
Una recuperación del enfoque de la «contradicción acumulación/legitimación» a partir de las contribuciones de James O'Connor, Claus Offe y Jürgen Habermas¹

Revisiting the «accumulation/legitimation contradiction» approach.
Reflections on the contributions of James O'Connor, Claus Offe and Jürgen
Habermas

Diego Pérez Roig
IPEHCS-CONICET-UNCo
dperezroig@conicet.gov.ar

¹ Un borrador preliminar y más acotado de este trabajo fue presentado durante el Primer Encuentro Interdisciplinario “Indagaciones situadas en torno a las desigualdades”, actividad de cierre del Proyecto de Unidad Ejecutora (PUE) “La (re)producción de las desigualdades en la Patagonia norte. Un abordaje multidimensional” del Instituto Patagónico de Estudios de Humanidades y Ciencias Sociales (IPEHCS-CONICET-UNCo). Universidad Nacional del Comahue, 14 y 15 de diciembre de 2023. Agradezco las valiosas observaciones recibidas, así como el intercambio entablado en ese marco. También me encuentro en deuda con Verónica Trpin y las y los integrantes del proyecto UBACYT “Economía y política en contextos de reestructuración y desarrollo desigual y combinado: el caso argentino desde 1976”, quienes hicieron sus aportes a esta versión.

RESUMEN

En el presente artículo exploramos y sistematizamos las contribuciones teóricas de James O'Connor, Claus Offe y Jürgen Habermas con respecto a las relaciones entre Estado y capital. Sus aportes en este campo estuvieron motivados por la crisis del “fordismo atlántico” y de los Estados de bienestar entre finales de los sesenta y mediados de los setenta. Los tres autores observaron una contradicción entre las “funciones” estatales de acumulación y legitimación, especificando sus distintas formas de expresión. Aquí nos interesamos por tres de ellas: las tendencias a la crisis fiscal, la “irracionalización” del aparato estatal y sus modalidades de intervención, así como los déficits de sentido motivante para la acción. Buscamos recuperar y articular estas dimensiones desde una perspectiva de la totalidad, a los fines de construir un esquema de análisis sensible a los problemas de legitimación que enfrentan distintos tipos de intervenciones estatales, y que a la vez aprehenda las contingencias, contradicciones y límites del proceso de la política pública.

Palabras clave

Estado, capital,
acumulación,
legitimación.

ABSTRACT

This article explores and systematizes the contributions of James O'Connor, Claus Offe and Jürgen Habermas regarding the relations between State and capital. Their theoretical reflections in this field were motivated by the “Atlantic Fordism” crisis and the Welfare States between the late sixties and mid-seventies. The three authors identified a contradiction between the state “functions” of accumulation and legitimation, specifying their different forms of expression. We are interested in three of them: the tendencies towards fiscal crisis, the “irrationalization”

Keywords

State, capital,
accumulation,
legitimation.

of the state apparatus and its methods of intervention, as well as the lack of meaningful motivation for action. We articulate these dimensions from a perspective of the totality, in order to build a framework of analysis that accounts for the problems of legitimation faced by several state interventions, as well as the contingencies, contradictions and limits of the public policy process.

Introducción

Las décadas del sesenta y setenta fueron testigos de una renovación de la teoría marxista del Estado. Durante esos años, la radicalización de la lucha de clases y de los conflictos motivados por demandas democráticas y populares en buena parte del planeta; la agudización de la competencia internacional, tanto entre capitales, como entre las principales potencias; y la incipiente crisis de la forma “bienestarista-keynesiana” —o “populista”— de los Estados nacionales; desnudaron las aporías teóricas e *impasses* políticos del “capitalismo monopolista de Estado”, perspectiva dominante dentro de la corriente oficial del movimiento obrero desde la década del treinta. Las ambigüedades de una teoría objetivista de las contradicciones sociales, pero, a la vez, voluntarista de la política, se expresaban en su concepción instrumental del Estado, mecánicamente sometido en la relación con los monopolios, aunque “apto [...] para dirigir una revolución desde arriba” (Poulantzas, 2001: 351). La consecuencia final de este enfoque era un desvanecimiento de la lucha de clases por partida doble: no sólo desaparecía como principio fundamental del desarrollo capitalista y sus formas políticas, sino que también resultaba diluida en el espacio más amplio de la lucha democrática de la sociedad contra la “opresión monopólica” (Negri, 2003).

No es casual que en ese contexto florecieran debates como el protagonizado por Ralph Miliband y Nicos Poulantzas (Miliband et al., 1991), que tuviera lugar el intento de los “derivacionistas” alemanes de desarrollar una teoría del Estado a partir del concepto de capital (Bonnet y Piva, 2017) o que se mantuvieran intensos intercambios, en diálogo con aquellas discusiones, acerca de la naturaleza, los límites y la crisis de los Estados latinoamericanos, en el marco de la reestructuración capitalista en ciernes y la proliferación de formas estatales autoritarias (Labastida Martín del Campo, 1985; Lechner, 1981).

Un aspecto central de esos debates estuvo dado por la compleja relación del Estado con la acumulación de capital. Jürgen Habermas (1999) y Claus Offe (1977, 1984), referentes de la “segunda generación” de la Escuela de Frankfurt, así como James O’Connor (1974), economista y sociólogo estadounidense influyente entre la izquierda radical post-1968, abordaron dicha relación a partir de la posibilidad de una contradicción entre las “funciones” estatales de acumulación y legitimación.

En este artículo exploraremos, relacionaremos y expondremos sistemáticamente sus principales contribuciones. En especial, nos interesaremos por tres formas que puede asumir tal contradicción: las tendencias a la crisis fiscal; la “irracionalización” del aparato estatal y de sus modalidades de intervención; así como los déficits de sentido motivante para la acción. Apoyándonos en las críticas formuladas a Habermas y Offe, esperamos construir un esquema de análisis productivo para el estudio de los problemas de legitimación que enfrentan distintos tipos de intervenciones estatales,² y que a la vez sea sensible a las contingencias, contradicciones y límites del proceso de la política pública.³

El próximo apartado inscribe el enfoque dentro de los debates marxistas de la época y lo reseña en términos generales. Como complemento de esta reposición, se señalan aspectos problemáticos de las contribuciones de Habermas y Offe, y se considera el cumplimiento de funciones de acumulación y legitimación a escala subnacional. El siguiente apartado da cuenta de los aportes específicos de cada autor. La mayor consistencia del planteo de O’Connor con aquellas críticas, nos lleva a dar más espacio a las contribuciones de *The Fiscal Crisis of the State*,⁴ así como a trabajos posteriores, donde revisa distintos aspectos de su intervención inicial y toma distancia de la propuesta de Habermas. A modo de conclusión, el último apartado reconstruye concisamente el esquema de análisis propuesto.

² Aquí, nuestra inspiración son los problemas de convalidación pública que enfrentan las políticas de desarrollo de explotaciones de hidrocarburos no convencionales en la postconvertibilidad argentina. Nos hemos aproximado a esta cuestión recientemente (Pérez Roig y Piva, 2024; Pérez Roig y Riffo, 2022) y retornaremos a ella sobre la base de los resultados de este trabajo.

³ En este sentido, el trabajo se inserta en una línea crítica del estudio de las políticas públicas de reciente desarrollo (Alvarez Huwiler y Bonnet, 2022).

⁴ Empleamos la versión castellana citada en la bibliografía, *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana*.

Coordenadas y premisas básicas del enfoque

Como decíamos, las producciones de Habermas, Offe y O'Connor se insertaron en una turbulenta atmósfera política e intelectual. Los dos primeros pueden ser incluidos dentro de un amplio "debate alemán" junto con los derivacionistas (Carnoy, 1984), siempre y cuando la posible complementariedad de las contribuciones no oscurezca sus radicales diferencias.⁵ Ambos pretendieron distanciarse, a su vez, de la problemática antinomia entre las posiciones instrumentalistas y estructuralistas del debate Miliband/Poulantzas. Por su parte, O'Connor arribó a conclusiones sobre las funciones del Estado similares a las que planteaban Habermas y Offe, e inclusive participó de un fluido intercambio con el último. Pero su interés pasaba por una intervención teórica y práctica que alentara la unidad de la clase obrera, en el marco de las controversias y luchas que empujaban al capitalismo estadounidense a la crisis (O'Connor, 1982).

