

ESTADO: POLÍTICA Y ECONOMÍA EN EL CAPITALISMO GLOBAL

Carlos M. Vilas
Director, Maestría en Políticas Públicas
y Gobierno, UNLa

Este capítulo efectúa una presentación general del papel del Estado respecto de la organización social de la economía y, en consecuencia, de las relaciones de poder entre actores sociales que compiten por la conducción estatal. El argumento central plantea que, siendo expresión política de las relaciones de poder existentes en la sociedad, las acciones que el Estado ejecuta, los objetivos a los que se dirige, el modo en que se organiza institucionalmente, los recursos que despliega, remiten de una u otra manera, en último análisis, a las configuraciones de poder que emergen de esas relaciones. Los alcances y modos de intervención del Estado en la economía y en las relaciones sociales, las relaciones entre Estado y mercado, entre Estado y globalización, son analizados desde esa perspectiva.

El método expositivo adoptado avanza desde lo más abstracto y general hacia sucesivas concreciones. En la primera sección se formulan algunos conceptos básicos referidos a la relación entre el Estado moderno y la dinámica de las clases y otros actores sociales. A continuación se presentan los principales aspectos de la relación de conflicto y al mismo tiempo de compatibilización entre el Estado moderno y la dinámica expansiva transnacional del capitalismo, conocida como globalización. La tercera sección trata de la etapa reciente, neoliberal de la globalización, la codificación de las políticas que contribuyen a impulsarla en el llamado “Consenso de Washington”, así como su gravitación en el diseño institucional del Estado en América latina y sus efectos sobre la calidad de vida de sus poblaciones. La sección siguiente enfoca el modo en que estos factores actuaron en Argentina en diferentes momentos de su historia reciente. Finalmente, la quinta sección resume los aspectos centrales de la revalorización, actualmente en curso, del Estado como herramienta de desarrollo, bienestar e inclusión social.

La redacción del presente capítulo se apoya en trabajos previos del autor, habiéndose tratado de adaptar el tono expositivo general al objetivo específico del volumen del que forma parte.

1. Estado y actores sociales

El modo en que las sociedades se organizan políticamente varía a través de la historia y en diferentes zonas del mundo, como resultado de la intervención de un gran número de factores. El Estado moderno o Estado-nación, caracterizado por la centralización del poder y la demarcación territorial estable de la población sobre la que ejerce soberanía, es el modo de organización política que comenzó a gestarse en algunas regiones de Europa hacia fines del siglo XV y se universalizó a fines del XIX. Ello sin perjuicio de diferencias marcadas en sus niveles y momentos de consolidación y de las modificaciones que ha experimentado desde entonces como efecto de las transformaciones sociales y económicas, los desarrollos científicos y técnicos en un gran número de aspectos (militares, productivos, comunicacionales), las modificaciones de los escenarios internacionales, la evolución cultural de los pueblos y las cambiantes relaciones de poder entre actores, todo lo cual puede ser resumido en aras de la brevedad como *condicionamientos históricos*, producto de la interacción de los

individuos y grupos sociales entre sí y con la naturaleza. La expansión colonial europea contribuyó decisivamente a la instalación de este modo de organización política en el resto del orbe a través de procesos caracterizados por una extraordinaria violencia combinada con esfuerzos de recíproca adaptación en respuesta a las características de los escenarios de implantación y las dinámicas de sus propios actores.

El Estado puede ser definido como la **unidad soberana de decisión respecto de la población de un territorio** (Vilas 2004a). La soberanía es cualidad del poder del Estado, en el sentido que no existen, dentro de ese territorio, mandatos de superior jerarquía. Un tratado internacional sólo adquiere vigencia fronteras adentro una vez que ha sido ratificado por cada Estado individual; las condicionalidades de los organismos multilaterales de crédito deben ser formalmente adoptadas por determinadas agencias gubernamentales; los particulares sólo pueden portar armas previa autorización del Estado; los títulos expedidos por universidades privadas y las acreditaciones profesionales emitidas por los colegios y asociaciones respectivas sólo tienen validez si las instituciones emisoras han sido reconocidas y acreditadas por el Estado.

El Estado no existe en abstracto; es el resultado de una multiplicidad de factores sociales y ambientales, nacionales e internacionales y, ante todo, de las tensiones y conflictos de poder entre las clases y otros grupos sociales. En este sentido, el Estado es la institucionalización de las relaciones de poder que existen en la sociedad; es por lo tanto, en términos estrictamente políticos, una estructura de poder que actúa a través de una variedad de órganos, procesos, funciones y funcionarios (parlamentos, tribunales, burócratas, presidentes, senadores, policías, cobradores de impuestos, intendentes, soldados, maestros...).

Existe siempre una adecuación básica entre la organización socioeconómica y las relaciones de dominación/subordinación que se generan en ella, y las relaciones de poder político que se institucionalizan como Estado. Sin necesidad de remontarnos muy atrás, señalemos simplemente la compatibilidad estratégica entre el llamado Estado *oligárquico* latinoamericano y el capitalismo primario-exportador en el siglo XIX y principios del XX, o la del Estado *nacional-desarrollista* o *populista* y el capitalismo industrial, la acumulación centrada en el mercado interno y la potenciación de las clases populares y los sectores medios a partir de mediados del siglo pasado. Del mismo modo la instauración del Estado *mínimo* del “Consenso de Washington” en la década de 1990 se correspondió con la consolidación de un esquema de acumulación asentada en la valorización financiera del capital en escala global y en la exclusión social de amplios segmentos de población. El tipo particular de relación entre el Estado, en cuanto institucionalización del poder político, y las relaciones económicas de producción e intercambio (lo que usualmente se conoce como “mercado”) refiere así a los acomodos de poder entre clases y grupos sociales y a dinámicas de conflicto, negociación y consenso entre fuerzas políticas orientadas en función de determinados intereses y objetivos, en diferentes escenarios locales, regionales y globales.

De lo anterior se desprenden dos corolarios:

- 1) Cuando la estructura social y económica experimenta transformaciones importantes (por ejemplo, cambios en las modalidades de producción, como el paso de la producción domiciliaria en pequeños talleres a la producción fabril en gran escala; nuevos desarrollos científicos y técnicos; surgimiento de nuevos actores sociales, como

los movimientos indígenas, las organizaciones de mujeres, los movimientos de trabajadores desocupados; guerras civiles o internacionales, revoluciones) también experimenta cambios la organización del Estado, sus objetivos y la orientación de sus acciones, a fin de dar expresión a las nuevas relaciones de poder. Así como las revoluciones sociales de la burguesía de los siglos XVII y XVIII liquidaron al Estado absolutista monárquico y dieron paso a Estados republicanos y monarquías constitucionales, así también las revoluciones de la independencia americana crearon las condiciones para la organización de Estados que expresaban el creciente poder de los comerciantes y los terratenientes criollos y sus vinculaciones con las fuerzas dominantes en el mundo de entonces (comerciantes y banqueros europeos por ejemplo), así como la necesidad de contar con el apoyo y la movilización de las masas populares.

2) El criterio decisivo para analizar y evaluar el sentido y el contenido de las acciones del Estado, y particularmente de sus intervenciones en el terreno económico, cultural y social, está dado por la fórmula de poder que el Estado institucionaliza y cuyos objetivos persigue. El asunto crucial no es por lo tanto el tamaño del Estado en sí mismo, sino los intereses y objetivos en cuya función actúa, el contenido de sus acciones. Son esos intereses y objetivos, y los sectores sociales que los impulsan, los que determinan el tamaño de la organización estatal, sus características institucionales, etc. Una cosa es pescar mojarritas y otra pescar tiburones: cada actividad y propósito requiere una herramienta diferente; lo mismo ocurre con el Estado. El fin perseguido determina el tipo de organización estatal, los alcances de su gestión, etc. Ese fin no es neutro ni viene definido por la naturaleza o por la Providencia: es el producto de los conflictos entre clases y grupos sociales y, en definitiva, de las relaciones de poder que se definen a partir de ellos (Vilas 2001).

Ahora bien: cuando se dice que el Estado es institucionalización de una estructura de poder, se está afirmando que es mucho más que el reflejo o el instrumento de los que mandan. Una relación de poder político, para ser efectiva, conjuga mando y obediencia; si el que tiene que obedecer no lo hace, no hay, propiamente hablando, poder político, por más violencia que se ejerza sobre los súbditos. La obediencia relevante para el ejercicio del poder político es la que se presta por convicción y no sólo ni principalmente por temor a la represión o por conveniencia utilitaria (por ejemplo, obediencia a cambio de algún beneficio material o de algún favor). Por eso se afirma que el Estado es una unidad de cooperación social-territorial (Heller 1942:246 y sigs.), en la que el poder de los que mandan resulta convalidado por la colaboración de los súbditos (obediencia a las leyes, pago de impuestos, observar los reglamentos de tránsito, e incluso comportamientos extremos como ir a la guerra a matar y morir). Esta reciprocidad entre lo que el Estado aporta a sus habitantes (por ejemplo, en seguridad, libertad, servicios sociales, respeto, ejercicio de derechos y cualquier otra cosa que la gente considera valiosa) y lo que éstos contribuyen al Estado (en impuestos, trabajo, tiempo, etcétera) constituye la base material de lo que la gente considera un orden política y socialmente justo y por lo tanto legítimo: cuando existe un equilibrio entre lo que se otorga y lo que se recibe –por ejemplo, un salario adecuado al trabajo desempeñado y a las necesidades de la vida; una calificación de conformidad con el esfuerzo realizado y al conocimiento o la destreza adquirida; el ejercicio libre de derechos en correspondencia con el cumplimiento de deberes u obligaciones).

