

Modelos de Estado en Argentina

Por Lic. Alicia Iriarte

Los especialistas en la problemática del estado sostienen que el estado, además de ser un instrumento de dominación política, es un ordenador de la sociedad; un articulador social, un estructurante de la sociedad que impone determinado tipo de orden. Si bien el estado surge con el orden político del capitalismo adopta distintas formas que se vinculan con determinados contextos históricos. Cuando hablamos de la crisis de una forma de estado se hace referencia a un punto de inflexión, implica una transformación; lo que cambia es la forma de éste, manteniéndose invariable la relación fundamental de dominación, sea éste capitalista o socialista. Teniendo en cuenta que el estado no es algo inmutable, es un producto histórico, se repasarán diversas formas que ha adquirido el estado en la historia reciente de Latinoamérica, más específicamente de la Argentina, fruto de distintos tipos de articulación Estado-sociedad.

Analizar los distintos tipos de articulación Estado-sociedad que se han conformado desde la constitución del estado moderno en la Argentina nos lleva a situarnos en un proceso que comienza en el siglo XIX. Desde entonces se han sucedido distintas formas de relación Estado-sociedad. Si bien se podrían reconocer tres grandes modelos: el constituido a mediados del siglo XIX con el estado liberal oligárquico; el que se conforma a partir de los '40 con el Estado social, nacional-popular, y el que comienza a conformarse a fines desde fines de los '70, y la crisis del estado de bienestar, el estado neoliberal podrían distinguirse, además, otras formas intermedias lo que nos permitiría identificar los siguientes tipos de estados:

- 1- el modelo constituido a mediados del siglo XIX, que sería identificado como el *liberal oligárquico*.
- 2- el que comienza a conformarse a partir de la década del '40, *nacional-popular o social*
- 3- el Estado *desarrollista*, en la década del '60.
- 4- el tipo de Estado *burocrático- autoritario* que se ubican en la década del '70
- 5- el modelo que comienza a delinearse a fines de la década del '70 a partir de la crisis del Estado de bienestar, y queda configurado a fines de los '80 y comienzos de los '90 con las políticas de ajuste y la nueva integración al mercado mundial, *el estado neoliberal*.

El Estado emergente de las luchas por la emancipación

A partir de las luchas por la independencia se produce la desestructuración del estado colonial. Si bien estas luchas favorecen la formación de la conciencia nacional, sin embargo la constitución efectiva de un estado nacional fue retrasada por los enfrentamientos internos y por la falta de un proyecto político y económico que integrase los intereses de Buenos Aires, el Litoral y el interior. Recién a partir del período de la Organización Nacional comenzó a vislumbrarse la posibilidad de articular y compatibilizar los diferentes intereses regionales con un sustento material, político y de valores compartidos. Recién entonces podríamos hablar de un estado nacional en la Argentina.

La etapa que comienza en 1852 es la de la construcción de un nuevo estado-nación y en 1880 puede considerarse que esta etapa está cerrada en la medida en que ha culminado

con éxito la instauración del estado nacional. A partir de esa fecha podemos distinguir los tipos de estado que caracterizaremos a continuación.

Los modelos de Estado en la Argentina

1-El Estado liberal-oligárquico

Una de las características del estado que se configuró a partir de la segunda mitad del siglo XIX es que se constituyó con la fuerza de un gobierno central, que se impuso ganando el control del espacio social y territorial. Esa centralización del poder político no hubiera sido posible sin el concurso de una fuerza militar. Por otra parte a este dominio del territorio contribuyó la formación de un mercado nacional, que unificó el espacio interior para integrarlo en la economía internacional. El ingreso de capitales extranjeros, además, se llevó a cabo a través del modelo agroexportador. El modelo agroexportador imperante en nuestro país en el siglo XIX se apoyaba en una clara división internacional del trabajo por la cual Gran Bretaña era la proveedora de productos manufacturados mientras que Argentina era la proveedora de materias primas. En ese contexto el estado argentino promovió la plena inserción al mercado mundial. La conformación del estado nación en la Argentina tuvo, además, características particulares en tanto coincidió con la incorporación de una gran masa inmigratoria proveniente de Europa occidental.

El proceso de organización nacional terminó a partir de los '60 con las autonomías provinciales a través del ejército nacional, llevando a cabo obras de infraestructura y comunicaciones y extendiendo las relaciones capitalistas a todo el territorio nacional. El elemento productivo central de este modelo de acumulación agroexportador fue la estancia, que terminará simbolizando el sistema de autoridad económico y político cultural de la clase dominante.

Se constituyó un régimen político censitario, centralizado en la presidencia bajo la forma del "unicato", de control de las provincias. El gobierno y los asuntos nacionales se estructuraban de tal forma que servían y satisfacían a un círculo restringido de intereses y de individuos privilegiados de la oligarquía.

El sistema político se caracterizó por la constitución de un régimen de partidos de notables, con fuertes restricciones en la participación, en tanto se restringía el acceso a la mayoría a las decisiones. Se trató de un modelo de amplias libertades civiles y restringidas libertades políticas.