La contradicción entre la condición social de la producción y el carácter privado de la apropiación es fundamental en la estructura lógica y teórica de las tres contribuciones. De ella se deducen tanto la necesidad como los límites de una mediación política del proceso de acumulación de capital. Para Offe (1984: 122), dicha mediación emerge de una tendencia a la "parálisis" de la forma-mercancía: librado a la lógica ciega de la competencia, el sistema no encuentra mecanismos autocorrectivos que aseguren la reproducción de la sociedad bajo el dominio del capital. En Habermas (1999: 63), esto se expresa en la amenaza para la integración sistémica que suponía, durante el "capitalismo liberal", la inmediata transformación de las crisis económicas en crisis sociales. De modo que, para mantener una posición preeminente, la esfera del intercambio mercantil requiere la salvaguarda de principios regulatorios que le son ajenos. El problema, a partir de aquí, es la inestabilidad de la frontera entre la regulación del sistema económico y la politización de su sustancia, es decir, la posibilidad de una negación de su identidad como sistema basado en la producción y apropiación privadas (Offe, 1984: 52).

⁵ Señalaremos estas divergencias hacia el final del apartado.

En *The Fiscal Crisis of the State*, O'Connor recupera las contradicciones de la socialización capitalista, pero su interés por la construcción de una teoría del presupuesto gubernamental, a partir de la investigación de los fundamentos sociológicos de las finanzas estatales, lo aleja de la reflexión sistemática acerca de la *forma-estado*. El foco está puesto, en cambio, sobre la crisis fiscal del Estado y su relación con la configuración económica y política del capitalismo estadounidense. La presunción básica es que la tendencia de los gastos gubernamentales a crecer más rápidamente que los ingresos no obedece mecánicamente a las leyes del mercado. Por el contrario, el volumen y la composición de las erogaciones estatales, así como la distribución de las cargas impositivas, expresan y se encuentran determinados por las relaciones de fuerza y los conflictos entre clases y grupos sociales (O'Connor, 1974: 11). En el caso estudiado, esta constelación se traduce en una creciente socialización de los costos del capital y en mayores gastos sociales, pero también en un bloqueo al aumento de la presión impositiva sobre los beneficios del sector más concentrado de la economía. Ambos factores abren una brecha entre ingresos y erogaciones estatales que impulsa las tendencias a la crisis fiscal.

De modo que, empleando distintos grados de abstracción, los tres autores explican la existencia del poder político materializado en el aparato de Estado por la incapacidad del capital de articular un interés común *como clase* sólo a través de la competencia (Habermas, 1999: 50, 95; O'Connor, 1974: 101; Offe, 1984: 49). Pero esto —en principio— no significa que la actividad estatal se encuentre funcionalmente determinada por las necesidades de la acumulación, ni que sea resultado de la suma de los intereses particulares de la clase capitalista. Esa articulación es fruto de la propia reproducción del Estado a través de un proceso cuyas condiciones lógicas e históricas se determinan contradictoriamente.

En primer término, el Estado protege la relación de capital de sus tendencias autodestructivas, pero no puede violar su naturaleza como relación de explotación económica. En este sentido, tiene vedada la disolución de la propiedad privada, así como la influencia sistemática y directa sobre el empleo concreto de los medios de producción (Offe, 1984: 49, 120).

En segundo término, las actividades que crean precondiciones sociales y materiales para la producción capitalista, y que absorben sus efectos secundarios y costos, deben financiarse a través de la captura de excedentes de la economía con el cobro de impuestos. Sin embargo, una excesiva presión sobre las ganancias puede afectar negativamente el desempeño inversor. En los hechos, los propietarios de capital expresan su poder político más inmediato como aquello que pueden negarse a hacer económicamente y son quienes definen qué es una carga impositiva “intolerable” (Offe, 1984: 151; ver también O’Connor, 1974: 281).

En tercer término, todo lo anterior compromete objetivamente al Estado con la acumulación. Pero, en los Estados de bienestar del capitalismo tardío, el poder político no sólo está determinado en su *contenido material* por la continuidad de tal proceso, sino que también recibe una determinación *formal* que expresa su separación y cualidad de representante de la sociedad como un todo. Configurado en tanto *set* de reglas y procedimientos impersonales, el Estado debe armonizar los intereses de los capitales individuales con aquellos que los constituyen en tanto *clase*, cosa que sólo puede hacer mediado, a su vez, por procesos políticos abiertos a la influencia de otras clases y grupos sociales. La autonomización y consecución de intereses particulares por parte del funcionariado, así como la negación sistemática de la naturaleza clasista del Estado que se reafirma en la lealtad de masas, pueden empujar a dichos procesos en direcciones que choquen contra las necesidades y límites de la producción capitalista (Offe, 1977: 68).

Arribamos así a *una determinación dual del poder político en regímenes democrático-representativos* (Offe, 1984: 121), que es tanto más profunda cuanto más extendida se encuentra la intervención estatal y mayor es el grado de politización de las relaciones sociales. O’Connor lo sintetiza bajo la premisa de que *el Estado debe cumplir dos funciones básicas y con frecuencia mutuamente contradictorias: la acumulación y la legitimación*.

[...] el Estado debe tratar de mantener o crear las condiciones en que es posible la acumulación rentable de capital. Sin embargo, el Estado también debe tratar de mantener o crear las condiciones para la armonía social. Un Estado capitalista que

utiliza abiertamente sus fuerzas coercitivas para ayudar a una clase a acumular capital a costa de las otras clases pierde su legitimidad y por lo tanto mina la base de su lealtad y apoyo. Pero un Estado que ignora la necesidad de ayudar al proceso de acumulación de capital se arriesga a agotar la fuente de su propio poder, la capacidad de producción de excedentes de la economía y los impuestos derivados de ese excedente (y otras formas de capital). (O'Connor, 1974: 15)

Como adelantamos, en Alemania Federal, Habermas y Offe fueron objeto de crítica por parte de quienes dieron impulso al debate sobre la “derivación del Estado”. La polémica se extendió desde lo ontológico hasta lo político. Los derivacionistas objetaron el punto de partida de Habermas y Offe, pues, influenciados por la teoría de sistemas, su enfoque asumía la separación economía/política, que es constitutiva de la sociedad capitalista, en tanto expresión de subsistemas diferenciados por sus lógicas, relativamente autónomos y externamente conectados (Bonnet, 2007; Gómez, 2007). Esto los condujo a desarticular el entramado de crisis y luchas del capitalismo tardío,⁶ a sobreestimar la capacidad del Estado para “remediar” fallas de mercado, así como a deshistorizar sus metamorfosis⁷ y el cumplimiento de determinadas funciones. En el plano político, el colofón de esta perspectiva era una adhesión general a la estrategia del Partido Socialdemócrata de Alemania (*SPD*).

⁶ Pues, según entendían, tanto la difusión de estructuras oligopólicas, como la repolitización de las relaciones de producción que resultaba de la creciente intervención estatal, desplazaban las perturbaciones sistémicas desde la esfera económica hacia los subsistemas político y socio-cultural. Por este motivo, las crisis afectaban la “dirección de la estructura del sistema” (Gómez, 2007: 307) y se manifestaban como crisis políticas y de motivación, cuyos sujetos históricos eran minorías sociales y capas pauperizadas de la clase obrera. Volveremos sobre esos tipos de crisis cuando recuperemos los aportes específicos de los dos autores.

⁷ En 1981, Offe (1984: 152-153) todavía consideraba que el Estado de bienestar era “una estructura irreversible, cuya abolición requeriría nada menos que la abolición de la democracia política y los sindicatos, así como cambios fundamentales en el sistema de partidos [...] La contradicción es que mientras el capitalismo no puede coexistir con, tampoco puede existir sin, el Estado de bienestar. Esta es exactamente la condición a la que nos referimos cuando usamos el concepto de ‘contradicción’”.