Por su propia naturaleza el Estado moderno es siempre, en términos estrictamente políticos, Estado de todo el pueblo, en el sentido que de alguna manera, y en alguna

medida, es el producto de las luchas sociales y de los procesos de participación democrática a través de los cuales actualiza y renueva ese origen. En su condición de Estado de todo el pueblo, o como se dice frecuentemente, de Estado-nación, debe dar respuesta a demandas y expectativas que emanan del conjunto de la sociedad (seguridad, libertad, igualdad de derechos, dignidad, respeto, acceso a recursos, u otras). La denominada “autonomía relativa” del Estado respecto de los grupos económicamente dominantes se origina, precisamente, en esta tensión entre su carácter de Estado-nación (es decir, Estado del conjunto) y al mismo tiempo Estado que resume una matriz de relaciones de dominio y subordinación –vale decir estructura de poder. Con el fin de mantener esta tensión dentro de ciertos límites y que ella no afecte la gobernabilidad del conjunto, el Estado se vale, por sí o en confluencia con actores privados, de una variedad de aparatos, prácticas y discursos (el sistema educativo, los medios de comunicación, las iglesias, las familias) con el fin de difundir e instalar determinadas ideas y concepciones de lo que es justo y lo que no lo es, de los alcances y límites de la democracia, el derecho de propiedad, la libertad individual, etcétera. El poder de una clase, o de un grupo social, respecto de otra u otros, también se expresa en el terreno de las ideas, de los conocimientos y de la información, y en tal sentido las instituciones del Estado involucradas en estos asuntos se convierten en verdaderas arenas de competencia y lucha por la determinación de los significados.

La importancia estratégica de estos conflictos ideológicos deriva del hecho, ya mencionado, que lo que avala la legitimación del Estado y de la organización social que le sirve de base, más allá de formalismos legales, es el concepto dominante de justicia social y política. Ese concepto no es absoluto ni estático: siempre guarda una relación con las características y el desarrollo de las fuerzas productivas, la organización de las relaciones económicas y la cultura dominante; diferentes actores sociales tienen diferentes concepciones respecto de en qué consisten lo justo y la justicia social. Por ejemplo, durante mucho tiempo los empresarios consideraban que era justo pagarle a los trabajadores solamente el tiempo efectivo de trabajo, mientras que los trabajadores consideraban que lo justo consistía en que también se les pagaran las vacaciones, el tiempo en que estaban enfermos, etc. –vale decir todo el tiempo de su vida dedicado directa o indirectamente a la producción. Del mismo modo, cosas y cuestiones que hace cien o doscientos años eran aceptadas en muchos países (por ejemplo el castigo físico en las escuelas, el despido arbitrario de los trabajadores, la represión del derecho de huelga, el maltrato y la discriminación contra las mujeres, el racismo institucional, la pena de muerte, la tortura a los prisioneros) hoy son repudiados por atentatorias contra los derechos sociales y humanos por un gran número de constituciones y legislaciones nacionales, tratados internacionales y la conciencia universal de justicia.

Decir que no hay una definición absoluta o permanente de la justicia implica reconocer que diferentes clases y grupos sociales tienen definiciones diferentes de qué es un orden político y social justo, y reconocer también que, por definición, siempre son las clases populares las que tienen un concepto más amplio y más profundo de la justicia social. Ello así porque la justicia consiste en dar a cada uno lo que le corresponde en función de sus necesidades y de las posibilidades que brinda la disponibilidad social de bienes y servicios, y como contraprestación a su colaboración con el conjunto social. Justicia social es así lo que la sociedad debe a sus integrantes, y es claro que es a quienes menos tienen a quienes más se les debe (Sampay 1973). Por eso todos los grandes procesos de democratización y transformación social han tenido como protagonistas estratégicos, en cada momento de la historia, a las clases trabajadoras, a las mujeres, a los jóvenes; en

general, a los excluidos de los bienes materiales y culturales generados por el conjunto de la sociedad, a los que no tienen, en el orden social y político existente, un lugar bajo el sol.

Cambios en los grupos sociales que conducen el Estado implican cambios en las concepciones de justicia que ese Estado promueve y, en consecuencia, en los intereses a los que debe servir y en los objetivos que debe alcanzar. A su vez, diferentes objetivos de la acción estatal requieren diferentes instrumentos institucionales, recursos fiscales y humanos, estrategias de acción, etcétera —es decir, cambios en los órganos de gestión estatal. Por ejemplo, en sociedades agrarias exportadoras de materias primas con poca elaboración (café, banana, minerales, cueros, carnes saladas, maderas, y similares) e importadoras de bienes manufacturados, como eran las de América Latina y el Caribe durante gran parte del siglo XIX y principios del XX, el poder político estaba en manos de los grupos que concentraban la propiedad de los sectores de producción y controlaban el comercio exterior y el gran comercio interior, que en gran medida eran corporaciones extranjeras. En estas condiciones, el Estado era fundamentalmente un organismo de recaudación de rentas de aduana y de impuestos al consumo interno (tabaco, sal, bebidas alcohólicas) y un instrumento de mantenimiento del orden interno (la “pacificación” y el disciplinamiento de las poblaciones originarias y las clases populares criollas rurales y urbanas) y de defensa exterior. Todo intento de expandir la acción estatal —por ejemplo, la contratación de obras de infraestructura como ferrocarriles, puertos o servicios sanitarios urbanos— requería recurrir al endeudamiento externo, ya que quienes debían pagar los impuestos de aduana eran precisamente los grupos que controlaban el poder político, que no estaban interesados ni toleraban pagar altos impuestos, mientras que los impuestos al consumo interno tenían un techo relativamente bajo. La educación pública estaba poco desarrollada, especialmente en las áreas rurales, no sólo por las estrecheces fiscales del Estado sino también porque la mano de obra empleada en las actividades productivas estratégicas requería poca calificación. La participación política de las clases trabajadoras y en general populares era limitada; el voto se circunscribía fundamentalmente a los propietarios y a los comerciantes y profesionales de las ciudades (la parte “sana” de la población, como decían los documentos de la época). En general las clases populares intervenían en política como masas de maniobra de caudillos locales y estancieros. El patrón de la estancia movilizaba a su peonada del mismo modo que un jefe militar desplegaba a su tropa. El Estado era, por lo tanto, apenas un instrumento de coacción hacia adentro y de defensa hacia fuera, y aunque dependía económicamente de la economía rural o minera, en términos políticos existía fundamentalmente en las ciudades y en las áreas de sus inmediatos entornos.

Al contrario, una sociedad industrial como la que se desarrolló desde principios del siglo XX en nuestro país y en nuestro continente, y en Europa desde fines del XIX, requiere de un Estado más complejo y sofisticado, con mayores capacidades de acción y de regulación. Por un lado, mano de obra más urbanizada y calificada. Un trabajador analfabeta con cierta habilidad y buena resistencia física puede extraer minerales, cosechar algodón o segar trigo manualmente, pero para manejar maquinaria agrícola o industrial se requieren mayores niveles de educación y calificación, y por lo tanto un sistema escolar básico, medio y técnico, que provea esas calificaciones. Las actividades de transformación industrial demandan obreros especializados (torneros, fresadores, calibradores, etc.) y técnicos y profesionales (ingenieros, economistas, geólogos, agrónomos, biólogos, químicos, físicos, programadores, etc.) que una economía

extractiva no necesita, o necesita en pequeña cantidad. El crecimiento y la diversificación económica impulsan una rápida diferenciación de la estructura social: los trabajadores se organizan en gremios y sindicatos y presionan por mejores condiciones de trabajo y de vida, servicios sociales y vivienda, y ello obliga al Estado a crear o fortalecer los organismos dedicados a regular o supervisar las relaciones laborales, proveer servicios de salud y cultura, etc. Por su lado, el desarrollo de las clases medias urbanas exige ampliación del acceso a la educación media y universitaria, y los nuevos grupos empresariales reclaman acceso al crédito para financiar sus inversiones, construcción de infraestructura para integrar y ampliar el mercado nacional, etcétera. La sociedad se vuelve más compleja y el Estado debe hacerse cargo de esa mayor complejidad. Antes o después, la mayor gravitación social y económica de las clases emergentes (trabajadores urbanos, pequeños y medianos empresarios urbanos, chacareros, industriales, y otros) se manifiesta en demandas de mayor participación política; la sociedad y la política se hacen más igualitarias e inclusivas. En consecuencia, el Estado debe planificar acciones y estrategias, reglamentar procesos y relaciones entre los diferentes actores e incrementar los recursos fiscales para poder financiar la ampliación de los servicios que presta. Esto a su turno supone contar con una burocracia eficiente, profesionalizada y de mayor nivel intelectual, e implica una nueva demanda al sistema educativo y de capacitación laboral.

Los Estados existen en un sistema de Estados. Aunque todos los Estados son considerados iguales desde el punto de vista jurídico (expresado, por ejemplo en la carta de la Organización de las Naciones Unidas y en otros documentos y organismos internacionales), desde el punto de vista económico, científico-técnico y militar el sistema de estados presenta múltiples desigualdades. El desarrollo económico, el progreso científico y técnico, el poder militar, la calidad de vida de la gente, se encuentran muy desigualmente distribuidos en el plano inter-estatal, y por lo tanto también lo está el poder político. Durante gran parte del siglo XIX y hasta la gran guerra 1914-1918 la potencia dominante en el sistema inter-estatal fue Gran Bretaña, fundamentalmente por su mayor desarrollo económico, su expansión financiera y comercial hacia Europa continental, América Latina, África y parte de Asia, y la capacidad militar de su armada. Gran Bretaña asentó su primacía asimismo a través de la producción y difusión de ideas y teorías filosóficas, políticas y económicas (por ejemplo el liberalismo, el utilitarismo, el individualismo), que fueron estudiadas y aplicadas por los intelectuales y los políticos de una gran cantidad de países en esas regiones del mundo, favoreciendo y convalidando así la expansión comercial, financiera y política del imperio británico. Durante ese periodo otras potencias coloniales e imperiales menores, como Francia, trataron de competir con la hegemonía británica, pero con poco éxito.

2. Estado y globalización capitalista

El proceso histórico de formación del Estado y del sistema de Estados está estrechamente relacionado con el proceso de desarrollo del capitalismo y su expansión transnacional. Es una relación extremadamente tensionada y conflictiva. Por definición, el Estado supone una base territorial, o sea una delimitación geográfica respecto de la cual ejerce soberanía. Y también por definición, el capitalismo tiene una dinámica extraordinariamente expansiva por encima de las fronteras nacionales: comenzó a fines del siglo XV en unas pocas ciudades europeas y ya a mediados del siglo XIX era el sistema económico predominante en gran parte del mundo. Esa expansión, sin embargo, se apoyó en el proceso de formación de los Estados, del mismo modo que la formación

de éstos alcanzó éxito en la medida en que contó con los recursos suministrados por el capitalismo. La dinámica transnacional del capitalismo se apoyó no sólo en fuerzas económicas (“el mercado”) sino que contó con el auxilio estratégico del poder de fuego de los ejércitos y las armadas, y el desarrollo militar y administrativo estatal se benefició de los recursos obtenidos a través de las conquistas coloniales e imperiales que abrieron nuevos mercados al desarrollo capitalista. Puede afirmarse por lo tanto que la historia del Estado moderno es la historia del capitalismo, y viceversa.

