

Proceso de desarrollo del Estado en América Latina y Políticas Sociales Lucio Kowarick

1. Dificultad del tema

La primera dificultad del tema es su amplitud y complejidad teórica. Hay una literatura científica muy vasta en relación a la cuestión del Estado. Además, es uno de los puntos más controvertidos; aún en la tradición marxista, los aportes teóricos están muy distantes de un consenso.

La segunda dificultad del tema reside en que hay pocas contribuciones teóricas acerca de lo que es exactamente "Política Social"; la mayoría de los estudios son de carácter descriptivo y los resultados de los análisis rara vez tienen un alcance teórico más amplio. La mayoría de los estudios están situados a un nivel puramente sectorial, por ejemplo de salud, de vivienda, etc., sin que estos aspectos sociales sean relacionados con procesos más amplios, probablemente porque tampoco se sabe exactamente qué es lo "social".

Una tercera dificultad del tema es que hay una gran diferencia entre los países del continente latinoamericano.

Por un lado hay países donde el capital desarrolló una industria diversificada, orientada tanto a la producción de bienes de consumo durable como también a los bienes de producción; producción ésta que se dirigió fundamentalmente para el mercado interno. Los casos de Brasil, México, Venezuela y Argentina son los más próximos a este estadio de desarrollo de las fuerzas productivas.

Por otro lado, también hay países donde existe una mera clase exportadora en donde las empresas, generalmente extranjeras, buscan ventajas comparativas para producir una estrecha gama de artículos, buscando exportarlos al mercado internacional.

En suma, hay una diversidad muy grande de situaciones económicas e histórico-estructurales, en las diversas sociedades latinoamericanas.

Con todo, lo que caracteriza a todos los países latinoamericanos es la situación de dependencia. Claro que no se puede explicar las diferentes formaciones sociales latinoamericanas únicamente por el ángulo de la dependencia, o sea, únicamente a partir de factores que vienen del "exterior". Hay toda una serie de condicionantes "internos" en cada país, sobre los cuales los factores externos actúan, dando origen a los cuadros socio-económicos muy diversos.

Talvez la noción de "dependencia estructural" como la que desarrollaron Quijano o Cardoso, sea la más adecuada para entender esta articulación de las dinámicas "externa" "interna". De todas maneras, los cambios que ocurrieron en los últimos años en los países latinoamericanos deben ser problematizado en función de las

transformaciones que ocurrieron a nivel del capitalismo mundial, designadas como el nuevo “carácter de la dependencia”.

2. Formulaciones teóricas acerca del carácter del Estado.

Antes de entrar directamente en el tema propuesto, me gustaría hacer algunas formulaciones muy generales acerca del carácter del Estado.

Quien habla de Estado tiene implícito o explícitamente que hacer referencia a un modelo de dominación.

Hablar de Estado significa hablar de una dinámica contradictoria de las clases sociales, o sea, fundamentalmente, de una acción política que crea las condiciones para la reproducción y expansión del capital y las formas de apropiación del excedente.

Hay dos visiones polares incorrectas que encontramos para analizar el carácter de dominación del Estado.

De un lado, encarar el Estado como un organizador de una sociedad, tornándose en un ente todo poderoso porque las clases sociales son débiles. Por ejemplo, que ausencia de una burguesía poderosa el Estado avanza y organiza la sociedad.

Decir que una burguesía local es débil puede ser de hecho empíricamente correcto, pero decir que el Estado, por sí solo, constituye el principio unificador de una nación, significa incurrir en el error de separar intereses de clase y dominación de clase y colocar el Estado encima de los intereses de clase.

Esta concepción tiene el peligro de ver el Estado autonomizado de las fuerzas sociales tornándose en sí mismo en una fuerza autóctona y separada de la “sociedad civil”.

De otro lado, el error está en ver al Estado como un instrumento total y directo de realización de intereses de la burguesía o sea; tal es la burguesía, tal es el Estado. El error radica en determinar lo político por lo económico sin percibir que en este proceso hay muchas mediaciones y que éste es eminentemente contradictorio. En suma, la idea de contradicción es fundamental para comprender el carácter del Estado.

El Estado capitalista es obviamente un Estado burgués que expresa los intereses de las clases hegemónicas, pero lo importante es que expresa la dominación de los intereses de clase contradictoriamente. O sea, es una condensación de una relación de fuerzas sociales y en este sentido expresa las contradicciones de las clases. La dominación es contradictoria en dos niveles. Primero, porque expresa alianzas de clases o de fracciones dominantes que no son similares y que, por lo tanto, reflejan conflictos muy variados que se constituyen en fuente de opresión permanente. O sea que el Estado no es un bloque monolítico; la contrario, es el resultado de la alianza de varias fracciones de clase que tienen intereses conflictuales y que varían con la marcha del proceso histórico.