Como observa Gómez (2007: 309), la separación de subsistemas remite a esferas diferenciadas de funcionamiento social, “donde la lógica de funcionamiento de lo económico se separa de la lógica de funcionamiento de lo político y donde el Estado se nos presenta separado del ámbito de la sociedad civil”. Esto se sostiene

[...] en la convicción de que la lógica capitalista del valor no se encuentra expandida al conjunto de las esferas de funcionamiento social y que a su vez dicha no-expansión es una condición estructural del capitalismo tardío. En esta perspectiva, finalmente, se dificulta explicar la interrelación existente entre el proceso de expansión mercantil propio del capitalismo y la emergencia de una formación estatal entendida como una relación social propia del capitalismo y, en el mismo sentido, se dificulta explicar el modo de producción capitalista pensando como un todo. (Gómez, 2007: 309)

Para el enfoque de la derivación, por el contrario, el punto de partida es la unidad entre economía y política, ambas entendidas como *formas* diferenciadas de la relación social capitalista. Hirsch (2017), en particular, deriva sistemáticamente a la *forma-estado* de la naturaleza del capital como relación de dominación. Entendido como *momento* necesario y contradictorio de un modo específico de organización del trabajo social, el Estado despliega sus funciones ínsito en esa estructura y mutuamente mediado por la lógica ciega de la sociedad capitalista como complejo de lucha, acumulación y crisis.

No es el objetivo de este artículo aproximarnos al modo en que ambas propuestas podrían articularse consistentemente. Aunque sí podemos retomar la crítica derivacionista para plantear las premisas de tal exploración. De acuerdo con esto, entendemos que *acumulación* y *legitimación* son pasibles de ser abstraídas e interrelacionadas en tanto “funciones” del Estado capitalista, pero sólo a condición de: (1) no asumir en sentido lógico ni histórico sino de problematizar la *forma* de “lo político” y su aparente autonomía; (2) no anteponer, en esa problematización, la *función* a la *forma*.

El primer requisito presupone que la sociedad es una totalidad relacional y que el objeto de la ciencia es la búsqueda de conexiones esenciales entre sus distintas entidades. Todo aquello que aparece como estático y aislado debe ser disuelto en una trama de cambio e interacción (Ollman, 2003). Si comenzamos por la política como esfera de indagación independiente, para sólo luego restablecer sus conexiones, estamos desgarrando las relaciones internas que la ligan con “todo lo demás”. En particular, corremos el riesgo de desconocer la interpenetración *economía/política* como aspectos de una única realidad de subordinación del trabajo al capital y, como consecuencia, podemos obscurecer las contradicciones y límites para la acción estatal que de ello se desprenden.

Por su parte, el segundo requisito comprende la relación lógica, pero también histórica, entre *forma* y *función*. Si reducimos lo que el Estado *es* a aquello que *hace*, (a) perdemos de vista los procesos y contingencias que lo llevan (o no) a desempeñar distintas funciones; (b) suprimimos de antemano el problema bajo análisis, es decir, si el Estado efectivamente puede acometer determinadas tareas y ser exitoso, bajo qué condiciones y cuáles son sus consecuencias (Hirsch, 2017). Esto es crucial al momento de distinguir claramente las funciones estatales de *legitimación* y *dominación*. La primera es un resultado histórico asociado a la conquista de derechos democráticos por medio de la lucha política. Su conexión con la estructura de relaciones de la sociedad capitalista no es más que la de una posibilidad abierta, lo cual la convierte en una función contingente. En cambio, la segunda está *determinada por la forma*, es decir, por el lugar de la estatalidad en esa estructura espoleada por la crisis. Como *momento* de la reproducción capitalista, *el Estado existe porque es capaz* de proporcionar algún tipo de configuración a la dominación de clase, entendida como un dominio integral del capital sobre la sociedad (Negri, 1992; Wirth, 2017).

Las relaciones entre *forma* y *función* reaparecen al momento de esclarecer el lugar de las funciones de acumulación y legitimación a nivel subnacional. La organización territorial capitalista determina al Estado como *forma multiescalar* que comprende distintos “niveles”: local/municipal, regional/provincial, nacional y supranacional. Esta estructura se encuentra sometida al estrés provocado por la acción de fuerzas contrapuestas que empujan la circulación del capital tanto hacia la

concentración, como hacia la dispersión geográfica (Brenner, 1998; Harvey, 2018). Con cada proceso de crisis y reestructuración, dicha organización se ve significativamente modificada.

Jessop (2008) observa la *desnacionalización del Estado y de la política* como una de las tendencias de la crisis de los Estados nacionales de la segunda posguerra y de su “re-acoplamiento” en el marco de la internacionalización capitalista. Entre otras transformaciones, esto implicó que los estados regionales/provinciales y locales/municipales dejaran de ser correas de transmisión de las políticas del Estado nacional, para convertirse en actores relevantes de la regeneración económica y la búsqueda de competitividad para la atracción y fijación de inversiones. Así pues, encontramos una mayor gravitación de la escala subnacional en el ejercicio y la búsqueda de reconciliación de las funciones de acumulación y legitimación.

Ahora bien, como a su vez señala Jessop (2008), aquella crisis significó una “relativización de escala” y no un repliegue absoluto. Los Estados nacionales no fueron sustituidos por otro nivel en torno al cual pudiera organizarse el conjunto, garantizando una relativa coherencia estructural entre escalas. Apoyándose en Poulantzas, el autor asegura que el Estado nacional sigue conservando un papel clave en lo referido a la función “genérica” de la estatalidad capitalista: asegurar la cohesión de una sociedad dividida en clases y atravesada por otros tipos de fracturas, opresiones y conflictos. Aunque sus capacidades para traducir la autoridad ejecutiva central y la soberanía en control efectivo están siendo limitadas por un desplazamiento de poderes en distintas direcciones, el Estado nacional “sigue siendo fundamental como espacio institucional y marco discursivo para las luchas políticas” (Jessop, 2008: 260). En efecto, es central como articulador de los vínculos políticos entre las diferentes escalas territoriales, “y su legitimidad depende precisamente de su capacidad de hacerlo conforme a lo que es percibido como su propio interés por parte de su base social” (Jessop, 2008: 261). Lefebvre (2013: 143-144) sostiene que los espacios sociales no son *cosas* colindantes, sino *relaciones que se interpenetran y superponen*, co-constituyéndose al interior de una única totalidad socio-espacial mundial: “cada fragmento de espacio deducido por el análisis oculta no una relación social sino una multiplicidad que el análisis puede potencialmente revelar”. Si esto es así, las consideraciones anteriores dan paso a lo siguiente. El último proceso de

relativización de escala ha densificado la territorialización de las relaciones capitalistas, transformándola en el resultado de estructuras jerárquicas de organización más complejamente articuladas. Los distintos niveles del Estado enfrentan el desafío de enlazar requerimientos e intereses globales de la reproducción del capital, con otros que son puramente locales. Pero entre ellos “abunda el conflicto”, por lo que dicho entrelazamiento es “un problema espinoso para cualquier gobierno” (Harvey, 2018: 445). *Esto significa que, en el cumplimiento de funciones de acumulación y legitimación, concurren estrategias escalares disímiles y no necesariamente convergentes.*⁸

Luego de esta presentación general, damos paso a la recuperación de los aportes singulares de cada autor.