En esa historia los periodos de expansión del capitalismo dentro de las fronteras nacionales (por ejemplo, erradicando o subordinando formas no capitalistas de producción como las de las comunidades indígenas o las que se basan en la servidumbre de los trabajadores) se combinan con la proyección hacia fuera de las fronteras nacionales (a través del colonialismo, el comercio internacional, la exportación de capitales, la difusión de valores y pautas culturales). En algunos periodos la expansión “hacia adentro” adquiere mayor dinamismo, en otros, toma la delantera la expansión internacional, el control de nuevo territorios, etc. (Vilas 2000). Una perspectiva de largo plazo indica que los periodos de predominio de la expansión transterritorial del capital son la culminación de un ciclo largo cuyo primer momento es dinamizado por el predominio de la acumulación "hacia adentro". Es esta etapa, de primacía de la “economía real”, es decir de la producción de bienes y servicios, la que genera las condiciones para el relanzamiento internacional de las inversiones. En tal sentido, el período de aceleración de la globalización que tuvo lugar en las décadas de 1980 y 1990 no constituye el comienzo de una nueva etapa, mucho menos el inicio de una nueva era, como a veces se ha pensado, sino al contrario la culminación del ciclo de acumulación que se había abierto casi setenta años antes.

El paso al momento de la expansión transterritorial del capital siempre está ligado a la "financierización" amplia de la economía. El predominio del capital financiero respecto del capital productivo, que se expresa por ejemplo en las mayores ganancias que pueden alcanzarse en los negocios financieros que en la inversión productiva, es la condición de posibilidad de la ampliación y la aceleración de la circulación internacional del capital. Solamente el dinero en todas sus formas y modalidades (billetes, instrumentos bancarios y financieros, bonos, papeles de comercio, etc.) puede circular rápidamente y moverse de un país a otro: son los llamados “activos líquidos”. En cambio las minas, los campos, las fábricas, es decir los “activos físicos” están “atados” al suelo y al país y su valor sólo puede trasladarse físicamente y desplazarse internacionalmente si previamente se lo convierte en activos líquidos. A su vez, la mayor velocidad y proyecciones de la movilidad geográfica del capital financiero han sido favorecidas, en todos los tiempos, por cambios importantes en la tecnología informática. En la etapa anterior de expansión global del capitalismo (1870s-1920s) ese salto estuvo protagonizado por el telégrafo, el teléfono y la radiofonía. Hoy, son los desarrollos y aplicaciones en materia de informática, microelectrónica y similares.

El primer gran momento de la globalización ocurrió en los siglos XV y XVI y tuvo su origen, lo mismo que el Estado moderno y el capitalismo, en algunas regiones de Europa. El dinamismo expansivo del capitalismo, asociado al nuevo espíritu intelectual y político de la época, impulsó la apertura de nuevas fronteras para los procesos de acumulación: es el momento de los grandes descubrimientos, la circunnavegación del Africa por los portugueses, el descubrimiento de América por los españoles, la instalación de Holanda en Asia, etc. El desarrollo de la ciencia y su aplicación a la producción facilitó la conquista de

nuevas fuentes de materias primas y de productos de consumo suntuario, así como la implantación política y militar en territorios cuyas poblaciones fueron integradas a esta primera ola de globalización por la vía del sojuzgamiento colonial y la mutación cultural. Los invasores trajeron nuevas enfermedades, nuevos cultivos y animales (arroz, caña de azúcar, remolacha, cereales, ganado vacuno, equino y porcino) y nuevas prácticas productivas a los territorios ocupados; los “nuevos mundos” enviaron metales preciosos y una variedad de alimentos nuevos que se convertirían en parte integral de la dieta europea: papa, tomate, maíz, cacao, etc. La revolución industrial de fines del siglo XVIII se financió con el tesoro extraído de las colonias (Ferrer 1996, 2000; Vilas 1999).

En el medio siglo que corre entre la década de 1870 y finales de la de 1920 el capitalismo se convirtió en el modo mundialmente dominante de organización de la producción y el comercio tanto en el plano nacional como en el internacional. La economías europeas y estadounidenses pasaron de la etapa competitiva a la formación de grandes conglomerados monopólicos u oligopólicos; la exportación de capitales desde Europa hacia el resto del mundo y, correlativamente, el endeudamiento de los países receptores crecieron en proporciones gigantescas; decenas de millones de trabajadores manuales, y sus familias, emigraron desde Europa hacia Estados Unidos y América del Sur. Mediante el Tratado de Berlín de 1871 las grandes potencias europeas delimitaron sus respectivas áreas de influencia en Asia, Africa y América Latina; el fenómeno del imperialismo (es decir, la subordinación económica, financiera y política de los países menos desarrollados, pero manteniendo su independencia formal) definió una nueva estructura de poder hegemónica por Inglaterra. Sin embargo las tensiones y conflictos generados por ese reparto entre los propios países de Europa, contribuirían decisivamente al estallido de la gran guerra de 1914-18.

Durante todo este periodo el Estado actuó fundamentalmente como una herramienta política de la expansión interna e internacional de la economía; sus ejércitos y armadas garantizaban que los países deudores pagaran sus deudas e invadían, cañoneaban o intervenían las aduanas de los rebeldes (o las tres cosas juntas); influían en la designación de los gobernantes y sus decisiones políticas. La organización y la gestión de los grandes intereses económicos corría por cuenta del “libre mercado”, es decir, de las grandes corporaciones extranjeras y de los sectores de las clases dominantes locales que se asociaron, de manera subordinada, a ellas. El Estado quedó reducido al papel de un gendarme protector del orden interno y de la actividad económica de las oligarquías locales: orden interno, conquistas territoriales, más unas pocas actividades en los áreas que no resultaban rentables para los inversionistas privados.

Sobre todo en la década de 1920 la especulación con las materias primas y los bonos de las deudas externas de los países de la periferia capitalista, estimulada por este esquema, culminó con una gigantesca crisis en octubre de 1929 que comenzó en Nueva York y rápidamente se extendió por todo el mundo. El intercambio comercial internacional se fragmentó, lo mismo que el sistema multilateral de pagos (es decir la posibilidad de que los saldos de los intercambios comerciales, las transacciones financieras y las inversiones de capital entre diversos países pudieran compensarse o ser utilizados para saldar deudas con otras partes). Tanto en los países desarrollados como en los atrasados el Estado tuvo que abandonar su posición de “dejar hacer” a los bancos, las bolsas y las grandes empresas, dada la responsabilidad de todas ellas en la gestación y estallido de la crisis. Para manejar la crisis y salir de ella, la intervención estatal fue considerada ineludible. Al igual que lo que ocurriría en nuestros días, el Estado debió salir a pagar los platos rotos del mercado, a

implementar nuevos mecanismos de política económica y social y a asumir objetivos de desarrollo nacional. La necesidad de salir de la crisis en que culminó la etapa de globalización acelerada del periodo 1870-1930 aconsejó fortalecer las capacidades de gestión de los estados y reorientar “hacia adentro” la dinámica económica, prestando mucha más atención a la “economía real” (es decir, la producción y el empleo, el desarrollo científico y técnico) que a la expansión transnacional (o globalización, como ahora se la llama). El nacionalismo económico nazi y fascista, la teoría económica de Keynes, el New Deal estadounidense, la socialdemocracia europea, estimularon esta reorientación y dotaron al Estado de nuevas funciones en la economía y en la sociedad. En la Unión Soviética ya desde la década de 1920 el Estado había sido dotado de amplias facultades y recursos de organización y conducción de la economía, como parte de la transformación radical del conjunto de relaciones sociales impulsada por la revolución bolchevique de 1917.

Se inició así una etapa “des-globalizadora”, a lo que contribuyó también el conflicto bélico que estalló en 1939 y que involucró, directa e indirectamente, a todos los países del globo. Concluida la guerra en 1945, la “guerra fría” (es decir la confrontación política entre el bloque de naciones hegemónico por EEUU y el hegemónico por la Unión Soviética) introdujo una nueva división política, militar e ideológica en el mundo. Parte importante de Europa Central, China y otros países de Asia decidieron apartarse del sistema capitalista, y varios nuevos Estados del “Tercer mundo” (denominación que abarcaba, genéricamente, a América Latina y el Caribe, África y partes de Asia y Medio Oriente) intentaron escoger una “tercera vía” de desarrollo entre el capitalismo y el socialismo. Este período alcanzó su momento de mayor auge en las tres décadas posteriores a la segunda guerra mundial. En ese lapso las políticas de los principales países capitalistas de Europa definieron como interlocutores privilegiados del Estado a las empresas que producían para los mercados internos y a los trabajadores organizados en sindicatos. La orientación del conjunto de la actividad económica hacia el mercado nacional creó condiciones para mejorar los salarios y los niveles de vida de los trabajadores y los sectores medios. Se desarrolló un amplio sistema público de bienestar y seguridad social, regulación del mercado de trabajo, regulación de precios salarios y rentabilidad empresaria, sistema impositivo progresivo, etc. Estas nuevas responsabilidades públicas estimularon el desarrollo de la planificación económica y social, tanto en el nivel nacional como en el regional y el local. La universalización del sufragio y la libertad de organización sindical ampliaron los alcances de la democracia política y enfatizaron su eficacia social.