Por otro lado, la dominación es contradictoria también y fundamentalmente porque si el Estado excluye las llamadas clases dominadas, tiene, en cierta medida, que incluir algunos de sus intereses.

No se puede pensar en una sociedad que excluye siempre todos los intereses de las clases subalternas. En ciertos momentos, en vista a alguna necesidad del proceso de acumulación, los intereses de los dominados tienen que ser introducidos dentro del aparato decisorio del Estado. Tal vez la idea de “pacto de dominación” puede dar cuenta de este proceso.

El “pacto de dominación” representa en última instancia la defensa de los intereses básicos y fundamentales de las fracciones dominantes. Pero refleja siempre una dinámica de oposiciones y conflictos que ocurren en el ámbito de las clases dominantes (contradicciones secundarias) que se hacen secundarias ante el enemigo principal en la medida en que éste pone en riesgo de carácter básico del “pacto de dominación” que es el nivel donde se inscriben las contradicciones principales. De todas formas, es importante resaltar que las reivindicaciones y presiones de las clases subalternas pueden ser incorporadas en la medida que no afecten e carácter básico del “pacto de dominación”.

En suma, frente al movimiento de las fuerzas sociales el Estado, en primer lugar mantiene las normas de exclusión económica y política que constituye la esencia del “pacto de dominación”. En segundo lugar, debe asegurar una distribución de beneficios para las clases y fracciones sobre las cuales esté contradictoriamente estructurado el “pacto de dominación”. Además debe atender a ciertas demandas de las clases subalternas aún así estas demandas se contraponen a ciertos intereses de fracciones dominantes.

Otra cuestión es el carácter más autoritario o más democrático de los regimenes políticos de América latina tiene como tendencia la formación de estados autoritarios. Más, de otro, no existe ninguna co-relación simple entre un tipo de desarrollo económico y determinado tipo de régimen que debe ser necesariamente más abierto o más autoritario.

3. *Algunos comentarios acerca del “nuevo carácter de la dependencia”*

La economía dependiente implica entre otros los siguientes procesos: Primero, la no internalización de parte considerable del excepte localmente producido. Segundo, la implementación de productos tecnológicos con alto componente de capital, desarticula la economía existente inclusive la agrícola, estimulando más migraciones hacia las ciudades, donde la tasa de empleo tiende a aumentar a ritmo inferior al incremento de la fuerza de trabajo.

Además, la implantación de tecnología en los países dependientes no significa verdaderamente una transferencia de tecnología. El producto de la tecnología viene acabado y no permite la transferencia de los conocimientos técnicos y científicos que produce la tecnología, o sea, no se da la transferencia del “Know how” que produce la tecnología. En cuarto lugar, las empresas multinacionales siguen la lógica de captación de excedentes basada en la dinámica de intereses localizados en el ámbito internacional, lo que crea mayores problemas en cuanto a continuidad del desarrollo local. Estos y otros procesos como la dependencia

propiamente cultural o política, son determinantes ya bastante conocidos y analizados, que se deben tener en cuenta para analizar la cuestión del Estado en las sociedades latinoamericanas.

Es necesario distinguir la llamada “dependencia tradicional” de la “nueva dependencia”.

La dependencia tradicional se estructurará en una división internacional del trabajo en donde los países periféricos exportan productos agrícolas y materias primas e importaban de los países centrales los productos, principalmente de bienes de consumo durables y bienes de capital, con los cuales implementaban la producción de bienes de consumo no durable como textil, alimentación, etc., producción en general en las manos de una burguesía local.

La desarticulación dependiente de este cuadro se deba entre los sistemas productivos nacionales con los sistemas comerciales y financieros internacionales, los cuales retiraban por esta articulación, gran parte del excedente local acumulado.

El “nuevo carácter de la dependencia” que es un proceso que ocurrió después de la década del 50 es en síntesis, la exportación de plantas industriales del país central hacia los periféricos que pasan a producir en el interior de ellos lo que antes era importado.

Este es un cambio fundamental que ocurrió en algunos países de la periferia que avanzaron principalmente a la producción de bienes de consumo durables, o sea, que desarrollaron el departamento 3 de la economía a través del capital multinacional.

