizar el análisis de la relación entre capitalismo contemporáneo (uno y múltiple al mismo tiempo) y el nuevo rol jugado por el Estado en muchos países “emergentes” (no sólo de América Latina). Para que esto sea posible, insistimos, resulta igualmente necesario abandonar cierto modo “metafísico” de entender el Estado como si fuese una esencia eterna e inmutable, muy notorio en particular en el debate en torno a la “vuelta del Estado”.

3. INSTITUCIONES ABIERTAS. UNA TEORÍA DE LA IMPROVISACIÓN

Si hay una nueva forma Estado se caracteriza porque –a diferencia de lo que sostenían las teorías tradicionales, jurídicas y políticas, del Estado moderno– su unidad ya no puede ser asumida como presupuesto de su acción, ni de su legitimidad, ni de su eficacia. Al interior del Estado conviven segmentos parcialmente “desnacionalizados” (Sassen) y estructuras que se organizan en torno a competencias específicas, dando lugar a una verdadera institucionalidad “por proyectos”.

En el caso argentino, por ejemplo, el Estado demuestra una capacidad enorme de gestionar la inserción en el mercado mundial a través de la economía extractiva, la administración de una porción de la renta surgida del comercio de materias primas (minerales y transgénicos) y la construcción de relaciones directas con nuevas fuentes de financiamiento (por ejemplo, los bancos chinos).

Las estructuras, los procesos y las retóricas que se refieren a la figura del Estado operan todas a partir de esta circunstancia y de estas fuentes de recursos. En este contexto, la fuerte presencia del discurso “soberanista” y nacional como organizador del escenario “neo-desarrollista” (con énfasis sobre la ciudadanía, la ciencia y la industria nacional) coexiste y se refuerza con la asunción de la creciente interdependencia global.

Lo cual, a su vez, obliga –y este es el punto que nos interesa– a un modelo de “instituciones abiertas”, construidas sobre un principio de permanente improvisación respecto a sus modos de actuación y sus parámetros de eficacia. Nuevas estructuras, capacidades y legitimidades se forman alrededor de competencias específicas, configurando –como decíamos– una institucionalidad por “proyectos”. Al interior de este esquema se gestiona también la continua superposición de escalas (local, nacional, regional y global), con las permanentes disputas que de allí se derivan.

En lugar de atribuir estas características particulares a la “transición” hacia (o la “vuelta” de) el viejo Estado benefactor, podemos pensarlas como elementos de una nueva figura estatal, en la cual la eficacia de la acción gubernamental reproduce constantemente una sustancial fragilidad, relativa tanto a la misma unidad global de sus estructuras, como al hecho (clave) de que esta institucionalidad se funda en una relación totalmente peculiar con procesos de movilización social, de los cuales depende su eficacia en última instancia.

4. PLANES SOCIALES: ¿EL CONSUMO DESVINCULADO DEL TRABAJO?

En Argentina, como en otros países de la región, está en marcha hoy un proceso, limitado y desigual, de distribución de la riqueza social. Esto se vincula ciertamente con la presión de las luchas sociales, las cuales han sido un elemento esencial del régimen de legitimación de los recientes gobiernos “progresistas”. Sin embargo, veremos que hay otros elementos también en juego.

La naturaleza, la composición y el desarrollo de las políticas sociales son aspectos cruciales para comprender tres puntos: la lectura y el tratamiento que el gobierno da al conflicto y a la cooperación social, la relación entre gobierno y movimientos sociales y las transformaciones “subjetivas” a

nivel social. En este sentido, se trata de una lente particularmente eficaz para focalizar los desacoples entre retóricas, estructuras y procesos de gobierno.

También limitando nuestro análisis exclusivamente a Argentina, resultaría muy difícil hablar de una modalidad única y coordinada de los planes sociales. Más bien lo contrario: la clave es su variedad. Así como hay planes sociales que intentan adecuarse al complejo mapa social trazado por los movimientos en la última década (aquí es decisiva la implementación del plan de cooperativas Argentina Trabaja), hay otros que presentan formas más o menos universales (Asignación Universal por Hijo, Jefas de Familia, etc.), pero también formas de financiamiento para pequeñísimos emprendimientos (que aprovechan vinculaciones varias con las redes de la economía social).