Esto es lo que se conoció en Europa como **Estado de bienestar**. El Estado de bienestar puede ser visto así como el producto de un compromiso entre las clases empresarias y los trabajadores organizados en sindicatos poderosos y partidos políticos de fuerte convocatoria electoral, en el que éstas obtenían importantes beneficios en materia laboral, condiciones de vida, democratización de las relaciones económicas y sociales, etc. y aquéllas sacrificaban parte de sus ganancias a cambio de mantener a parte importante de las clases populares “a salvo” de opciones políticas comunistas. En este sentido, el Estado de bienestar fue un producto de la guerra fría y una respuesta a ella, pero también un fruto de las demandas, movilizaciones y luchas de las clases trabajadoras. El Estado asumió un papel activo de regulador de la dinámica social en una interlocución permanente con las cámaras empresariales y las centrales sindicales; la socialdemocracia alemana y escandinava, el laborismo inglés, el socialismo y la democracia cristiana en Italia, dieron expresión política a este Estado de bienestar. Su cometido fundamental no era únicamente

promover el desarrollo económico capitalista, sino ampliar las fronteras de la democracia desde lo político-institucional a lo económico y lo social.

Como toda fórmula de compromiso, la del Estado de bienestar estuvo sacudida por agudas contradicciones. La viabilidad política y fiscal del Estado de bienestar está condicionada por la capacidad del sector público para captar y movilizar los recursos necesarios para su financiamiento, y al mismo tiempo garantizar una adecuada tasa de ganancia al capital. Se requiere, como mínimo, una presión tributaria que aporte recursos para el financiamiento del bienestar, sin que esa carga genere desestímulos a la inversión de capital (es decir, que los impuestos que deben pagar los capitalistas por las ganancias que obtienen no sean tan altos que les quiten incentivos a la inversión), y el auspicio y promoción de sistemas de innovación técnica y científica que garanticen la elevación sostenida de la productividad del trabajo y de la eficiencia de la gestión pública de la expandida burocracia demandada por la administración del ampliado aparato estatal. Llega un momento sin embargo en que este equilibrio solo puede ser mantenido con costos crecientes (reducción de la tasa de acumulación y de crecimiento por caída de la rentabilidad del capital, deterioro de la productividad, pérdida de mercados externos, inflación, caída de los niveles de bienestar, crecimiento del desempleo, entre otros). En estas condiciones, las empresas buscan instalarse en países menos desarrollados donde los costos de producción (impuestos, salarios, seguridad social) son más bajos, lo cual alimenta la protesta de los trabajadores que ven perder puestos de trabajo en sus propios países. Los costos también son de índole política: por ejemplo, reducción de la base electoral de los partidos que apoyan este tipo de equilibrios, pérdida de legitimidad, xenofobia, búsqueda de soluciones alternativas por derecha y por izquierda.

Aparece en consecuencia el fantasma de la inestabilidad política y la ingobernabilidad. Vale decir, el peligro de que el Estado deje de ser capaz de procesar con eficacia las demandas cruzadas que le formulan los actores del mercado y de la sociedad, y de adaptarse a los nuevos escenarios internacionales. En Europa occidental y en Estados Unidos este período de crisis se extendió desde finales de la década de 1960 hasta principios de la de 1980. Los factores endógenos que se acaba de mencionar se vieron agravados por el impacto de la guerra de Vietnam en Estados Unidos y por el alza de los precios del petróleo en Europa. En América Latina, donde el Estado de bienestar nunca fue una realidad plena, el esquema culminó su crisis en 1982. Estos acontecimientos diseñaron el escenario y las condiciones para el relanzamiento de la globalización capitalista y el auge del neoliberalismo.

3. Globalización, neoliberalismo y crisis

A partir de principios de la década de 1970 una variedad de factores contribuyeron a generar una creciente liquidez de la economía internacional que llegaría a alcanzar niveles desproporcionados respecto de la magnitud de la economía real, lo cual dio pie a gigantescas transacciones financieras especulativas. La magnitud de la circulación internacional de capitales líquidos superó con creces al valor del intercambio comercial y al de la producción mundial. Por cada 100 dólares de inversión en activos fijos (o sea en yacimientos minerales, tierras, producción industrial, y similares) en todo el mundo, los préstamos alcanzaban a mediados de la década de 1960 a 6.2 dólares, mientras que hacia fines de la década de 1990 llegaban a 130 dólares. Con relación al comercio internacional las relaciones eran de 7.5 y 105. Es decir, había más dinero dando vueltas en la forma de papeles, bonos, títulos, etc. que bajo la forma de bienes y de inversión productiva (Vilas 2005a). La elevada disponibilidad de fondos líquidos permitió a los gobiernos de los

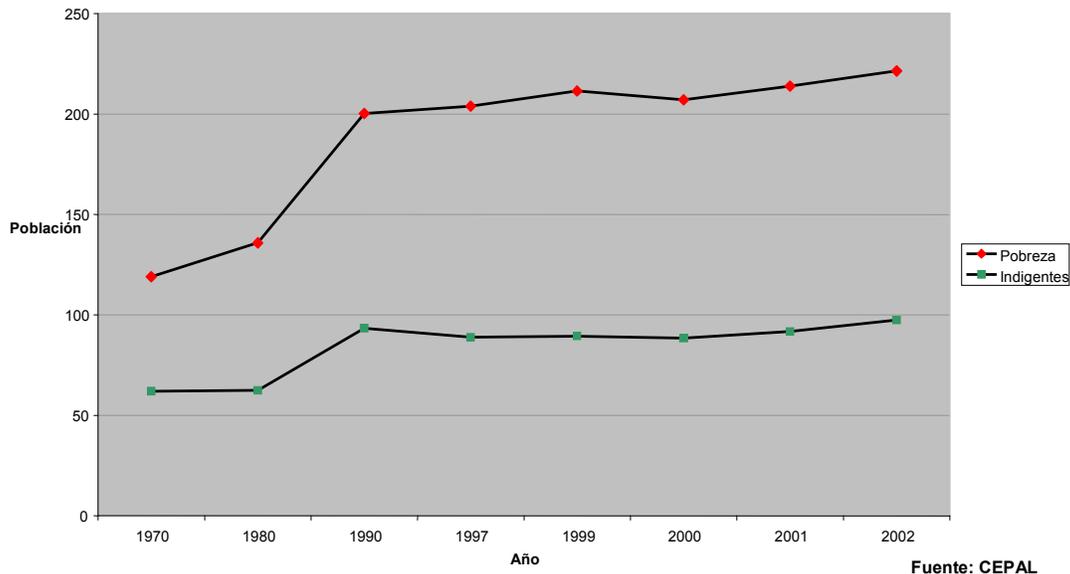
países menos desarrollados, entre ellos los de América Latina, tomar empréstitos y endeudarse más allá de toda prudencia. En algunos casos ese endeudamiento se destinó a sostener el ritmo de crecimiento económico, ampliar o modernizar infraestructura y financiar el desarrollo a pesar de la exigüidad de los recursos propios; en otros tuvo como finalidad principal financiar la carrera armamentista de algunos regímenes militares; en otros más, fue un mecanismo de enriquecimiento de los grupos de poder y de transferencia de recursos hacia los llamados “paraísos fiscales”. Las tasas de interés eran bajas, los plazos extensos, los requisitos muy flexibles.

Contraer deuda en el exterior fue visto también como una alternativa a modernizar y dotar de más eficiencia a los sistemas tributarios internos e imprimirles un sesgo más progresivo (es decir, gravar proporcionalmente más al capital que al trabajo, al consumo suntuario que al consumo básico, a los más ricos que a los sectores medios o a los más pobres). En vez de presionar sobre los grupos de más poder económico en el país de uno –grupos que además tenían influencia fuerte en los gobiernos— los gobiernos consideraron más conveniente tomar prestado de los bancos internacionales, que preguntaban poco y tenían dinero de sobra. Pero cuando las condiciones del mercado financiero internacional cambiaron y, sobre todo, cuando la Reserva Federal de Estados Unidos elevó las tasas de interés en respuesta a los propios problemas internos de la economía de ese país, los países del “Tercer mundo” se encontraron con que no podían pagar sus deudas y nadie quería prestarles fondos frescos.

La “crisis de la deuda” que así estalló en la segunda mitad de 1982 proyectó sus efectos nocivos durante toda la década, que se convirtió en “la década perdida” para el desarrollo de América Latina.

El gráfico siguiente muestra uno de los efectos más notorios de la crisis y de las medidas que los países adoptaron en respuesta a las recomendaciones recién señaladas. El crecimiento de la pobreza y la indigencia fue vertiginoso durante toda la década de 1980 y continuó, aunque desacelerado, a lo largo del periodo posterior. En el origen de este masivo deterioro de la calidad de vida de entre la mitad y dos tercios de la población latinoamericana se encuentran la pérdida de empleos por la crisis y luego por la privatización de empresas estatales, el crecimiento del trabajo “en negro”, el deterioro de los salarios reales.

América Latina: Población pobre e indigente, 1970-2002 (en millones)



En estas condiciones de amplia vulnerabilidad social, las presiones externas y el predominio político de los grupos de poder económico impulsaron un cambio en la concepción del papel del Estado en la economía y en la sociedad. Al contrario del papel activo del Estado que desde la década de 1930 se reconocía ampliamente y del rol estratégico que le cabía en la promoción del desarrollo económico y el bienestar social, se afirmó ahora el carácter nocivo de las intervenciones estatales y se las culpó del estallido de la crisis. Por lo tanto, lo mismo que se pensaba en el siglo XIX y hasta la crisis de 1929, volvió a afirmarse que el Estado debía “dejar hacer” al mercado: es decir, a los actores económicos más poderosos. Los gobiernos de los principales países desarrollados, los grandes organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial) y los bancos acreedores se pusieron de acuerdo para presionar a los deudores a adoptar un conjunto de reformas políticas, económicas e institucionales que garantizaran su cumplimiento de los compromisos contraídos; ante el peligro de que los deudores se negaran a pagar sus deudas, ofrecieron, a cambio de la ejecución de esas reformas, el refinanciamiento de las deudas (o sea, dinero fresco y endeudamiento nuevo para pagar deudas viejas) pero a tasas de interés más elevadas. La debilidad política de los gobiernos de estos países —algunos de ellos dictaduras militares, regímenes corruptos o fraudulentos, o incluso frágiles democracias recién recuperadas— impidió la búsqueda de soluciones alternativas. Los intereses de los grandes grupos financieros transnacionales se convirtieron en el eje de la política económica así recomendada e impuesta a los gobiernos de los países endeudados. El Estado de bienestar, que nunca había alcanzado en América Latina el desarrollo y la solidez de Europa, fue de todos modos dismantelado. “Achicar el Estado es agrandar la Nación” se convirtió en una de las dos consignas de este regreso de las concepciones de política económica del liberalismo del siglo XIX. La otra consigna fue “No hay alternativas” a las reformas recomendadas, descalificando así los intentos de implementar ajustes y modificaciones que no descargaran su costo sobre los hombros y los bolsillos de las mayorías populares.