Tal modelo de desarrollo creó nuevas contradicciones. Primero, el departamento 1 de la economía, el que produce los bienes de capital, precisa cada vez más generar insumos y máquinas para abastecer las necesidades de la expansión del departamento 3. esto lleva cada vez más a una estrangulación en la medida en que la producción de bienes de capital en gran parte no son internalizados en los países periféricos , sino que permanecen en los países centrales, lo que lleva en muchos países a un crecimiento indebidamente externo. Desde el punto de vista social, la consecuencia más evidente del proceso es la concentración de ingresos en las capas reducidas que van a consumir los nuevos productores de bienes de consumo durables. En este estadio de desarrollo cambia el papel del Estado, que se transforma en un presupuesto esencial de la acumulación del capital, que ya es monopolístico y principalmente de origen internacional.

4. *El nuevo carácter del Estado*

Además de las funciones tradicionales, el estado adquiere una presencia creciente en el proceso de valorización del capital.

Indirectamente cada vez más el Estado financia una serie de insumos necesarios para el proceso de acumulación, como energía, transporte, etc. Pero también pasa a ser un productor directo. En las economías centrales, desarrolladas, y creciente

papel puramente económico del Estado se debe básicamente a las necesidades de un capitalismo ya plenamente desarrollado que enfrenta los problemas de la superacumulación: procura regular la crisis económica minimizando la caída tendencial de la tasa de ganancia. Así, en las sociedades centrales, la empresa estatal es una consecuencia tardía del desarrollo capitalista. En los países de la periferia la empresa estatal es una condición del desarrollo tardío.

En las sociedades subdesarrolladas el Estado es un elemento dinamizador vital de una acumulación privada, que no ocupa todo el proceso productivo. El Estado debe así invertir en puntos estratégicos de la economía para evitar estrangulamientos presentes y futuros.

Sin embargo, las políticas económicas de los gobiernos no pretenden estatizar la economía solamente buscan estatizar lo necesario para servir al proceso de valorización del capital privado. Así, en los países de la periferia donde los capitales son raros e inexistentes, el Estado ha invertido para dar condiciones para la reproducción y expansión del capital privado. En nuevo carácter del capitalismo monopolista reside en que una gran parcela de la riqueza es creada por el Estado. Es una propiedad, teóricamente colectiva, que, sin embargo, se privatiza en el sentido de servir al gran capital y de esta manera se transforma en una palanca poderosa de la acumulación privada.

Esto agrega una nueva connotación al Estado, si antes el Estado captaba su excedente a través de impuestos o tasas, ahora, además lo capta a través de ganancias generadas de las empresas estatales.

Para tener una idea de la presencia del Estado en la economía, basta decir que el sector público participa en razón del 50% en la formación del capital fijo en Brasil, Chile, Colombia, Perú, México y Venezuela. En el caso Brasileño, de las 173 empresas estatales existentes hasta 1975, 123 fueron creadas después de 1967. Así, el Estado paso a ser un soporte inequívoco de la acumulación privada. Fundamentalmente para el capital extranjero creó las condiciones para una economía oligopólica: mercados cautivos, legislación tarifaria para la importación de equipos, financiamientos a intereses negativos, liberaciones para revisión de excedentes y una serie de otras medidas que generan situaciones altamente privilegiadas desde el punto de vista de la acumulación del capital.

La llamada acumulación dependiente no solamente no solucionó los problemas sociales sino que en muchos casos, agravó dichos problemas.

Es importante decir que el proceso de acumulación en su forma tendencial esta apoyado en la potenciación de las fuerzas productivas, o sea, a través de un cambio en la composición orgánica del capital, que se expresa a través del aumento de productividad del trabajo. O sea esta apoyada en la extracción de la llamada plusvalía relativa. Pero el proceso de acumulación puede también estar apoyado en la pauperización absoluta de gran parte de los trabajadores. Este proceso marco la historia de los países Europeos de finales del siglo XIX y aun hasta las primeras décadas del XX.

Ahora los países desarrollados estructuran su proceso de acumulación a través del aumento de la productividad del trabajo. Sin embargo, en la mayoría de los países latinoamericanos, el proceso de acumulación estuvo apoyado en las recientes coyunturas en un aumento en la productividad del trabajo, y la

pauperización de los trabajadores. En Brasil, entre 1968-78 la productividad del trabajo creció en términos reales en 32% pero también se apoyó en un proceso de pauperización absoluta de la mayoría de los trabajadores medida a través de los salarios medianos que, en términos reales, en el mismo período decrecieron a 15%.