Sin embargo, es necesario pensar los efectos de todas estas distintas ramas de la "asistencia social" unificadas bajo la retórica de la "inclusión" y del "empleo". Pero lo importante es cómo se articulan estas retóricas con los siguientes procesos:

1. Tratamiento complejo con los movimientos sociales: que incluye y combina la negociación, la subordinación, el reconocimiento y la reparación, con el armado de estructuras paralelas y el enfrentamiento más o menos directo.

2. La disgregación de las redes colectivas: hay también una combinación entre financiamiento a movimientos y prestaciones individuales. Pero un mix de estas modalidades se da inclusive al interior de los movimientos mismos. Por un lado, se tramita "uno a uno" instituyendo estructuras de mando ("punteriles") que gestionan la incorporación individual (y negociada) con el plan social y las agencias estatales (municipios, Ministerio de Desarrollo Social y de Trabajo). Por otro, hay complejos canales de negociación colectiva e interlocución institucional (de la obtención de recursos al manejo directo de un proyecto).

3. Producción de conocimiento como forma de gobierno: los planes sociales permiten desarrollar una inteligibilidad del mundo popular profundamente trastocado a partir de las mutaciones operadas desde la década del noventa y la crisis de 2001. Es una forma de registro y clasificación de los modos de vida que no pueden considerarse dentro del mundo asalariado formal ni de los cánones clásicos con los que opera el Estado. Para ello, fue necesario que el Estado incorporase a su plantel a muchos funcionarios provenientes de los movimientos y de las ciencias sociales. Su conocimiento de los grupos y su saber operativo, territorial y organizativo, están en la base de una nueva interlocución (pero también de un sistema de exclusión).

4. Política de seguridad: el conocimiento y el control territorial viabilizado a partir de los planes sociales permite un saber sobre grupos y movimientos con el que no cuenta cabalmente ninguna fuerza de seguridad. La reciente designación del histórico responsable de las negociaciones con los movimientos sociales como Viceministro de Seguridad habla muy claramente de una reformulación realista de las concepciones mismas de la noción de seguridad.

5. El plan social como productor de una nueva forma de ciudadanía: parte de los requisitos de los planes consiste en un cierto tipo de inscripción legal de los "beneficiarios" en aquellas zonas donde predomina la informalidad: la escolarización, la vacunación y documentación obligatoria como contrapartida. Sin embargo, acá vemos operar otra novedad: las instituciones clásicas del Estado no pueden dar respuesta a la masividad que se deriva de este tipo de prestaciones obligatorias. Para ello, muchas veces el Estado se sirve de iniciativas autónomas para suplir la imposibilidad de resolución institucional. Pongamos un ejemplo: el aumento en la matrícula escolar, luego de que ésta sea un requisito del beneficio de la AUH (Asignación Universal por Hijo), obligó al Estado a recurrir a la experiencia autogestiva de los "bachilleratos populares", que hacen educación popular en las fábricas recuperadas desde el 2001, y en simultáneo reconocerles su existencia a partir del financiamiento de los salarios docentes, por afuera de los convenios colectivos del gremio docente.

Este mapa breve del funcionamiento de la política social nos permite remarcar un punto clave: la retórica dominante del retorno del empleo convive con subsidios que –asignados bajo este lenguaje del mundo del trabajo– son destinados directamente al consumo. Y en relación a esto: ¿qué escenario configura este modelo de financiamiento de los consumos?

La idea parece ser, analizando la retórica del gobierno, una suerte de “política en dos tiempos”: primero el “despegue” de los consumos, motorizados en gran medida a través de planes y subsidios; después la generalización del empleo, imaginada según una modalidad clásicamente industrial y “fordista”.

A nosotros nos parece que no es esta la tendencia en marcha al interior del mercado de trabajo argentino, y que sería más realista pensar la segunda fase de la “política en dos tiempos” bajo otra dirección. Una proletarianización heterogénea y precaria que no es una “sala de espera” del pleno empleo fordista, sino la dinámica que posibilitaría el recurso al crédito individual. Esta proyección de endeudamiento supone y tiene como correlato la compulsión al trabajo, cualquiera sea su definición y su regulación.