El conjunto de políticas recomendadas o impuestas desde los centros del poder financiero internacional es conocido como “Consenso de Washington”, en alusión a la coincidencia de enfoque y objetivos de tres organismos que tienen sede en esa ciudad de Estados Unidos: el departamento del Tesoro del gobierno estadounidense, el Fondo Monetario Internacional, y el Banco Mundial. Más allá de recomendaciones específicas y de acciones puntuales, el “Consenso de Washington” se asentó sobre tres premisas básicas: 1) la reactivación económica de América Latina, y su crecimiento sostenido, dependen de un fluido ingreso de inversiones extranjeras; 2) para atraer esas inversiones los gobiernos deben dar la más amplia libertad a los mercados absteniéndose de intervenciones estatales puesto que éstas distorsionan los incentivos, desvían recursos e introducen irracionalidad; 3) los gobiernos deben ejecutar amplias reformas político-institucionales “de libre mercado” eliminando controles, restricciones, subsidios y regulaciones. Asentados en estas tres premisas figuran dos supuestos que, lo mismo que aquéllas, fueron asumidos como verdades autoevidentes: i) el Estado y la política generan distorsiones e irracionalidades en la vida económica, de ahí la necesidad de reducir al mínimo su intervención en ese terreno; ii) la dinámica inmanente de los mercados genera un efecto de “derrame” (*spill over*) de sus beneficios al conjunto de la sociedad. Desde el punto de la teoría, se trató de una adaptación, o actualización, de las viejas premisas del liberalismo económico del siglo XIX a los escenarios y los actores de fines del siglo XX; de ahí la denominación de **neoliberalismo** asignada a este conjunto de premisas y recomendaciones.

Las políticas del Consenso de Washington propugnaron en consecuencia la liberalización amplia de la economía, asumiendo que ella favorecería una asignación racional de los recursos y la recomposición de los flujos de inversión externa (Williamson 1990, 1993). Se esperaba como resultados la recuperación de la competitividad externa y el reinicio del crecimiento en un ambiente de estabilidad macroeconómica. El Estado debía limitarse a proveer de seguridad jurídica y política a la propiedad privada y a las transacciones entre los agentes de la economía y a garantizar el efectivo respeto del nuevo marco normativo presidido por la vigencia más amplia de la oferta y la demanda.

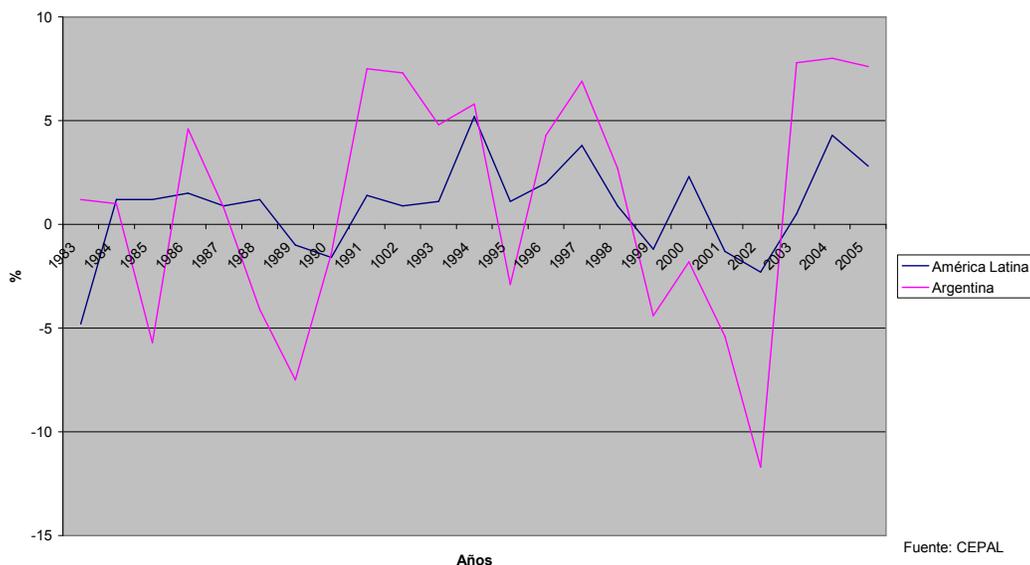
En realidad estos objetivos instrumentales y su amplio *marketing* mediático apuntaban a la concreción de un objetivo sustantivo: permitir la continuidad del esquema de fuerte endeudamiento externo que había caracterizado a la década anterior a la crisis de 1982 y que la mora en los pagos por el alza de las tasas de interés ponía en riesgo. Ese endeudamiento había sido estimulado por encima de toda prudencia por los bancos ahora al borde de la quiebra por la crisis de sus deudores. La ejecución de las reformas fue la condición para el regreso de éstos a los mercados financieros internacionales. La reestructuración y el refinanciamiento de sus pasivos permitieron dar continuidad a los pagos externos a costa de mayor endeudamiento, alejando el peligro de bancarrota que un default generalizado podría haber significado para los bancos acreedores y el sistema financiero internacional en su conjunto.

También influyeron en la amplia aceptación oficial y académica del neoliberalismo varias transformaciones que estaban teniendo lugar en la construcción social del conocimiento económico, es decir en el proceso de formulación y difusión de las ideas económicas y en la gravitación de factores institucionales, políticos, culturales, intereses profesionales, etcétera, en ese proceso. La formación académica de los economistas, la participación en seminarios, conferencias y asociaciones profesionales, la publicación

de artículos en determinadas revistas profesionales, la vinculación laboral a empresas de consultoría y a organismos internacionales, contribuyen decisivamente a la formación de paradigmas, teorías y modas intelectuales. La rotación de los economistas entre universidades, asesorías a gobiernos, contrataciones con consultoras e investigaciones promovidas por organismos financieros multilaterales, son factores determinantes en la instalación de una especie de *sentido común* de la profesión. De la mano de una nueva generación de economistas formados en algunas universidades de Estados Unidos, o vinculados a los proyectos promovidos por el Banco Mundial y organismos similares, las premisas de la economía neoclásica encontraron nuevo vigor en América Latina (Bouzas y Ffrench-Davis 2005). Debe mencionarse, en este mismo sentido, una interpretación de los procesos económicos y financieros transnacionales, que dio por sentada la incompatibilidad entre ellos y el Estado, anticipando el supuestamente inevitable “fin del Estado-nación” (Ohmae 1997; Hardt y Negri 2000) por efecto de la globalización. El Estado fue presentado ya como un obstáculo (por lo tanto, algo que debía ser reducido a sus dimensiones y acciones mínimas), ya como una víctima de la globalización (en consecuencia, un inevitable perdedor). En el primer caso, la tesis del “fin del Estado” reflejaba el interés de los actores que más ganancias sacaban de los procesos de globalización de reducir a un mínimo la gestión estatal y sobre todo acotar las intervenciones estatales que de alguna manera se hicieran cargo de las demandas de las clases trabajadoras. En el segundo caso, la tesis del “fin del Estado” presentó como algo inevitable, ajeno a la voluntad de los hombres y producto de la dinámica ideológicamente neutra de la ciencia y la técnica lo que en verdad era el producto de decisiones racionales adoptadas por actores específicos en situaciones concretas y en función de determinados intereses políticos económicos. Es decir, se dejó de lado el análisis del modo en que la promoción política de la globalización contribuyó a ahondar las asimetrías de poder y las desigualdades sociales, científicas y económicas características del orden internacional. Este enfoque ideológicamente sesgado dejó de lado la amplia evidencia que destacaba el papel activo del Estado en la promoción de la globalización, a través de una variedad importante de acciones: eliminación de barreras aduaneras, devaluación de la moneda local, desmantelamiento de las instituciones de regulación y control, privatización de servicios públicos, subsidios a la inversión extranjera, etc. (Panitch 1997; Jameson 2000; Vilas 2005a).

Los resultados de la ejecución de las políticas del “Consenso de Washington” fueron perjudiciales para grandes sectores de la población en toda Latinoamérica, y beneficiosos para pequeños grupos que vieron incrementado su poder económico y su gravitación social. Durante gran parte de la década de 1990 se alcanzó una cierta estabilidad de precios, especialmente en comparación con los altos registros inflacionarios de los años ochenta, pero esto no sirvió para reactivar la economía ni el empleo. El crecimiento del producto fue errático: uno o dos años de crecimiento eran sucedidos por otros tantos de caída, acentuando la inestabilidad general. El gráfico siguiente muestra la incapacidad de las políticas del “Consenso de Washington” de alcanzar un ritmo estable de crecimiento económico; las oscilaciones fueron más bruscas y pronunciadas en Argentina que en el resto del continente, y los “rebotes” cada vez menos pronunciados. El empleo se reactivó moderadamente, pero a fines de la década de 1990 casi la mitad de la población estaba sin trabajo y a su vez la mitad de los que trabajaba lo hacía en el sector informal (“en negro”) es decir en condiciones de inestabilidad, remuneraciones menores, sin protección social, etc. El cambio de tendencia que se advierte en los años finales cubiertos por el gráfico ilustra el efecto del abandono de los esquemas neoliberales, a lo que se hará referencia en más adelante.

Gráfico 2. América Latina y Argentina: PIB por habitante (Tasas anuales de variación)



Este conjunto de factores limitó los resultados de las políticas de combate a la pobreza y la indigencia, que, ya se vio, siguieron creciendo durante todo el periodo, alimentando el ahondamiento de la desigualdad social. A fines de la década de 1990 y principios de la actual varios organismos internacionales y especialistas reconocieron que, después de más de una década de aplicación del “Consenso de Washington” en América Latina, ésta era la región del mundo que presentaba las mayores desigualdades sociales, mayores y más profundas incluso que las que existían en países y continentes mucho menos desarrollados (por ejemplo BID 1998; Portes y Hoffman 2003; United Nations 2005).