Es posible hablar, en vista de este proceso de pauperización, de desgaste o dilapidación de parte de la fuerza de trabajo, principalmente de los sectores no calificados de los trabajadores que constituyen la mayoría de la fuerza de trabajo. Esta dilapidación está apoyada, de un lado, en la explotación del trabajo, en el aumento en la jornada de trabajo, en el decrecimiento de los salarios reales: pero, por otro lado, está apoyado también en aquello que es posible llamar “explotación urbana”, que viene a ser la sumatoria de extorsiones que se operan a través de la inexistencia o precariedad de servicios de consumo colectivo, que se presentan como socialmente necesarios en relación a los niveles (mínimos) de subsistencia y que agudizan todavía más el desgaste que se realiza en el ámbito de las relaciones de trabajo.

En este proceso de explotación urbana se presenta por ejemplo la cuestión de los transportes. Si a una jornada de trabajo de 10 a 12 horas por día se adicionan otras 3 o 4 horas, que los trabajadores que habitan en la periferia gastan para ir de sus casas hasta el centro de trabajo, es fácil vislumbrar el proceso de desgaste que se da tanto a nivel de la explotación del trabajo y de su contra punto, que es la “explotación urbana”, representada por este ejemplo de desgaste en los transportes.

5. Las políticas sociales

El Estado es cada vez más un actor importante, tanto en las políticas en general como en las políticas sociales.

Las políticas sociales están configuradas a partir de aquello que se denomina “pacto de dominación”. Las políticas sociales dependen, de un lado, de la lucha de clases; por ejemplo, todo el proceso de conflicto que se dio en torno a la jornada de trabajo de 8 horas. Pero es necesario puntualizar este carácter contradictorio en la medida en que es posible que ciertos sectores del “pacto de dominación” pueden ser favorables a ciertas políticas más dirigidas a la elevación del nivel de vida de los trabajadores. Por ejemplo, la fracción de la burguesía que produce los bienes de consumo no durables, textiles o alimentos, puede tener un interés en el que el ingreso sea retribuido, en oposición a otra fracción de la burguesía.

Es importante en este sentido señalar que el Estado cumple con organizar de cierta forma la acumulación del capital, o sea, regular la producción del capital en términos de proveer ciertas determinaciones o normas comunes, que si no hubieran, la concurrencia de los capitales individuales acentuarán la anarquía del capital, que ya de por sí es muy grande.

Pero también cabe al Estado normar ciertos puntos referentes a la regulación del trabajo. En este sentido, la dilapidación de la fuerza de trabajo puede llegar a un punto tal que perjudique el proceso de acumulación de capital. El Estado para

disminuir esa anarquía del capital introduce ciertos procedimientos para evitar que el capital se “autodevora” incrementando excesivamente los gastos improductivos.

De todas formas se puede decir que hay límites que el capitalismo tiene que respetar para explotar su fuerza de trabajo de manera rentable.

En este marco podríamos retomar la pregunta ¿qué es lo “social”? ciertamente lo “social” no es lo que las políticas o los planes oficiales en general dicen, o sea, no sólo es educación, salud, vivienda. En general, las políticas y los planes tienen una visión estrictamente sectorial de lo “social” como fragmentos que pasan a ser vistos como una dimensión aislada de la realidad.

Dentro de esta concepción, lo “social” generalmente está en oposición a lo que se llama infraestructura, transportes, agua, etc. Sin embargo, la realidad, el agua y el transporte son tan importantes para el bienestar social como la salud y la educación. Además, lo así llamado “social” es pensado en general para lubricar el engranaje económico. En este sentido, los planes y las políticas reducen e instrumentalizan lo “social” a las necesidades económicas.

Tal vez la manera más adecuada de pensar lo social es en relación a la cuestión de la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo que se relaciona con las necesidades de una clase en un determinado momento histórico. Las necesidades sociales son el “mínimo fisiológico” entendido no como el mínimo biológico, sino como necesidades que varían en el curso de la historia.

En el siglo XIX eran unas y en el siglo XX son otras. La reproducción de la fuerza de trabajo está relacionada a necesidades históricas y depende del nivel “moral de la civilización” o sea tiene un contenido histórico muy expresivo. En última instancia, está conectado, de un lado, al desarrollo de las fuerzas productivas, de la riqueza social, y de otro lado, a la lucha de clases sociales, o sea la parte que las clases trabajadoras consiguen apropiarse en términos de beneficios, culturales, etc.

La reproducción de la fuerza de trabajo está determinada de un lado por el nivel de los salarios. Este aspecto es lo que va a determinar el nivel de consumo de una clase, que permite comprar las mercancías necesarias para su reproducción.

Por otro lado, históricamente, cada vez más el Estado es responsable por todo un aspecto de la reproducción de la fuerza de trabajo. En primer lugar porque es el regulador general de la sociedad, inclusive de las relaciones de trabajo, y muchas veces, responsable de las regulaciones que se dan a nivel de los ingresos de la población.