Recuperación de contribuciones singulares

James O'Connor

HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL Y CRISIS FISCAL

Lo primero que se destaca del trabajo de O'Connor es el referente empírico de *The Fiscal Crisis of the State*. A diferencia de las experiencias europeas del “fordismo atlántico”, Estados Unidos se distinguió tempranamente por la heterogeneidad de su economía y la segmentación de su “estructura social de acumulación” (Gordon et al., 1986). Para O'Connor, el capitalismo estadounidense se encuentra compuesto por dos grandes sectores. En primer lugar, la economía organizada por el capital privado. Esta se divide, a su vez, según el carácter “competitivo” o “monopólico” de sus actividades. El primer grupo está integrado por ramas-industrias de baja productividad, pequeña escala y alcance local o regional. Aquí, los sueldos son relativamente bajos, las condiciones de empleo suelen ser precarias y el movimiento obrero se encuentra poco desarrollado. El segundo grupo, en cambio, está integrado por ramas-industrias de alta productividad, cuya producción a gran escala se destina

⁸ Los aportes de O'Connor al debate nos permitirán especificar esta cuestión.

al mercado nacional o mundial. En este segmento, los salarios son relativamente altos, las condiciones laborales más estables y los sindicatos poderosos. La fuerza de trabajo está compuesta por trabajadores manuales, pero también por técnicos y administrativos altamente especializados. Finalmente, el segundo gran sector incluye tanto la producción de bienes y servicios organizada por el Estado, como aquellas industrias que son sus contratistas. Aunque la productividad también es relativamente baja, la estabilidad de la demanda de trabajo y su parcial inamovilidad alientan la formación de sindicatos y favorecen mejores condiciones de empleo que entre las actividades “competitivas”.

La principal tendencia de esta estructura está dada por la incapacidad del subsector más relevante y dinámico de la economía de absorber porciones crecientes de la fuerza de trabajo. *Esto promueve la formación de un excedente de población*, tanto relativo como absoluto, que obliga a un número cada vez mayor de trabajadores y trabajadoras a buscar empleo en el ámbito estatal y competitivo (O’Connor, 1974: 42). La bifurcación de la clase obrera se traduce en un empobrecimiento de quienes se insertan en ese último subsector.

Esos trabajadores dependen cada vez en mayor medida del Estado para satisfacer sus necesidades e incrementar en forma suplementaria su ingreso, ya sea directamente, a través de leyes sobre salario mínimo o indirectamente, mediante la asistencia social y los servicios sociales en general [...] Cada uno de estos programas requiere la creación de organismos estatales o la expansión de los ya existentes y por lo tanto una expansión del número de empleados estatales. (O’Connor, 1974: 44)

El telón de fondo de esta expansión es la combatividad de los movimientos de trabajadores y clientes estatales. En el sector monopólico, a raíz de la fortaleza de sus sindicatos, los obreros “tienen garantizada su ‘participación justa’ en la productividad, y las grandes empresas tienen garantizada una paz laboral más que módica” (O’Connor, 1974: 69). En cambio, la formación y el trabajo concreto de las y los trabajadores estatales —lo cual incluye el trato cotidiano con la clientela proveniente del sector competitivo empobrecido— facilita cierta toma de conciencia respecto de

la función desempeñada en la reproducción social, así como otra predisposición para la lucha frente al deterioro de las condiciones laborales y para la articulación con el movimiento de clientes estatales (O'Connor, 1974: 330, 344).

Imposibilitados de canalizar sus demandas a través de la institucionalidad tradicional de la relación capital/trabajo, estos últimos grupos se ven especialmente obligados a “desarrollar sus luchas en formas muy poco ortodoxas [...] manifestaciones, marchas, huelgas de hambre, resistencia violenta y pacífica, presión política, política electoral y todas las otras técnicas del arsenal del activismo político” (O'Connor, 1974: 334). El éxito de organizaciones y movimientos sociales fuerza a los gobiernos federal, estatales y locales a incrementar las concesiones de fondos gubernamentales en calidad de subvenciones y programas de apoyo. “El despertar del excedente de población ha provocado una proliferación de programas estatales destinados tanto a reprimir los movimientos y grupos rebeldes que rehúsan ser forzados a cooperar, como a ‘enfriar’ esos movimientos y organizaciones” (O'Connor, 1974: 222).

En su teoría de la crisis fiscal, O'Connor sistematiza este análisis a partir de un conjunto de tesis anudadas: (1) las funciones de acumulación y legitimación imprimen un carácter dual al gasto del Estado, que se divide entre las erogaciones indirectamente productivas en términos de valor (“gastos de capital social”) y las que, pese a ser improductivas (“gastos sociales”), resultan cruciales para sostener la armonía social; (2) el crecimiento del Estado —de su aparato y del gasto— es tanto condición como resultado de la acumulación de capital, pues es necesario para que esta sea rentable, así como para legitimarla frente a quienes padecen los perjuicios del desarrollo económico; (3) la socialización de los costos y la apropiación privada de las utilidades tiende a crear una brecha entre gastos e ingresos estatales, lo cual genera una propensión al aumento más rápido de los primeros que de los segundos; pero (4) *la crisis fiscal del Estado no brota mecánicamente de estas tendencias.*

En distintos pasajes de su trabajo, O'Connor es categórico respecto de la determinación histórica del fenómeno:

Las necesidades presupuestarias pueden quedar insatisfechas y las necesidades humanas sin cubrir, *pero si aquellos que dependen del Estado no se incorporan a la lucha política para proteger o mejorar su situación, la crisis fiscal se mantendrá en estado latente* [...] existen diferentes niveles de conciencia política y de lucha sociopolítica en países (y por extensión en regiones) que tienen niveles similares de ingresos per cápita, y por lo tanto, la crisis fiscal está menos latente (o es más volátil) en algunos países (y regiones) que en otros. (O'Connor, 1974: 311; destacado nuestro)

La crisis fiscal puede impactar sobre el desempeño del sector más dinámico de la economía, espiralizando una dinámica inflacionaria y de empeoramiento de las condiciones para la inversión productiva (O'Connor, 1974: 69). ¿Qué puede intentar el Estado para evitar que la crisis fiscal se trastrueque en crisis económica?

ALTERNATIVAS FRENTE A LA CRISIS Y SUS CONTRADICCIONES

Al margen de la implementación de planes de estabilización y políticas contractivas, O'Connor explora tres posibilidades. En primer lugar, la elevación de las tasas impositivas y la introducción de nuevos tributos. Esta alternativa choca con distintos límites. En términos generales, los sistemas impositivos son “formas particulares de los sistemas de clases” (O'Connor, 1974: 279), de modo que su estructura refleja cambios en los equilibrios de las relaciones de fuerza, pero solo dentro de los confines de la reproducción de la relación capitalista. En este sentido, el volumen y la distribución de ingresos y gastos estatales desempeña un rol importante tanto en la consolidación de los capitalistas como clase dominante, como en la perpetuación de la dependencia de las y los trabajadores respecto del capital y del Estado (O'Connor, 1974: 289-290). Esto genera los siguientes dilemas. Un aumento de la presión impositiva sobre quienes cuentan con mayor capacidad contributiva puede conducirlos a “sabotear la producción si no reciben lo que consideran que son márgenes de ganancia e ingresos personales aceptables” (O'Connor, 1974: 281). Por su parte, la opción de redistribuir ingresos al interior de las filas obreras acarrea el efecto beneficioso de dividir a la clase, aunque el costo inevitable es una creciente deslegitimación entre aquellas fracciones gravadas por sus mayores ingresos.

En segundo lugar, se encuentra la búsqueda de un mayor financiamiento de erogaciones presupuestarias a través de la deuda. Pero, en la medida en que los préstamos se reciben para expandir gastos corrientes que no incrementan la capacidad de amortización, el mecanismo constriñe progresivamente los márgenes de acción de la política estatal. Esto se torna más agudo en el caso de los estados subnacionales. El gobierno federal tiende a apropiarse de la mayor parte de las recaudaciones impositivas generadas por la acumulación de capital y el crecimiento económico, mientras que los gobiernos estatales y locales enfrentan la mayor presión relativa de gastos corrientes destinados a salarios y distintos tipos de programas y proyectos. Una derivación posible de esta situación es la necesidad de auxilio del Gobierno federal, bajo la forma de la transferencia discrecional de fondos o la refinanciación de deuda, cuya obvia consecuencia es una mayor injerencia nacional sobre las políticas implementadas a nivel regional o local (O'Connor, 1974: 268).