4. Argentina

Argentina siguió en estos asuntos, en líneas generales, un recorrido similar al del conjunto de América Latina. La crisis de 1929-30 creó condiciones para que, mediante un golpe de Estado, la oligarquía agroexportadora regresara al ejercicio directo del gobierno; forzada por la crisis recurrió a ampliar los instrumentos y los alcances de intervención del Estado en la economía en su propio beneficio, para proteger la estructura agroexportadora, hasta donde fuera posible, del impacto del descalabro internacional. La caída de las importaciones y de las exportaciones abrió la oportunidad para ampliar el abastecimiento del mercado nacional con bienes producidos localmente, dando lugar a un proceso de sustitución de importaciones que databa de antes de la crisis pero que ahora, por la fuerza de las circunstancias, alcanzó nuevo vigor. El Estado oligárquico no estimuló este proceso mediante políticas activas (por ejemplo, créditos, regímenes de promoción, incentivos impositivos u otros), porque el pensamiento dominante entendía, erróneamente, que después de la crisis, la economía internacional volvería a ser como antes de ella. Sin embargo la industrialización provocó la progresiva diferenciación de la estructura social argentina, sobre todo en las ciudades. Favoreció el surgimiento de una nueva clase empresaria industrial, en parte de origen inmigratorio europeo, y el crecimiento de la clase obrera y sus organizaciones

sindicales, como resultado de las migraciones de trabajadores expulsados por la crisis agrícola de los campos y los pueblos y atraídos por las nuevas perspectivas de empleo en las ciudades. El interés en la industrialización y en un involucramiento activo del Estado en el desarrollo económico también existía en sectores de las Fuerzas Armadas; en la década de 1920 habían impulsado, con el gobierno de Hipólito Yrigoyen, la creación de la empresa estatal petrolera YPF, y la experiencia de la guerra de 1939-45 enseñaba que el potencial bélico de un Estado requiere que éste cuente con una base económica y social sólida e integrada en torno a una definición soberana de los intereses nacionales. Por diferentes caminos, todos estos actores concluían que para que tal cosa fuera posible era imprescindible alcanzar el poder político, reduciendo drásticamente la gravitación de los grupos tradicionales y de los intereses externos. En síntesis: un Estado que institucionalizara las nuevas relaciones de poder en las que la coalición industrialista, democratizadora y nacionalista expresada políticamente en el peronismo, se hiciera cargo del Estado y lo rediseñara y reorientara en función de objetivos de soberanía, desarrollo independiente y justicia social. La Constitución reformada en 1949 fue la expresión jurídica de esta nueva estructura de poder. Se nacionalizaron las fuentes de energía, el Estado se hizo cargo del comercio exterior y, a través de un número importante de empresas estatales, de la generación y distribución de bienes y servicios estratégicos para el crecimiento y el bienestar; se declaró la función social de la propiedad privada; la cultura nacional y los derechos de los trabajadores alcanzaron jerarquía constitucional.

El golpe militar de 1955 derrocó al gobierno peronista y derogó la Constitución reformada en 1949, pero el Estado desarrollista e intervencionista mantuvo su vigencia en sus grandes lineamientos generales, en la medida en que respondía a los intereses de amplios sectores de la economía nacional. En efecto: para entonces Argentina contaba con una burguesía industrial relativamente autónoma respecto de la oligarquía agropecuaria y de las corporaciones extranjeras, pero dependiente de las políticas públicas para sostener y ampliar sus niveles de actividad. Una burguesía industrial que detestaba el activismo sindical pero que estaba forzada a negociar con los sindicatos ciertas condiciones laborales mínimas; además, en la medida en que seguía siendo una burguesía industrial proveedora del mercado interno, y siendo los salarios la fuente generadora principal de la demanda interna, los industriales, simplemente en defensa de sus propios intereses de clase, debían mantener canales de diálogo y negociación con las organizaciones sindicales. Por otro lado, el movimiento obrero había alcanzado una gravitación institucional y cultural en la sociedad argentina que le permitió resistir los ataques de los sectores más reaccionarios de la nueva coalición gobernante. Así pues, si el nuevo escenario político significó una pérdida de poder para las clases populares y una redefinición de las relaciones de poder dentro de las clases propietarias, el Estado interventor y desarrollista mantuvo su vigencia, aunque reorientando su funcionamiento de acuerdo a las modificaciones experimentadas en la estructura de poder social.

A lo largo del periodo que corre entre 1955 y 1990 las tensiones así generadas (a las que hay que agregar las diferentes modalidades de vinculación de la burguesía local con los actores y mercados extranjeros a partir de la década de 1960) condujeron a dos grandes rupturas institucionales, en 1966 y en 1976. Ambas significaron un avance político de los grupos más conservadores y mejor vinculados con el capitalismo transnacional, sobre todo la de 1976, pero ninguna de ellas significó un cuestionamiento de fondo al Estado interventor, sino fundamentalmente de aquellos aspectos de su organización y su funcionamiento que de alguna manera expresaban intereses de sectores sociales más

amplios –por ejemplo trabajadores, clases medias, pequeñas y medianas empresas, industrias orientadas hacia el mercado interno. Con el régimen militar instaurado en 1976 el Estado se convirtió no sólo en una brutal maquinaria represiva, sino también en una bomba succionadora de ingresos de las clases trabajadoras y medias en beneficio de los grupos de mayor poder económico, anticipando en esto último el que sería uno de los aspectos más sobresalientes de la década de 1990.¹

Debe señalarse asimismo que el papel estratégico del Estado para que determinados grupos y sectores pudieran realizar sus intereses, obtener ganancias y alcanzar posiciones de poder dio pie a que muchos de esos grupos y sectores llegaran a considerar al Estado como una especie de botín de guerra o, por lo menos, como una fuente de ganancias y de empleos en detrimento de objetivos colectivos, intereses nacionales y eficacia institucional. La calidad de los servicios públicos se deterioró, las empresas estatales fueron desfinanciadas y convertidas en garantes de la toma de créditos externos, la calidad del empleo público se derrumbó. A la postre, estos factores habrían de avalar en la década de 1990 las argumentaciones de los organismos financieros internacionales, el gobierno de Estados Unidos, las grandes corporaciones transnacionales, y los grupos locales económicamente dominantes más vinculados a ellos en favor de políticas que favorecieran activamente a los procesos de globalización. Lo mismo que en otros países de América Latina, el desmanejo económico de la dictadura y en particular el endeudamiento externo imprudente, y las limitaciones de la primera generación de gobiernos que protagonizaron la “transición a la democracia” en la década de 1980, crearon las condiciones para que, también como en otros países de la región, Argentina ingresara de lleno, a fines de la década de 1980, a la órbita del neoliberalismo y el “Consenso de Washington”.

En virtud de todo esto, el Estado argentino privatizó sus empresas, desreguló el comercio exterior, el sistema financiero y el mercado de trabajo, privatizó todo tipo de servicios públicos así como el sistema de previsión social. Todas estas actividades y facultades fueron transferidas al “mercado”, es decir a los grandes conglomerados y grupos económicos y financieros, locales y extranjeros. Después de unos pocos años, los resultados quedaron a la vista: una extraordinaria concentración de la propiedad y los ingresos, aumento de la población en condición de pobreza, deterioro de los salarios reales y del empleo, crecimiento del trabajo “en negro”, extranjerización de sectores estratégicos de la economía, y una gigantesca transferencia de ingresos a costa de los asalariados (Basualdo 2005, 2000; Aspiazu 1998; Schvarzer 1998). Argentina achicó el aparato administrativo de su Estado nacional mucho más que otros países latinoamericanos embarcados en procesos similares (Oszlak 2003; Pereyra 2000); a fines de la década de 1990 los gobiernos que recomendaban “achicar el Estado” tenían aparatos estatales mucho más amplios y de mayor gravitación económico-financiera que los de Argentina y Chile (cfr. el cuadro siguiente). Sin embargo este “achicamiento” del Estado nacional, motivado por la necesidad de dar cumplimiento a las metas fiscales impuestas por los organismos multilaterales de crédito, fue compatible y frecuentemente se apoyó en una inflación de los aparatos estatales provinciales, merced a una curiosa y muy criticada política de descentralización (Oszlak 2003; Vilas 2003).

¹ Basualdo (2006) es el estudio más completo sobre la evolución económica y social, y las políticas respectivas, de la segunda mitad del siglo XX y los inicios del actual.

TAMAÑO RELATIVO DEL ESTADO EN VARIOS PAISES A FINES DE LA DECADA DE 1990

PAIS	CONSUMO DEL GOBIERNO(*)	GASTO PUBLICO CORRIENTE (**)
ARGENTINA	3	1.1
ALEMANIA	20	32.1
CHILE	6	17.3
COREA	12	14.7
ESPAÑA	16	34.9
ESTADOS UNIDOS	16	21
FRANCIA	19	44.6
ITALIA	16	45.4
MALASIA	11	15.5
REINO UNIDO	21	39.6
SUECIA	26	43.2

(*) Como % del PIB, 1998

(**) Como % del PIB, 1997

Fuente: World Bank (1999) cuadros 13 y 14.

El achicamiento “físico” del Estado implicó además, por el modo en que se llevó a cabo, una paralela transferencia de facultades políticas de conducción y control, en beneficio de los grandes grupos económicos. El Estado abdicó soberanía frente a los actores más poderosos del mercado, nativos y extranjeros. La privatización de empresas estatales como YPF, Gas del Estado, Yacimientos Carboníferos Fiscales, Aerolíneas Argentinas, Obras Sanitarias de la Nación y otras, además de transferir recursos estratégicos a manos privadas, muchas de ellas filiales o subsidiarias de corporaciones transnacionales, entregó a los nuevos titulares, en los hechos, el diseño y el manejo de las políticas de los sectores respectivos. Por lo tanto, subordinó cuestiones del más alto interés nacional, a las particulares conveniencias e intereses comerciales o financieros de los nuevos titulares, y a planes de operación formulados, muchas veces, fuera del país y como parte de una estrategia global de la corporación madre. Las dificultades que hoy experimenta Argentina en materia energética deben mucho a esta abdicación de facultades y responsabilidades políticas. Obviamente las empresas prefirieron continuar con la explotación de las fuentes energéticas previamente desarrolladas por el estado, que embarcarse en nuevas exploraciones que habrían demandado una inversión importante y afectado la rentabilidad de corto plazo.