En segundo lugar, el Estado es cada vez más importante también por las inversiones que hace en los bienes de consumo colectivo, como agua, transporte, salud, educación, etc. Que son extremadamente importantes para el nivel de la reproducción de la fuerza de trabajo.

Las políticas sociales traducen siempre una tensión enteramente contradictoria entre los imperativos de la reproducción del capital de un lado, y por otro, las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo. En este sentido, los gastos de inversión del Estado son fundamentales.

En el caso brasileño puede servir de ejemplo a este proceso. El cuadro del “nuevo carácter de la dependencia”, la introducción extremadamente veloz de plantas industriales de gran dimensión, tornó necesario que el Estado crease una compleja infraestructura de servicios, generando los requisitos necesarios para un proceso de acumulación, cuyas bases se habían ampliado rápida y enormemente.

El Estado Brasileño tuvo que invertir enormes sumas para dar condiciones de realización para el capital oligopólico internacional que se implantará en el país a partir de 1957, colocándose de manera drástica al servicio de la reproducción ampliada del capital, en perjuicio de la reproducción de fuerza de trabajo. Además de ofrecer financiamientos negativos para importar equipo, etc.; además de canalizar enormes sumas de recursos para dar condiciones a la acumulación privada, el Estado creó toda una infraestructura necesaria para facilitar la rápida expansión del capital, como energía eléctrica, transportes, agua, etc. Así, el Estado se ha convertido en un pre-requisito de la realización del gran capital creciendo insumos básicos, lo que tuvo como imperativo la creciente exclusión de las masas trabajadoras en lo que se refiere al ámbito de los servicios de consumo colectivo: los gastos del Estado Brasileño como “capital social” relacionado a las necesidades de reproducción del capital, creció entre 1950-54 y 1964-75 a 83%; en cuanto al gasto para el “bienestar social”, decrecieron de 7 a 2%, en el período considerado.

En suma, las políticas sociales entendidas como políticas de reproducción de la fuerza de trabajo fueron deprimidas en función de las necesidades de expansión del capital. Para esto el fenómeno de la represión y control de la clase obrera fue fundamental a fin de lograr tal tipo de modelo económico.

Hay muchos ejemplos que muestran como se ha instrumentalizado ciertos sectores tradicionalmente llamados sociales en función de los intereses económicos. Por ejemplo, la política habitacional brasileña se ha convertido en un instrumento poderoso de la acumulación que siguió la lógica de la ganancia y sirvió básicamente como un elemento para la concentración del capital, aspecto que puede ser tomado como ejemplo para mostrar el proceso que puede ser llamado de mercantilización de lo social. El ejemplo más presente puede ser el caso de la salud.

Lo que interesa no es un tipo de medicina que practique una cura en los individuos; lo que interesa es hacer de la salud una costosa mercancía que el Estado le compre a la empresa privada, generalmente multinacional, y que permita enormes ganancias a los capitalistas (médicos, farmacéuticos, etc.) que hacen de la salud un negocio lucrativo. Se puede decir lo mismo en relación a los programas urbanos.

Por ejemplo, al capital le interesa invertir en el problema del agua urbana, en la medida en que esta cuestión crea un gran movimiento de mercancías que van a dinamizar enormemente la acumulación del capital. No se piensa en el agua como servicio público, se piensa en red de agua como grandes gastos públicos para hacer girar la máquina económica y activar la acumulación del capital.

Además, y esto es más importante, es que la propia expansión del capital crea constantemente nuevos conflictos y contradicciones. Por ejemplo, parece haber un “nuevo” tipo de obrero o una fracción nueva, resultado de la acumulación reciente que trabaja en las empresas modernas de alta tecnología y que tiene mayor calificación. No es del todo imposible que esta nueva fracción de la clase obrera formule nuevos tipos de conflicto social. En el polo opuesto se puede pensar en las transformaciones del campo, donde el trabajador de las haciendas o el campesinado tienen a transformarse en asalariado, dando origen a una clase de proletariado agrícola que indiscutiblemente va a tener un peso importante en el proceso de reivindicaciones sociales.

Hay, también, que tener en cuenta las llamadas “contradicciones urbanas”, que han generado nuevas características a los conflictos de clase que aparecen también, cada vez más, a través de las luchas de los pobladores de “barrios marginales”.

A manera de conclusión, podemos señalar que las políticas sociales son instrumentos de que se vale el Estado para satisfacer los intereses de los sectores trabajadores incorporados al “pacto de dominación”, pero en el entendido de que el Estado expresa los intereses de las clases dominantes y sus contradicciones, en el marco de un proceso de dependencia que articula de una nueva manera las economías latinoamericanas a los intereses del capital monopolista internacional.