El Estado adoptó un rol modernizador y portador de un progreso identificado con el mundo cultural europeo occidental. Se promovió la integración social mediante el amplio acceso al sistema educativo. La constitución de la identidad nacional fue desarrollada a través de la educación pública.

El período que corresponde a este modelo de relaciones estado - sociedad fue destacado, desde una perspectiva modernizadora, como una etapa de crecimiento y ascenso en el contexto mundial y, desde una perspectiva democrática, ha sido criticado por su carácter elitista y autoritario.

Este estado liberal oligárquico cambia de régimen político en 1916 donde se produciría el pasaje del *estado liberal oligárquico al democrático liberal*, momento en el cual de la democracia restringida se pasaría a la ampliada, lo que beneficia la democracia y las libertades políticas a partir de la irrupción del radicalismo irigoyenista y la incorporación de los sectores medios con su exigencia de participación en el sistema. El Estado entonces, se ubica como armonizador de los diferentes intereses en juego. No

obstante no hubo ruptura con la clase dominante en tanto había consenso sobre la forma de entender el progreso económico. El modelo de acumulación agroexportador continuó en tanto se aunaba el consenso sobre los beneficios de ese tipo de división internacional del trabajo.

Luego, el impacto de la crisis del '30, el golpe militar de ese mismo año, y la misma conflictividad presente en el partido gobernante, la declinación del comercio internacional y la reducción nacional de la capacidad de compra contribuirán a la declinación del estado liberal y el surgimiento de una mayor intervención del estado en la economía.

2-El Estado nacional-popular o social

Este modelo de estado es producto de la crisis del capitalismo del '30 y la sustitución de importaciones en los países periféricos. El estado comienza a adquirir nuevas características al tiempo que pierde hegemonía el sector oligárquico; la sociedad civil ha sufrido transformaciones con el advenimiento de nuevos actores, el empresariado industrial y el proletariado urbano.

La necesidad de superación de la recesión y el estancamiento que generaba el capitalismo del *laissez faire* dieron una respuesta de carácter estatista. La incorporación de los trabajadores y la desarticulación de relaciones que se arrastraban del tipo de dominación oligárquica se realizó a través de líneas nacional-populares. Es el contexto de surgimiento de lo que se conoció como el *estado benefactor*, momento de incorporación de grandes masas y de necesidad de contrarrestar las grandes crisis del capitalismo.

El estado deja de concebirse como gendarme y exclusivo protector de los derechos individuales para convertirse en garante de los derechos sociales. Surge la imperiosa necesidad política de atender las demandas de los nuevos sectores sociales constituidos en actores en la escena política. Es un modelo que se caracteriza por la intervención, por su acción en forma de prestaciones sociales, dirección económica y distribución del producto nacional.

El modelo de acumulación característico de este tipo de relación Estado-sociedad en la Argentina se basó en un modelo de industrialismo sustitutivo que reemplazó al agroexportador. En lo social se producirá una profunda transformación demográfica y social en la que resultarán de significativa importancia las migraciones internas de zonas del interior hacia las regiones del litoral industrializadas.

Este modelo está asociado en nuestro país con el peronismo. Basa su legitimación en la respuesta del estado a las demandas populares, en el distribucionismo y el liderazgo carismático como articulador de la movilización popular. El reto consistía, en que en un inédito contexto político y social de masas, el Estado debía adaptarse al mismo con nuevas alianzas y con la ampliación efectiva del régimen político sobre la base de una mayor participación. Esta nueva articulación Estado-sociedad significó el tránsito de una política de incorporación restringida a otra con participación ampliada de nuevos sectores.

En lo económico el estado pasó a tener un papel activo en la producción de insumos básicos y en la aplicación de instrumentos de políticas, cuotas de importación, crédito industrial, promoción sectorial, etc. El estado adquirió así un rol protagónico en la promoción del crecimiento económico.

3-El Estado desarrollista

Luego de la Revolución Libertadora cambia el régimen político, pero la intervención del estado en el desarrollo continua con un nuevo subtipo del estado social: *el estado desarrollista*. Este tipo de estado, impulsado como idea fuerza por la CEPAL, dominó la escena latinoamericana hasta la segunda mitad de los años sesenta. El estado desarrollista era intervencionista más que estatista y, aunque preconizaba un fuerte sector público el orden económico seguía basado en el mercado, pero en un mercado regulado por la planificación. Invierte la dirección del movimiento y cambia la conexión populista fundamental, centrándose primariamente en la promoción del crecimiento económico. Ello implicaba la postergación del *estado benefactor*. En Argentina se desarrolla en el marco de una democracia con proscripción, con una estrategia económica que amplía las estructuras tecnoburocráticas, distinguiéndose de la estrategia nacional popular en cuestiones de énfasis: mientras la última consideraba al estado en función de la distribución y la autonomía nacional, la desarrollista lo hizo a favor del aumento de la inversión y la integración a este proceso del capital extranjero. Este modelo otorgaba un rol mayor al empresariado, a la racionalidad del sector público y menor para los sindicatos y la movilización popular.