Algo similar puede señalarse en materia de transportes. La privatización ferroviaria y la eliminación de ramales, que derivaron cargas y pasajeros hacia el transporte automotriz, no fue complementada con una política de desarrollo de la infraestructura vial. Además de una fuerte desarticulación del mercado nacional, habría que preguntarse cuánto de las elevadas cifras de muertes por accidentes de tránsito en ruta se deben a esta abdicación estatal. Por su lado, la privatización del sistema metropolitano de agua y saneamiento implicó la delegación en la empresa concesionaria de la política de expansión del servicio hacia los millones de habitantes que carecían de él, así como de la política tarifaria. Abandonada a sus propios intereses comerciales, la empresa privada dio prioridad a los sectores de mayor capacidad de pago que garantizaban una mayor rentabilidad comercial, a la remesa de utilidades al exterior y a la distribución de dividendos a sus accionistas, que al cumplimiento de sus compromisos contractuales.

Los ejemplos podrían sucederse, pero lo dicho es suficiente para ilustrar la dimensión **política** y no sólo administrativa del “achicamiento” estatal. Ese achicamiento político

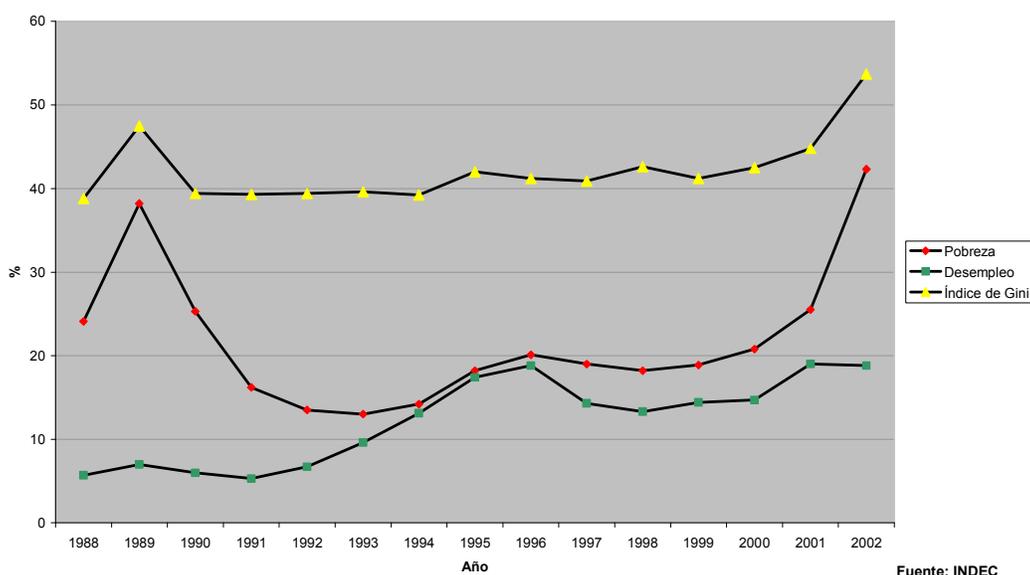
implicó la captura del estado por los grupos del poder económico más globalizado. El estado fue convertido en instrumento estratégico para la fragmentación del mercado de trabajo, la destrucción de conquistas laborales, el deterioro de la salud y la educación, el retroceso científico técnico, el incremento exponencial del endeudamiento externo en condiciones crecientemente onerosas. Al mismo tiempo, la reforma constitucional que emergió del “pacto de Olivos” le quitó al estado nacional soberanía sobre los recursos energéticos de la nación, facilitando su control y eventual dilapidación en beneficio de intereses particulares locales y foráneos.

Por su parte, la contracción de los recursos financieros asignados a salud, educación, seguridad social, contrastó con el incremento de los presupuestos que financiaban las capacidades coactivas e imperativas del Estado y, sobre todo, la satisfacción de los compromisos fiscales derivados del creciente endeudamiento externo. La prioridad asignada a los compromisos derivados de la política de creciente endeudamiento externo, respecto de los reclamos sociales originados en la creciente *deuda social* ilustra bien las características fundamentales de los nuevos acomodados de poder. La atención puesta por la mayor parte de la literatura referida a la reforma del Estado en cuestiones instrumentales y procesales dificultó una clara conceptualización política de este proceso. Conceptualización política no en términos de tal o cual ideología, sino en lo que ese proceso denotó de cambios en las relaciones de poder y en la consiguiente asignación de recursos y de distribución de ganancias y pérdidas entre actores. Mucho más que una reforma institucional o administrativa del Estado, tuvo lugar su reforma política, y en todo caso aquélla fue consecuencia directa de ésta.

A mediados-fines de la década de 1990 era evidente que el esquema globalizador estaba generando tensiones y desajustes crecientes; la crisis mexicana de 1994, la de los países asiáticos en 1997, y posteriormente la de Brasil, agregaron sus efectos a los que ya venía generando el propio modelo económico-financiero implantado en Argentina. El Gráfico 3 muestra la evolución de la proporción de población en condiciones de pobreza y de la tasa de desempleo en el Gran Buenos Aires. El hecho de que la pobreza creciera mucho más que el desempleo señala que no fue la pérdida de puestos de trabajo la causa principal del empobrecimiento, sino el deterioro de los salarios reales de los trabajadores, que no alcanzaban a cubrir la canasta básica de bienes y servicios. La combinación de crecimiento de ambos factores se tradujo en un sostenido incremento en la desigualdad social, medida por la evolución del coeficiente de Gini.²

² Este coeficiente, llamado así por el apellido de su creador (el matemático italiano Corrado Gini) mide el conjunto de desigualdades de ingresos en una sociedad en un momento dado. Sus valores oscilan entre 0 y 1: a mayor valor del coeficiente, más desigualdad.

Gráfico 3. Pobreza, desempleo y distribución del ingreso en el Gran Buenos Aires



El impacto de todo esto en el tejido social fue severo. Entre octubre del 2000 y octubre del 2001 la pobreza en hogares creció en el área metropolitana casi 25%, y la concentración del ingreso, medida por el índice de Gini, subió del 41.2% en octubre 2000 a 44.8% en similar mes de 2001. La abierta responsabilidad del gobierno en el agravamiento de la crisis y el consiguiente aumento de la vulnerabilidad social dieron nuevos motivos para el repudio popular (cfr. el cuadro siguiente).

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD EN EL ÁREA METROPOLITANA, 2000-2002

Fecha de la observación	Bajo la línea de pobreza en %		Bajo la línea de indigencia en %		Coeficiente de Gini	Índice de polarización*
	Hogares	Personas	Hogares	Personas		
Oct. 2000	20.8	28.9	5.6	7.7	42.5	30.0
Mayo 2001	23.5	32.7	7.4	10.3	43.9	33.5
Oct. 2001	25.5	35.4	8.3	12.2	44.8	33.9
Mayo 2002	37.7	49.7	16.0	22.7	45.2	46.4
Oct. 2002	42.3	54.3	16.9	24.7	53.7	39.3

(*) Relación entre el ingreso medio del 10% más rico de los hogares y el del 10% más pobre.
Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

Reducido a simple aparato de gestión de la especulación financiera y de garante del orden público, desmantelados sus instrumentos de regulación, manejado por los representantes de los grupos que habían lucrado con ese modelo, el Estado no estuvo en condiciones no ya de anticipar la crisis, sino siquiera de prevenir sus efectos más nocivos. La explosión de las protestas sociales, que culminarían con la caída del gobierno en diciembre 2001 demostró que el Estado tampoco estaba en condiciones de garantizar el orden social (Vilas 2004, 2005b).

5. Después el neoliberalismo

El capitalismo avanza de crisis en crisis en un persistente movimiento cíclico; periodos de extraordinario auge anteceden a devastadores derrumbes; gran parte de los activos físicos y financieros creados en el ascenso del ciclo se derrumban estrepitosamente en la crisis. Esto es lo que explica, junto a otros factores, la pendularidad que se advierte, en el largo plazo, entre permisividad y activismo estatal. Una y otra son manifestaciones de la permanencia de la misión esencial del Estado por encima de circunstancias particulares: garantizar las mejores condiciones para la sustentabilidad del sistema económico que le sirve de base. Lo que hoy estamos viendo en Estados Unidos y Europa frente a la crisis que estalló en octubre 2008, reproduce, a grandes rasgos, lo que ya se vio tras la crisis de 1929-30. El Estado abandona su rol de gendarme y asume un papel activo en una variedad de asuntos económicos –salvamento de bancos, subsidios a empresas quebradas, programas sociales de emergencia, etc.— para, como se dice corrientemente, “sacar las papas del fuego”.

El asunto central no es si el Estado interviene o no, sino en beneficio de quién interviene, y si bien siempre se afirma que lo hace en defensa del “interés nacional”, ya se señaló en una sección anterior de este capítulo que diferentes grupos y actores sociales tienen diferentes concepciones de en qué consiste, y cómo se defiende, ese “interés nacional”.

Un aspecto relevante de las crisis que a fines de la década de 1990 e inicios de la actual asolaron a varios países de América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Venezuela entre otros) es que, en virtud de los cambios políticos que han tenido lugar en ellos, los gobiernos surgidos de elecciones plantean una fuerte asociación del interés nacional de sus respectivos países con la soberanía y el bienestar de las clases populares. A diferencia de la notable uniformidad neoliberal de las décadas de 1980 y 1990, predomina hoy una concepción del Estado como instrumento de desarrollo y de bienestar e inclusión social.