En tercer lugar, el Estado puede crear empresas que participen en la producción y cuyos beneficios le permitan financiarse. Aunque aquí surgen dos problemas. Por un lado, la estatización suele estar dirigida a aquellos requerimientos que el capital no garantiza por sus volúmenes de inversión o baja rentabilidad (absoluta o relativa). En términos globales, la principal favorecida por la empresa estatal es la industria privada que ve mejorada su competitividad, de manera directa o indirecta, por el suministro de bienes y servicios a un costo determinado políticamente y no por el mercado. Esto, en lugar de incrementar el financiamiento del Estado, tiende a aumentar su penuria fiscal. Por el otro, y al margen de este límite, una participación “exitosa” en la producción supone un mejoramiento general de las condiciones de acumulación que estimule la inversión privada en el o los sectores más relevantes y dinámicos de la economía. *Aquí es donde reemerge el problema de la dispersión formal del cumplimiento de funciones de acumulación y legitimación, y la posibilidad, asociada a ella, de una descoordinación de estrategias escalares.*

Aunque todos los niveles del Estado toman parte en la competencia por la atracción y fijación de inversiones, los gobiernos estatales y locales tienden a ser más permeables a los intereses de los capitales presentes —o que podrían territorializarse— al interior de sus fronteras. La razón principal de esto es su

dependencia de un número limitado de industrias o ramas de actividad para proveer tanto bienestar material a la población, como un flujo de excedentes que garantice la reproducción del aparato estatal. Debe adicionarse a este nexo objetivo cierta tendencia a la formación de lazos mucho más numerosos e íntimos que a nivel federal entre esos capitales, las élites de poder y el personal del Estado (O'Connor, 1974: 118).

Tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales intentan regular las relaciones entre el trabajo, el capital y los funcionarios gubernamentales, pero los gobiernos estatales no son responsables de la planificación macroeconómica [...] *las relaciones de producción son manejadas con el objeto de servir a determinadas industrias o sectores de la economía, y no al orden nacional.* (O'Connor, 1974: 119-120; destacado nuestro)

En sentido inverso, es posible que la intervención del Estado federal destinada a la preservación de ese orden sea perjudicial para las estrategias de competencia de ciertos capitales o ramas de actividad, acarreando consecuencias negativas en las regiones o localidades donde su gravitación es mayor. Este tal vez sea el precio a pagar en beneficio de la “estructura social de acumulación” entendida como un todo. Pero no puede prescindirse por completo de algún “principio político de unificación” (Brenner, 1998) que proporcione al desarrollo geográfico desigual una matriz relativamente estable. Una sucesión de crisis económicas, sociales y políticas en diferentes regiones o localidades, aún si estas son periféricas desde el punto de vista de aquella estructura, puede acabar desequilibrando al conjunto. Finalmente, tampoco es manifiesto que, habiendo coincidencias acerca de la necesidad de favorecer las condiciones de acumulación de un determinado sector, las estrategias escalares alcancen una coordinación carente de fricciones.

Claus Offe

Como adelantamos, en Offe, así como en Habermas, la naturaleza contradictoria de la socialización capitalista está definida por una oposición exterior

entre la esfera del intercambio y los principios regulatorios que, en virtud de una lógica política que se presume ajena, son necesarios y capaces de salvaguardarla como forma predominante de organización social (Gómez, 2007). La hipótesis que se desprende de esto es que, dada la expansión del aparato estatal y la dilatación de sus funciones, así como el relativo éxito del Estado como “máner” de las perturbaciones del crecimiento económico, en la fase del capitalismo tardío cobran preeminencia las “crisis de segundo orden” (Habermas, 1999: 122; Offe, 1984: 51-52). Es decir, las crisis políticas y socio-culturales desatadas por el empleo de mecanismos externos al capital y al mercado.

Dentro de este marco, Offe busca desarrollar una lectura “política” del Estado, preocupado por los medios específicos a través de los cuales las democracias aseguran los intereses del capital como un todo en la reproducción económica y la dominación política de clase (Carnoy, 1984; Gómez, 2007; Jessop, 2013). Ya dimos cuenta de la forma general que asume este dilema. El Estado sólo puede desempeñarse como “capitalista colectivo en idea” si, en simultáneo, encubre su naturaleza de clase a través de la convalidación de masas (Jessop, 2013: 107-108; asimismo, Gómez, 2007). Pero la legitimación democrática puede colisionar con los requerimientos de la acumulación. Estas tensiones desatan tendencias a la crisis del sistema político que pueden ser de dos tipos (Habermas, 1999: 110-131; Offe, 1984: 56-61): (1) crisis de legitimación dadas por un insuficiente *input* de lealtad de masas; (2) crisis de racionalidad caracterizadas por un deficiente *output* de decisiones administrativas. Veamos cómo se articulan.

El Estado se caracteriza por la presencia de estructuras constitucionales y organizacionales cuya “selectividad” tiende a reconciliar y armonizar la autorregulación privada con los procesos de socialización que ella dispara (Offe, 1984: 51). El aspecto específico de esta estructuración interna es la mediación relativamente autónoma del personal político y burocrático. En principio, la “neutralidad” respecto de intereses particulares permite al Estado sostener un compromiso con la reproducción de la sociedad en su conjunto. Esto es, desarrollar los intereses y necesidades del capital como relación social, excluyendo sistemáticamente demandas anti-capitalistas.

El problema es que el movimiento del Estado a través del proceso de la política pública debe reconciliar dinámicamente un conjunto de recursos que tienden a “auto obstruirse” (Offe, 1984: 56-61). Como vimos, en primer término, la intervención estatal cuenta con la captura de una porción del producto de la economía a través del cobro de impuestos. Estos recursos fiscales se emplean para financiar: (a) actividades que crean pre-condiciones para la producción capitalista; (b) la mitigación de efectos secundarios y costos de esa producción; (c) la absorción de capital y, especialmente, de fuerza de trabajo excedente.⁹ Pero esa necesidad de financiamiento puede socavar las condiciones de acumulación y desatar huelgas de inversiones.

En segundo término, la lealtad de masas proporciona al Estado un apoyo genuino para sus estructuras, procesos y resultados políticos. Esta habilidad no se reduce a la provisión de un relativo bienestar material, sino que también descansa en la recreación de normas culturales y la movilización de símbolos por parte del sistema político. De modo que tal apoyo puede verse socavado si: (a) el nivel de “exigencia social” que se expresa en las demandas y aspiraciones del electorado se traduce en rigideces que impulsan la crisis fiscal y limitan el proceso de acumulación de capital; (b) como veremos en mayor detalle con Habermas, determinados símbolos y valores tradicionales pierden efectividad integrativa; (c) la desmercantilización/desalarización disminuye la disciplina laboral y acota los efectos socializadores de las relaciones y estructuras de dominación capitalista.

⁹ Offe (1977: 72-75; 1984: 98-99) da particular importancia a esta tarea en su tratamiento de la “política social”, pues las tendencias de la acumulación de capital periódicamente crean grupos sociales “desprovistos de función” por estar excluidos de la forma del trabajo asalariado, pero igualmente sujetos a relaciones de dominación capitalista. En este sentido, el problema es doble. En primer término, es necesario que el trabajo desposeído se transforme en trabajo asalariado activo, mutación que sólo ocurre si las compulsiones del mercado son sancionadas por una estructura política de dominio. La o el dueño de la capacidad de trabajar no pueden ser trabajadores asalariados si no son, al mismo tiempo, súbditos del Estado. En segundo término, el Estado también debe lidiar con la “exclusión estructural” y su movilización política, lo cual implica la generación de “áreas de contención” para aquella porción de la fuerza de trabajo que no puede ser empleada.

En tercer término, el Estado es portador de una racionalidad administrativa que posibilita la estabilización de las disyunciones internas del sistema político. Esta racionalidad depende de cinco precondiciones: (a) *distancia* respecto de los intereses de la sociedad civil, diferenciación externa que proporciona al sistema político-administrativo una necesaria autonomía relativa frente a requerimientos o demandas específicas; (b) *diferenciación interna* entre las instituciones del aparato de Estado responsables de distintas funciones; aunque, a la vez, (c) *coordinación* que evite que esas agencias actúen en formas mutuamente contradictorias; (d) *información suficiente* sobre los procesos y conflictos relevantes para el sostenimiento del sistema; (e) *capacidad de previsión* congruente con un horizonte de planificación de sus intervenciones.