El énfasis fundamental del estado desarrollista estuvo orientado al crecimiento económico mientras que en el populista éste era esencialmente redistributivista.

4-El Estado burocrático autoritario

Posteriormente, en 1966 –y en la década del ‘70– se inicia la fase *burocrático-autoritaria* del estado. Esta se caracterizó por la exclusión política y la presencia de corporaciones industriales al poder. Suponía que la única restricción al proyecto de desarrollo y modernización del país residía en el alto nivel de conflictividad social de la época, la forma en que se había realizado la incorporación de la clase obrera y la ineficacia de la política demoliberal.

Este régimen autoritario estaba fundado en la hipótesis de una guerra interna de carácter ideológico, articulada en torno al conflicto entre capitalismo y comunismo, y asentada en la retórica de la modernización y la inserción en la civilización occidental y cristiana. El diagnóstico en el que se asentaban era el de una situación donde prevalecía una creciente movilización de masas que desbordaban al estado, con el riesgo de una amenaza incontrolable para el orden social vigente.

Adopta la forma inédita de un estado militar que no dependía de un caudillo sino que es producto de operaciones planificadas por los estados mayores de las FF.AA. En el mismo las posiciones superiores de gobierno estarán ocupadas por personas que accedían provenientes de organizaciones complejas y altamente burocratizadas (fuerzas armadas, grandes empresas). Este era un sistema de exclusión política y económica, despolitizante, que se corresponde con la etapa de profundización del capitalismo periférico y dependiente pero también dotado de una extensa industrialización

Estos regímenes militares eran partidarios del libre juego del mercado, al que concebían como el ámbito por excelencia de la libertad individual. En tanto la esfera de responsabilidad del estado debía ser subsidiaria. El estado autoritario era un estado gendarme entre cuyas funciones ese encontraba garantizar y resguardar el mercado como órgano regulador económico y social básico.

5-El Estado neoliberal

Desde fines de la década del '70 comienza a dejarse atrás un modelo basado en la industrialización sustitutiva, la política de masas y el desarrollo industrial; se asiste a la crisis de ese modelo de industrialización sustitutiva basado en la demanda interna. El impacto del endeudamiento y de la necesidad de políticas de ajuste se imponen junto a la necesidad de lograr una nueva inserción a nivel internacional. Desde las posturas neoconservadoras se diagnosticó la crisis del estado de bienestar señalando el excesivo tamaño adquirido por el sector público, la necesidad de reducir los costos del Estado y fomentando el desarrollo de un amplio sector privado de servicios. En los '80, con la democracia, explota la crisis de la deuda y al fin de la década se produce la profundización de la crisis del Estado, que hace eclosión con la hiperinflación. Este modelo se inserta en un contexto internacional impactado por la globalización de la economía y por la difusión a nivel mundial de las pautas de la economía de libre mercado.

Desde fines de los '80 predomina, entonces, el enfoque neoliberal del estado que se expresa en términos económicos como lucha contra la inflación y a favor de una separación estado sociedad civil para alcanzar la estabilidad económica. Este modelo destaca el excesivo tamaño adquirido por el sector público, crítica al exceso de burocracia y la descontrolada expansión del gasto fiscal, promueve mayor libertad para el mercado. En los '90 se encara un proceso de redimensionamiento del estado y del papel prestado por el sector privado, delineándose un nuevo modelo de acumulación. El eje del proceso económico deja de ser el trabajador y su organización pasa a ser el mercado, el consumidor y el management. En muchos casos se apeló a la privatización de empresas públicas prestadoras de servicios, a la descentralización y a la reducción del papel del estado en aspectos vinculados con la función social del estado. Este modelo impulsa además, la flexibilización laboral y da lugar a la precarización de las relaciones laborales. Se asiste al pasaje de un modelo cultural vinculado a lo público-estatal, de solidaridades nacionales hacia otro vinculado al mercado, a la sociedad civil y la competencia.

En este contexto se verifica el pasaje de la centralidad que adquiría la figura del "trabajador" a la del "consumidor". La relación Estado-sociedad se modifica y el estado se reestructura tanto en relación con los factores internos como con los externos, emergiendo un nuevo modelo: el estado neoliberal. El mismo se constituye en garante de las nuevas reglas de juego, de los equilibrios macroeconómicos, la competencia y la diferenciación estado y sociedad civil, en un marco de un modelo de acumulación orientado al mercado externo.

Bibliografía consultada

- García Delgado Daniel, **Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural**, Editorial Norma, Bs.As. ,1994
 - Graciarena Jorge, *El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, Crisis, Prospectiva*, EN: **Revista de Economía Política**, 1984
 - O'Donnell Guillermo, *El Estado burocrático Autoritario*, Ed. Belgrano, Bs As, 1982
- Strasser Carlos, **Teoría del Estado**, Abeledo Perrot, Bs As