Más allá de las especificidades de cada caso, es posible identificar algunos rasgos recurrentes en todos ellos:

En primer lugar, una **recuperación del Estado como herramienta de desarrollo y bienestar**. Esto se expresa en la adopción de políticas económicas y sociales activas y en la ampliación de los espacios de autonomía para la toma de decisiones, tanto respecto de los grupos de poder económico como en los escenarios internacionales. Un aspecto muy publicitado es la recuperación de la propiedad y el control de recursos energéticos, la creación de empresas públicas en sustitución de empresas transnacionales y el estímulo a inversionistas domésticos (Argentina, Bolivia, Uruguay, Venezuela). El Estado asume un papel más dinámico de regulación y orientación en áreas que tradicionalmente pertenecieron al sector público de la economía y que fueron privatizadas en décadas pasadas como parte del programa neoliberal. Pero a diferencia de los regímenes populistas o nacionalistas del pasado, el enfoque es ahora selectivo y no involucra un cuestionamiento de principio a la actividad privada o a las firmas extranjeras. Los avances de Venezuela y Bolivia en la nacionalización de empresas extranjeras en el terreno de la energía se están efectuando a través de negociaciones; en Argentina, la reestatización de algunos servicios públicos (agua y saneamiento, correos, control del espacio radioeléctrico) fue la respuesta a incumplimientos contractuales graves por las empresas privadas que los operaban. La reestatización del servicio

metropolitano de agua y saneamiento en Uruguay se decidió a través de un plebiscito de amplia participación ciudadana.

El reposicionamiento estatal expresa la intención de recuperar capacidad de decisión y de conducción política en asuntos que, en las últimas décadas, fueron cedidas al mercado y, en particular, a un mercado controlado por intereses externos. Las privatizaciones de las décadas pasadas no sólo transfirieron al mercado la propiedad de activos, sino también la definición de los objetivos de política pública y el diseño de ésta en áreas estratégicas para el desarrollo y el bienestar de la población. Por lo tanto más importante que medir si el Estado crece mucho (Bolivia, Venezuela) o poco (Argentina, Brasil, Uruguay...) en términos de presupuesto o de su red administrativa, es percibir el objetivo político de la recuperación estatal en función de objetivos de mayor autonomía respecto de los intereses de corto plazo de los mercados, una reinserción más equitativa y beneficiosa en la globalización, y una promoción más decidida de un estilo de desarrollo que distribuya mejor los frutos del esfuerzo colectivo.

En esta búsqueda de mayores espacios de autonomía política destacan asimismo las decisiones de “desendeudamiento” adoptadas por Brasil y Argentina respecto del FMI. Al saldar anticipadamente sus deudas con el organismo, utilizando reservas acumuladas en virtud de una correcta administración fiscal, ambos países sacaron del juego a un organismo que, en términos políticos, siempre actuó como un instrumento de presión de los grupos del poder económico y del gobierno de Estados Unidos, y en asuntos técnicos y de ética ha sido severamente cuestionado. Como resultado, los gobiernos cuentan con mayores grados de libertad en la definición de objetivos, diseño de políticas y orientación del desarrollo.

En segundo lugar, la **adopción de políticas activas en materia de desarrollo económico y social**. La política social neoliberal de focalización y alivio de la pobreza crítica es sustituida por una estrategia integral de intervenciones que apunta a remover las causas profundas del fenómeno. La reactivación económica, el reposicionamiento de la inversión pública en infraestructura, la promoción del empleo genuino, la mejora de los salarios reales, un mejor acceso a recursos, etc., están permitiendo revertir el hasta hace poco imparable crecimiento de la pobreza y la desigualdad social. Reforma agraria, ambiciosos planes de apoyo a la pequeña y mediana empresa y a las economías campesinas, desarrollo de la educación pública y agresiva expansión de la cobertura de los sistemas públicos y gratuitos de salud, forman parte de la agenda de la política social de los años recientes. Entre 2002 y 2006 el volumen de población latinoamericana en condiciones de pobreza se redujo en casi 28 millones de personas, y el de indigentes en unos 26 millones, representado 36.5% de la población en la primera categoría, y 13.4% en la indigencia (CEPAL 2007).

El contraste entre aquella inercia y el panorama actual parece deberse principalmente a las estrategias y políticas sociales y económicas puestas en ejecución. De acuerdo a un reciente informe de la CEPAL son precisamente Argentina y Venezuela los países que en los últimos tres años más han avanzado en la reducción de la pobreza, gracias a estrategias y enfoques heterodoxos e integrales (CEPAL 2006). Es recién en años recientes que el volumen absoluto de pobres comienza a disminuir, coincidiendo con el abandono de las recomendaciones del “Consenso de Washington” en varios países de la región. La calidad de las políticas hace la diferencia entre una asignación eficiente de

recursos y el derroche y la chapucería, del mismo modo que la gravitación política de diferentes actores domésticos y externos plantea prioridades distintas respecto de la asignación de esos recursos. En desigual medida, la llegada de estos gobiernos reformistas implica un cambio en las relaciones de poder entre actores sociales y por consiguiente en el modo en que las prioridades son definidas y los recursos distribuidos.

En tercer lugar un nuevo **impulso a procesos de integración regional alternativos** a la propuesta ALCA del gobierno de los Estados Unidos. Esto abarca tanto la ampliación del MERCOSUR para integrar a Venezuela como miembro pleno, como a la promoción por Venezuela de una “Alternativa Bolivariana” de integración regional que a incluye Cuba y Nicaragua, como a proyectos bi o plurinacionales de inversión en infraestructura, desarrollo cultural, financiamiento, etc. de los que Venezuela es el más visible impulsor –por ejemplo, el proyecto de gasoducto desde el Orinoco hasta el Río de la Plata pasando por Brasil, Paraguay y Uruguay, la creación de un banco sudamericano encargado del financiamiento de este tipo de emprendimientos multi gubernamentales, la venta de petróleo a precios preferenciales a Cuba y Nicaragua, la creación de una red de televisión cultural e información alternativa a la de los grandes multimedios estadounidenses, etc. En conjunto estas acciones forman parte del objetivo de ampliar los márgenes de decisión autónoma de la región y de alcanzar una inserción más beneficiosa en los procesos y escenarios de la globalización. Una vez más debe enfatizarse el carácter político de este impulso. Va más allá de la ampliación de intercambios comerciales, desgravaciones arancelarias, coordinación o unificación de políticas y asuntos similares, y se orienta también a generar instancias institucionales de participación de los actores de la sociedad civil.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZPIAZU, Daniel (1998) **La concentración de la industria argentina a mediados de los años noventa**. Buenos Aires: FLACSO/EUDEBA.
- BASUALDO, Eduardo (2006) **Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad**. Buenos Aires, Siglo XXI.
- BASUALDO, Eduardo (2000) **Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa**. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes/FLACSO/IDEP.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo (1998) **América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social de América Latina. Informe 1998-1999**. Washington D.C.: BID.
- BOUZAS, Roberto y Ricardo FFRENCH-DAVIS (2005) “Globalización y políticas nacionales: ¿Cerrando el círculo?” **Desarrollo Económico** 179:323-348.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006) **Panorama social de América Latina**. Santiago de Chile: CEPAL.
- FERRER, Aldo (1996) **Historia de la globalización, I. Orígenes del orden económico mundial**. Buenos Aires: FCE.
- FERRER, Aldo (2000) **Historia de la globalización, II. La Revolución Industrial y el Segundo Orden Mundial**. Buenos Aires: FCE.
- HARDT, Michael y Antonio NEGRI (2000) **Imperio**. Barcelona: Paidós.
- HELLER, Herman (1942) **Teoría del Estado**. México: Fondo de cultura Económica.
- JAMESON, Frederic (2000) “Globalización y estrategia política”. **New Left Review** en castellano, 5:5-22.

- OHMAE, Keinichi (1997) **El fin del Estado-Nación**. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- OSZLAK, Oscar (2003) "El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina". **Desarrollo Económico** 168 (enero-marzo) 519-543.
- PANITCH, Leo (1997) "Rethinking the role of the State", en James Mittelman, ed. **Globalization: Critical Reflections**. Boulder, Co., Lynne Rienner Publishers, 83-113.
- PEREYRA, Elsa (2000) "Las reformas de primera y segunda generación en la Argentina: acerca del rol del Estado en el desarrollo". **Taller. Revista de Sociedad, Cultura y Política** vol. 5 N° 12:39-62.
- PORTES, Alejandro y Kelly HOFFMAN (2003) "La estructura de clases en América Latina: composición y cambios durante la era neoliberal". **Desarrollo Económico** 171:355-387.
- SAMPAY, Arturo Enrique (1973) **Constitución y pueblo**. Buenos Aires: Cuenca Ediciones.
- SCHVARZER, Jorge (1998) **Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000**. Buenos Aires: a-Z editora.
- UNITED NATIONS (2005), **The Inequality Predicament. Report on the World Social Situation 2005**. New York: United Nations.
- VILAS, Carlos M. (2005a) "¿Estado víctima o Estado promotor? El debate sobre soberanía y autonomía en el capitalismo globalizado". En Carlos M. Vilas et al. **Estado y política en la Argentina actual**. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento/Prometeo Libros, 2005:21-65.
- VILAS, Carlos M. (2005b) "Pobreza, desigualdad y sustentabilidad democrática: el ciclo corto de la crisis argentina". **Revista Mexicana de Sociología** 67/2:229-269.
- VILAS, Carlos M. (2004a) **Pensar el Estado**. Universidad Nacional de Lanús, Departamento de Planificación y Políticas públicas.
- VILAS, Carlos M. (2004b) "Gobernabilidad democrática y heterogeneidad social: la crisis argentina de 2001". **Revista SAAP** (Sociedad Argentina de Análisis Político). Vol. 1 N° 3, 561-589.
- VILAS, Carlos M. (2003) **Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990**. Buenos Aires: INAP.
- VILAS, Carlos M. (2001) "El síndrome de Pantaleón: política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno". **Revista de Ciencias Sociales** (Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia, Venezuela) vol. VII (2) 173-198.
- VILAS, Carlos M. (2000) "Estado y mercado en la globalización". **Taller. Revista de Sociedad, Cultura y Política** vol. 5 N° 12:9-38.
- VILAS, Carlos M. (1999) "Seis ideas falsas sobre la globalización", en John Saxe-Fernández, coord., **Globalización: crítica a un paradigma**. México: UNAM/Instituto de Investigaciones Económicas/Plaza y Janés, 69-101.
- VILAS, Carlos M. (1997) "La reforma del estado como cuestión política". **Taller. Revista de Sociedad, Cultura y Política**, vol. 2 N° 4:87-129.
- WORLD BANK (1999) **Entering the 21st Century. World Development Report 1999/2000**. Washington D.C.: The World Bank.