No obstante, el *set* de problemas derivados de la contradicción acumulación/legitimación quebranta y pone en crisis tal racionalidad. La *distancia* se encuentra siempre en tensión debido al desarrollo de relaciones simbióticas de secciones del aparato de Estado con variados grupos de interés, mientras que la *diferenciación interna* entre “administración” y “política” resulta permanentemente limitada por las estrategias partidarias de competencia electoral y conservación del poder (Offe, 1977: 75, 1984: 59). Naturalmente, todo ello repercute sobre las posibilidades de *coordinación*, así como sobre el procesamiento de *información* y la *capacidad de previsión*. De modo tal que, “la sustantiva expansión temporal y social de la acción administrativa resulta necesariamente acompañada por una irracionalización interna de la estructura organizacional de la administración del Estado” (Offe, 1984: 59).

Offe (1984: 83) concluye que la sociedad capitalista es “ingobernable” y que la forma de la estructura interna del Estado “siempre puede ser inefectiva desde el punto de vista de la acumulación de capital y la legitimación” (Jessop, 2013: 111). Pero este resultado del análisis pierde contundencia por su propio modo de concebir la separación entre economía y política. La reconciliación siempre contingente de ambas funciones es transversal al aparato de Estado (O’Connor, 1974: 103) y *se metaboliza en su frágil cohesión*. Por este motivo, la política pública no debe ser concebida a la manera de una simple respuesta a las *exigencias externas* planteadas por las demandas de distintas clases y grupos sociales, o bien, por los requerimientos de la

modernización capitalista. Offe (1984: 104) está en lo cierto cuando atribuye al Estado el rol de un mediador reactivo cuyo personal promueve la acumulación como vector de su autoconservación, *acuciado en última instancia por el “problema interno” de la precaria compatibilidad que es constitutiva de aquel aparato y que lacera su desempeño.*

Sin embargo, de ese interés específico no se deriva una autonomía estratégica de la política para “manejar la economía” y dar resolución a las crisis. En la reacción espasmódica e inconsistente del Estado —de la que es índice la “irracionalización” del proceso de la política pública— se expresa su condición de *momento* del movimiento anárquico del capital y de la lucha de clases.¹⁰ “Esto significa que el problema de la habilidad del capital para reproducirse a sí mismo nunca puede ser una cuestión de eficacia administrativa, sino que siempre depende de las relaciones concretas de clase y del carácter de las luchas de clase” (Hirsch, 2017: 575).

*Jürgen Habermas*¹¹

Habermas comparte el planteo de Offe en lo fundamental. Sin embargo, entre las tendencias a la crisis, especifica y otorga mayor centralidad a la posible emergencia de déficits de legitimación derivados de una insuficiente provisión de “sentido” motivante para la acción. Esta lectura se desprende de la búsqueda de una complejización de la noción de *crisis* como concepto que debe captar dimensiones objetivas (“integración sistémica”) y subjetivas (“integración social”) de manera interrelacionada.

No todos los cambios de estructura de un sistema social son, como tales, crisis [...] Las perturbaciones de la integración sistémica amenazan el patrimonio sistémico solo en la medida en que esté en juego la integración social, en que la base de consenso de las estructuras normativas resulte tan dañada que la sociedad se vuelva anómica. Los

¹⁰ Para un desarrollo de estas ideas, se sugiere Alvarez Huwiler y Bonnet (2022).

¹¹ Se recomienda consultar Gonnet (2020) para un examen más detallado de las hipótesis habermasianas sobre la legitimación política y su vigencia.

estados de crisis se presentan como desintegración de las instituciones sociales. (Habermas, 1999: 23)

Precisamente, la integración social alude a sistemas de instituciones que son el ámbito de socialización de las y los sujetos hablantes y actuantes. La estructura de este “mundo-de-vida” está determinada por una intersubjetividad producida lingüísticamente y se afirma sobre la corroboración discursiva de sus pretensiones de validez normativas (Habermas, 1999: 35).

En Habermas, la repolitización de las relaciones de producción característica del capitalismo tardío dispara dos tendencias contrapuestas. Por un lado, como vimos, una intensificación de las exigencias de legitimación del Estado. Por el otro, una necesidad de ampliación del campo de acción del sistema político-administrativo, que lo impulsa a “independizarse en lo posible del sistema de legitimación” (Habermas, 1999: 124). Esta última tendencia se apoya en el carácter formal de la democracia. La convalidación o invalidación política encuentra como modo privilegiado de expresión la generalización del derecho a participar en elecciones. Con sus instituciones y procedimientos, este tipo de democracia —que Habermas opone a la “democracia material”— permite que “las decisiones de gobierno puedan adoptarse con suficiente independencia de motivos definidos de los ciudadanos. Esto se logra con un proceso de legitimación que posee motivos generalizados (una lealtad de masas difusa en su contenido), pero evita la participación” (Habermas, 1999: 73). En tal marco, son posibles dos cosas: (1) reducir las exigencias de la legitimación al otorgamiento de recompensas de dinero, tiempo de ocio y seguridad; (2) emplear efectivamente distintos “dispositivos selectores” —mecanismos institucionales, técnicas publicitarias, la explotación de estructuras vigentes del prejuicio— que estructuran la agenda de debate y sustraen determinados temas, problemas y argumentos del umbral de atención pública (Habermas, 1999: 124).

El límite a lo anterior está dado por la resistencia del sistema sociocultural, que no admite una producción administrativa de sentido. Las estructuras de motivación indispensables para el sostenimiento de la democracia formal están cargadas de condiciones marginales de cultura que la ideología burguesa es incapaz de reproducir

por sí sola. Habermas (1999: 134-135) señala en especial: (a) el *privatismo civil* basado en relaciones tradicionales que abona a la mentalidad de súbdito y a cierta pasividad necesarias para la reproducción del poder y la autoridad de las élites; (b) el *privatismo familiar y profesional* sostenido por una combinación de individualismo de la propiedad y valores religiosos.

Pero la repolitización de las relaciones se desplaza en detrimento de ese sistema (Gómez, 2007: 302), con lo cual: (1) se socavan, despotencian y tematizan públicamente tales contenidos de sentido y normas fijadas por la tradición; (2) se impone una racionalización burguesa¹² que no ofrece ni posibilita interpretaciones o trato humano y solidario en ámbitos como las relaciones grupales e individuales, los vínculos con la naturaleza,¹³ o bien, en procesos de experiencia personal como la culpa, la enfermedad o la muerte.¹⁴ El resultado de esto es una configuración de motivos disfuncional, ya sea por sus tendencias a la alienación y la apatía, o por la formación de actitudes y un activismo críticos.

Lo que nos interesa de este planteo es que las crisis de legitimación pueden encontrar dos causas. La primera, como venimos viendo, se vincula con la existencia de demandas que no logran ser complacidas debido a una insuficiente masa disponible de valores económicos. La segunda, en cambio, se relaciona con la emergencia de expectativas en el plano de la integración social que “no pueden satisfacerse con recompensas conformes al sistema” (Habermas, 1999: 130) —es decir, apelando a retribuciones materiales. La base de esta clase de déficit es una “crisis de motivación”: el sistema sociocultural genera *outputs* disfuncionales para el Estado y el proceso de acumulación capitalista. A partir de aquí, las contradicciones pueden ser de dos tipos: (1) se tensiona aún más la necesidad de proveer valores

¹² Cuyos vehículos son la ciencia, la regulación administrativa, la comercialización de la cultura y la política, así como la mercantilización de la vida en general.

¹³ En efecto, entre los problemas derivados del crecimiento económico, Habermas (1999: 82-83) identifica límites absolutos en el calentamiento global por el consumo de energía y la capacidad biológica del ambiente.