Si esta hipótesis es viable, la expansión de los consumos “populares” anunciaría, paradójicamente, una intensificación de los procesos de explotación capitalista de la cooperación social en sus formas cada vez más difusas y variadas. La retórica de los derechos, hoy muy difundida en Argentina, iría de la mano de una financierización creciente del mundo popular.

5. CAPITALISMO POPULAR Y PROLONGADO

La forma que organiza este giro o “segundo tiempo” de la política toma su modelo de la renta financiera, renovando las formas específicas de extracción y captura del valor producido por la cooperación social. El término “extractivismo” adoptaría así un significado más abarcador: ya no sólo refiere a los recursos naturales y transgénicos, sino que se extiende, por esta vía, a diversas formas de explotación de los modos de vida contemporáneos.

Como ya dijimos, la “reinención” del Estado en un país como Argentina se juega, en primer lugar, en la producción de una mediación con respecto al mercado mundial. Pero en los países llamados “emergentes” esta mediación, a su vez, se vincula con una vasta actividad social autogestiva e informal, cada vez más presente en la actividad económica, favoreciendo su potencia económica y capturándola al mismo tiempo. El mundo de la economía informal y autogestionada se ve así vivificado, saludable y fluido, al tiempo que subordinado e hiper explotado.

El surgimiento de un mundo capitalista “popular” está estrechamente ligado a la capacidad de recuperar experiencias y prácticas de autogestión capaces de lidiar con relaciones, transacciones y políticas no estatales en una sociedad crecientemente heterogénea. Esta capacidad es regenerada una y otra vez desde abajo, en relación directa con el mercado.

Este universo de prácticas informales tiene hoy una presencia cada vez más importante y explícitamente reconocida al interior de la economía nacional. Al mismo tiempo constituye un “espejo” que permite leer algunas tendencias generales que están redefiniendo el “trabajo” en Argentina: tanto por la precariedad que lo caracteriza como por su capacidad de gestionar y negociar la relación con un mundo en rápida transformación. Son estos rasgos innovadores los que están en la base de una extensión de la explotación a zonas cada vez más amplias de la vida.

Existe un vínculo directo y de vital importancia entre estas nuevas formas de trabajo, de ciudadanía y de estatalidad. Lo que vemos en el “espejo” es que el trabajo (formal, asalariado, en “blanco”) deja de ser la mediación central, que la ciudadanía se plantea ahora necesariamente de otro modo, y que en consecuencia cambia el papel del Estado: su protagonismo en un país como Argenti-

na está continuamente obligado a enfrentarse con formas de trabajo y de cooperación social irreduciblemente heterogéneas, dentro de las cuales las lógicas mercantiles y la renta financiera imponen directamente sus criterios de regulación social. Es esta tendencial desconexión entre trabajo y Estado la que puede ser la base para una reorganización de la modalidad política tanto de la explotación como de las luchas sociales.

6. INTEGRACIÓN GENERAL, EJE BRIC, Y REBOTE DE LO NACIONAL

Dijimos que el capitalismo contemporáneo es uno y múltiple en tanto su lógica (la acumulación sin límite del capital) organiza y comanda las relaciones sociales en todo el planeta, encontrando una expresión particular en los mercados financieros globales. De este modo, se profundiza la heterogeneidad de los procesos de producción de valor, de las tramas sociales y culturales en las que se determina la cooperación social. La suerte que en estos últimos años están teniendo, tanto en América Latina como en Asia, las teorías de las “modernidades alternativas” y de los “capitalismos diversos”, adquiere su verdadero significado sobre el trasfondo de estos procesos. Estas teorías tienen el riesgo, nos parece, de perder de vista el problema esencial –para retomar términos apenas utilizados– de la articulación entre heterogeneidad y unidad al interior del capitalismo contemporáneo. Esta articulación es absolutamente concreta, y el rol del Estado (o de las estructuras “estatales” particulares) es decisivo en ella, sobre todo en los países “emergentes”.