¹⁴ Habermas hace una excepción con el arte burgués, el cual, sin embargo, se ha tornado disfuncional para los sistemas político y económico.

económicos consumibles, lo cual choca con los límites de la naturaleza privada de la producción; (2) el sistema político-administrativo se desprende por completo de la necesidad de obtener legitimación, a partir de un modo de socialización en el que la integración social ya no es sostenida por normas que requieren justificación discursiva (Habermas, 1999: 202) —es decir, normas cuya exigencia de validez es corroborable por vía de argumentos.¹⁵

A los fines de nuestro artículo, el aspecto más relevante de esta segunda tendencia es el vaciamiento político de la democracia:

Por democracia ya no se entienden las condiciones en que todos los intereses legítimos pueden ser satisfechos mediante la realización del interés fundamental en la autodeterminación y la participación; ahora no es más que una clave de distribución de recompensas conformes al sistema, y por lo tanto un regulador para la satisfacción de los intereses privados; esta democracia hace posible el bienestar sin libertad (Habermas, 1999: 204-205).

Como consecuencia, desaparece la expectativa del ejercicio del poder según normas de acción legítimas y convincentes desde el punto de vista discursivo, sujetas a la participación ciudadana en procesos de formación de la voluntad. En lugar de racionalizar el poder social, la democracia se transforma, así, en el mecanismo que viabiliza el compromiso y un cierto pluralismo de las élites dominantes.

¹⁵ “Si ciertas decisiones obligatorias son legítimas, es decir, si se las puede hacer valer sin que medie coacción concreta ni la amenaza manifiesta de una pena, aunque contraríen el interés de los afectados, se las puede considerar entonces como el cumplimiento de normas reconocidas. Esta validez normativa no coactiva se basa en el supuesto de que llegado el caso se podrá justificar la norma y defenderla contra las críticas. Y a su vez ese supuesto no se funda en sí mismo. Es la consecuencia de una interpretación según la cual el consenso cumple la función justificante: de una imagen del mundo legitimadora del poder” (Habermas, 1999: 170-171).

De regreso a O'Connor: la crisis como lucha de clases

En trabajos posteriores, O'Connor (1981, 1982) repone las principales tesis y debates presentes en *The Fiscal Crisis of the State*, al tiempo que revisa sus posibles sesgos funcionalistas. El propósito fundamental es esclarecer su entendimiento de la crisis fiscal como problema que expresa la consolidación de una relación de fuerzas y que, por tal motivo, no admite otra solución de fondo más que el “restablecimiento de la dominación política y social del capital sobre el trabajo” (O'Connor, 1982: 844). El sostén de esta lectura es la concepción del capital y de la lucha de clases como una “contradicción viviente” (O'Connor, 1981: 322).

En el marco de tal revisión, O'Connor reconoce a Habermas el intento de superación de las nociones convencionales de crisis al interior del marxismo y la búsqueda de una comprensión donde sus significados sociales, políticos y culturales se interpenetren. Como acabamos de ver, para Habermas sólo puede hablarse de crisis cuando los individuos ven amenazada su integración normativa en funciones particulares y el subsecuente cumplimiento de “roles sociales esperados”. Los estados de crisis se presentan, por tal motivo, como procesos en los que la sociedad se torna anómica por la progresiva desintegración de sus instituciones e identidades.

Para O'Connor, este planteo abre la puerta a dos consideraciones. En primer lugar, lo lleva a admitir que el enfoque de *The Fiscal Crisis of the State* sobre la legitimación es demasiado estrecho. La mistificación de los objetivos de la política estatal también descansa sobre la producción de símbolos sociales y políticos, o la manipulación de los ya existentes: “consenso y legitimación son cuestiones de integración social que pueden o no ser vulnerables al desajuste del sistema económico o a la crisis del sistema” (O'Connor, 1982: 848). Ahora bien, tampoco es posible un desplazamiento completo o por tiempo indefinido de la legitimación hacia planos que prescindan de recursos materiales, pues estos siguen siendo necesarios para lograr algún tipo de adhesión entre quienes no participan del crecimiento económico o padecen las consecuencias negativas de los períodos de crisis y reestructuración. “Dicho de otro modo, las políticas de integración social en una sociedad que tiende a reducirlo todo al común denominador más bajo, el dinero, son caras, y también provocan malos ajustes entre las motivaciones individuales y las funciones del

sistema” (O’Connor, 1982: 849). En ausencia de esta apoyatura, la satisfacción de reivindicaciones “sin costo” fiscal —como el reconocimiento de derechos para las minorías y grupos oprimidos de la sociedad— puede ser asociado a la penuria económica de amplias capas de la población y empleado en la confrontación política por fuerzas reaccionarias. En este sentido, la consecuencia de utilizar esas demandas como enmascaramiento es transformar a la crisis fiscal en una crisis social (O’Connor, 1982: 848).

En segundo lugar, no sólo es primordial entender a la integración sistémica y social combinadamente, *sino también como su contrario*, es decir, *en tanto proceso de desintegración espoleado por prácticas antisistémicas*. En este momento ocurre el mayor distanciamiento con la propuesta habermasiana (O’Connor, 1981: 322-323). En su querrela contra el marxismo ortodoxo, Habermas no logra perforar un esquema dualista de separación de la economía y la política. En el fondo, ambos comparten una perspectiva para la cual las crisis son desatadas por contradicciones sistémicas del capitalismo, en lugar de creadas socialmente. La diferencia es que, para él, la clase obrera se encuentra completamente subsumida en el capital, por lo que la transformación emancipatoria que la crisis posibilita en tanto precondition, sólo puede provenir de las esferas de la vida que escapan parcialmente a aquella subsunción —el movimiento de mujeres y otras minorías oprimidas, la contracultura, los grupos sociales recientemente proletarizados y las y los trabajadores marginales.

En lugar de entender a las crisis como producto de contradicciones objetivas, y a su superación como determinada por una oposición lógica (capital vs. no-capital externo) (ver Gómez, 2007: 302-303), O’Connor plantea la necesidad de que el pensamiento aprehenda realidades contradictorias espoleadas por la lucha de clases. En este sentido, “crisis”

[...] significa que la formación de necesidades, las formas modernas de la competencia capitalista, la política, las estructuras del Estado y sus políticas, y la práctica de la clase obrera en el sentido más amplio son en efecto barreras permanentes o límites a la acumulación capitalista. (O’Connor, 1981: 324)

El desgarramiento de los modos vigentes de integración social, las instituciones y las identidades no proviene “de afuera” ni es pura anomia, sino que es la contracara de luchas y prácticas que reintegran a los seres humanos y que tienen (o pueden adquirir) un sentido emancipatorio.

Esto conlleva importantes implicancias para el cumplimiento de las funciones de acumulación y legitimación. La crisis fiscal es el termómetro de una contradicción entre ambas, cuyo fundamento son relaciones y conquistas sociales que han tornado demasiado rígida la reproducción capitalista. Por esta razón, su superación descansa, en última instancia, en el reordenamiento de una constelación de poder entre clases. Pero no está garantizado que el Estado pueda horadar los límites sociales que bloquean la acumulación de capital, ni que sea capaz de reconstruir las bases del consenso apelando a los antiguos mecanismos de autoridad, racionalidad administrativa, motivación e incentivos, cuando son estas mismas formas las que se encuentran en crisis por la emergencia de nuevas prácticas sociales y políticas. Es posible que, en estas circunstancias, la brecha entre acumulación y legitimación no pueda encontrar otra sutura más que la violencia, última *ratio* de la dominación estatal.

Conclusiones

En este artículo exploramos, sistematizamos y relacionamos las contribuciones de James O’Connor, Claus Offe y Jürgen Habermas con respecto a la contradicción entre las funciones de acumulación y legitimación del Estado. Para concluir, podemos sintetizar sus aportes en distintos planos y dimensiones.

En primer lugar, la incapacidad del capital de articular un interés común *como clase* sólo a través de la competencia se expresa en funciones y actividades estatales que crean precondiciones sociales y materiales para la producción capitalista. Esto se

encuentra presente en los tres autores, pero principalmente en Offe.¹⁶ La indicación es importante para el análisis de políticas “infraestructurales”¹⁷ porque: (a) permite comprenderlas en tanto aspecto de los prerequisites materiales que no pueden ser resueltos sólo mediante las compulsiones del mercado; (b) las inscribe en un proceso de reproducción más amplio, definido por el modo en que el Estado organiza globalmente la dominación capitalista.

En segundo lugar, de lo anterior se desprende la sujeción de la política del Estado a dos grandes determinaciones de su propia reproducción: la acumulación y la dominación-legitimación. Las implicancias de la interiorización de ambas funciones en el aparato estatal se encuentran presentes en todas las teorizaciones, aunque son Habermas, y especialmente Offe, quienes observan una tendencia a la “crisis de racionalidad” como producto de sus contradicciones. La subordinación de la política pública a tal irracionalidad tiene dos consecuencias: (1) previene contra explicaciones instrumentalistas y funcionalistas de la intervención estatal, así como sobre toda certeza acerca de sus resultados; (2) dirige la mirada del análisis empírico hacia las transacciones complejas que tienen lugar entre diferentes secciones y niveles del aparato de Estado en búsqueda de posibles descoordinaciones y conflictos.

En tercer lugar, como desarrolla especialmente O’Connor, la crisis fiscal es un indicador de la contradicción entre las funciones de acumulación y legitimación, cuya determinación histórica se encuentra en los modos concretos de estructuración e interpenetración entre economía y política.¹⁸ Esto significa que, desde la perspectiva de esa contradicción, los análisis deben aprehender y articular: a) el modo en que la acumulación de capital se territorializa en un espacio social concreto; b) las lógicas singulares del conflicto y la política, así como las formas en las que ellas atraviesan al Estado. El referente empírico de *The Fiscal Crisis of the State* muestra que los desequilibrios inducidos por una correlación de fuerzas sociales rebelde son más

¹⁶ Quien, por momentos, se aproxima notablemente a la derivación de la *forma-estado* planteada por Altvater (2017).

¹⁷ Aquí estamos pensando en la política hidrocarburífera, tipo de intervención asociada a nuestro tema de estudio.

¹⁸ En la misma clave, para el caso argentino, pueden ser leídas las crisis ocasionadas por el estrangulamiento del sector externo.

agudos cuanto menos integrada se encuentre y menor sea la productividad de la economía.¹⁹

En cuarto lugar, O'Connor también contribuye al análisis de posibles descoordinaciones y conflictos desencadenados por las motivaciones de las estrategias escalares en una forma federal de gobierno. Distintos niveles del Estado pueden concordar en la necesidad estratégica de una política, pero, a su vez, divergir en su concepción e implementación. Esto se debe al modo singular en que cada uno se ve atravesado por el desempeño de funciones de acumulación y legitimación. Aunque no siempre es así, es posible que, por su lugar en la articulación de una “estructura social de acumulación”, el Estado nacional se vea más compelido a la politización de determinadas funciones que vertebran la legitimidad de la dominación como un todo.

En quinto y último lugar, Habermas destaca que la aceptación de la dominación supone la existencia de sentidos no siempre elaborables por vía político-administrativa. O'Connor, a su vez, plantea que la irrupción de déficits de motivación no necesariamente obedece a las tendencias disolventes del sistema, sino que también puede explicarse por la emergencia de modos de ver el mundo, prácticas sociales y formas de organización política anti-capitalistas. Esto añade una capa adicional de complejidad al problema, pues, aun cuando fuera posible compatibilizar las exigencias de la producción privada con un nivel de bienestar material socialmente admisible, todavía podrían hallarse déficits de legitimación irreconciliables para la lógica del Estado. Aquí puede encontrarse explicación a sus esfuerzos tendientes a aislar demandas y luchas no procesables mediante recompensas económicas²⁰ y la recreación de símbolos tradicionales, así como a sus respuestas represivas frente a las mismas.

¹⁹ Nuevamente, esto es aplicable para capitalismo “dependientes” como el argentino, así como en casos subnacionales caracterizados por la presencia de economías “extractivistas” o de enclave.

²⁰ Un ejemplo típico de esto —además de la política anticapitalista— son las luchas de asambleas ciudadanas, movimientos socio-ambientales u organizaciones de pueblos originarios.

Referencias bibliográficas

- Altvater, Elmar. (2017). Algunos problemas del intervencionismo de Estado. En A. Bonnet y A. Piva (Eds.), *Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado* (pp. 241-306). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Herramienta.
- Alvarez Huwiler, Laura y Bonnet, Alberto. (2022). *Crítica de las políticas públicas. Propuesta teórica y análisis de casos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Bonnet, Alberto. (2007). Estado y capital. Debates sobre la derivación y la reformulación del Estado. En M. Thwaites Rey (Ed.), *Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates* (pp. 269-296). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Bonnet, Alberto y Piva, Adrián. (2017). *Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Herramienta.
- Brenner, Neil. (1998). Between Fixity and Motion: Accumulation, Territorial Organization and the Historical Geography of Spatial Scales. *Environment and Planning D: Society and Space*, 16(4), 459-481. Recuperado de <https://doi.org/10.1068/d160459>
- Carnoy, Martin. (1984). *The State and Political Theory*. Princeton: Princeton University Press.
- Gómez, Rodolfo. (2007). Las miradas de Habermas y Offe sobre el Estado benefactor. En M. Thwaites Rey (Ed.), *Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates* (pp. 297-316). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo.
- Gonnet, Juan Pablo. (2020). La legitimación política como problema estructural en el capitalismo actual. Hacia una revisión de las hipótesis habermasianas. *Revista Encuentros*, 18(3), 24-35. <https://doi.org/10.15665/encuent.v18i3.2129>

-
- Gordon, David; Edwards, Richard y Reich, Michael. (1986). *Trabajo segmentado, trabajadores divididos. La transformación histórica del trabajo en Estados Unidos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Habermas, Jürgen. (1999). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Madrid: Cátedra.
- Harvey, David. (2018). *The Limits to Capital*. Londres: Verso.
- Hirsch, Joachim. (2017). El aparato de estado y la reproducción social: elementos de una teoría del estado burgués. En A. Bonnet y A. Piva (Eds.), *Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado* (pp. 509-588). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Herramienta.
- Jessop, Robert. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Catarata.
- (2013). *The Capitalist State. Marxist Theories and Methods*. Oxford: Martin Robertson & Company.
- Labastida Martín del Campo, Julio (Ed.). (1985). *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*. México: Siglo XXI Editores.
- Lechner, Norbert (Ed.). (1981). *Estado y política en América Latina*. México: Siglo XXI Editores.
- Lefebvre, Henri. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- Miliband, Ralph; Poulantzas, Nicos y Laclau, Ernesto. (1991). *Debates sobre el Estado Capitalista/1*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Negri, Antonio. (1992). *Fin de siglo*. Barcelona: Paidós.
- (2003). *La forma-Estado*. Madrid: AKAL.
- O'Connor, James. (1974). *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana*. Buenos Aires: Ediciones Periferia.

-
- (1981). The meaning of crisis. *International Journal of Urban and Regional Research*, 5(3), 301-329. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.1981.tb00556.x>
- (1982). La crisis fiscal y económica y la política presupuestaria de Reagan. *Revista Mexicana de Sociología*, 44(3), 843-864. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3540161>
- Offe, Claus. (1977). La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad. En H. R. Sonntag y H. Valecillos (Eds.), *El Estado en el capitalismo contemporáneo* (pp. 62-87). México: Siglo XXI Editores.
- (1984). *Contradictions of the Welfare State*. Londres: Hutchinson.
- Ollman, Bertell. (2003). *Dance of the Dialectic. Steps in Marx's Method*. Chicago: University of Illinois Press.
- Pérez Roig, Diego y Piva, Adrián. (2024). Internacionalización del capital y déficits de legitimación del Estado en Argentina, 2007-2019. Una aproximación a partir de las políticas de desarrollo de Vaca Muerta. *Latin American Perspectives*, (en prensa).
- Pérez Roig, Diego y Riffo, Lorena. (2022). Políticas de promoción y límites a la obtención de hidrocarburos de reservorios no convencionales en la Provincia del Neuquén. *Estudios Sociales del Estado*, 8(15). <https://doi.org/10.35305/ese.v8i15.278>
- Poulantzas, Nicos. (2001). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México: Siglo XXI Editores.
- Wirth, Margaret. (2017). Acerca de la crítica de la teoría del capitalismo monopolista de estado. En A. Bonnet y A. Piva (Eds.), *Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado* (pp. 401-440). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Herramienta.