Hay algunos puntos que van en esta dirección. El viaje reciente de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner a Angola es un dato importante, tanto por la relación de este país con China, como por su posibilidad de constituir un polo de integración “regional” en África. Hay que subrayar que la delegación de negocios que acompañó a la presidenta a Angola incluía un representante de la mega-feria popular La Salada, sitio clave de la economía informal y popular que tiene ramificaciones regionales y transnacionales (tanto por el componente migrante del trabajo como por la circulación de los productos y su comercialización). La apertura de una línea de créditos que vienen de China es otra de las noticias relevantes del último tiempo –en el que se habla menos de la integración regional latinoamericana, clave para la salida de la crisis después de 2001–, pues está orientada a asegurar el financiamiento en infraestructura y transporte para sostener el modelo basado en la exportación de materias primas agrícolas y recursos naturales.

Sin embargo, la actual coyuntura monetaria, en la cual el Estado argentino no tiene fluido acceso al crédito en los organismos internacionales, pone una pregunta esencial aunque paradójica: en el momento mismo en que se insiste sobre la recuperación de la soberanía monetaria (pesificación de la economía), ¿Argentina enfrenta el riesgo de una verdadera pérdida del valor de su moneda frente a la disputa comercial con los países respecto de los cuales se predica la integración regional sobre bases no neoliberales?

Nos parece, en todo caso, que el conjunto de las cuestiones que están actualmente en discusión a propósito del “proceso-BRIC”, entendido más ampliamente que un acuerdo de cuatro países nacionales, es hoy de una importancia fundamental. La geografía deforme de la crisis actual no habla sólo de la oportunidad “coyuntural” que se abre para las economías “emergentes” singulares, como la Argentina. Más profundamente debemos saber leerla como síntoma de un proceso de más largo alcance, que está sacudiendo los cimientos del capitalismo como sistema-mundo. La crisis de la hegemonía estadounidense, de la cual se ha hecho una experiencia “positiva” en América Latina en la última década, constituye uno de los temas de fondo de la crisis actual. No nos animamos a diseñar escenarios para el futuro, pero es cierto que toda la estructura de relaciones entre “centro” y “periferia” está hoy en movimiento, descomponiéndose y multiplicándose, al punto de volver totalmente inutilizables ciertos paradigmas conceptuales tales como aquellos construidos por la teoría de la “dependencia”.

Este escenario de multipolaridad, lejos de las retóricas apologéticas, es clave para interpretar el proceso de la crisis y los desarrollos a los que se asiste en países como Argentina y, más en general, en América Latina. Sin embargo, si registramos la oportunidad que se abre, el problema que debe primeramente señalarse es otro: las bases económicas de esta nueva configuración están profundamente marcadas por la interdependencia a nivel global y por los procesos financieros del capitalismo.

De acá se derivan poderosas coacciones, que parecen difíciles de evitar con la retórica del "retorno a un capitalismo serio", por retomar las palabras usadas por Cristina Kirchner en la anterior cumbre del G-20. Estas retóricas tienen el riesgo de funcionar como un velo ideológico, esto es: de ocultar las coacciones que apenas nombramos, impidiendo abrir un debate –realmente "serio"– sobre la manera de enfrentarlas.

El "retorno a un capitalismo serio" representa, finalmente, el otro lado del discurso sobre la "vuelta del Estado", que caracteriza el debate actual en Argentina y en varios países latinoamericanos. El método de análisis que probamos delinear en estos "apuntes" –tratando sobre todo de evidenciar los momentos de desacople (así como de articulación) entre retóricas, procesos y estructuras– busca captar los elementos de novedad que distinguen el sistema institucional y la intervención misma del Estado sin quedar encandilados por las imágenes producidas por los gobiernos para afirmar su propia legitimidad. Al mismo tiempo, al poner en el centro del análisis la relación entre las nuevas funciones del Estado y el capitalismo contemporáneo, se abre una perspectiva crítica sobre los elementos de fragilidad y sobre los desequilibrios que signan la acción de los nuevos gobiernos "progresistas" en América Latina (y, en particular, el argentino), tanto vista desde el perfil de las políticas sociales como desde el perfil de las políticas monetarias. Pero a partir de aquí queda por profundizar la investigación en un punto fundamental: sobre el terreno de los momentos de "encuentro", fricción y potencial conflicto entre las transformaciones subjetivas (al interior de una determinada composición social y productiva) y la nueva figura que está asumiendo la intervención institucional.