

EL ROL DEL ESTADO: MICRO, MESO, MACRO

Oscar Oszlak

Introducción

Las teorías sobre el Estado han intentado develar su esencia, sus orígenes históricos, su poder, sus recursos, sus manifestaciones institucionales y, sobre todo, su papel en el desarrollo de las sociedades capitalistas contemporáneas. Mis reflexiones de hoy se concentrarán en este último tema, habitualmente planteado como “rol del estado”.

El tema ha merecido múltiples enfoques y desatado fuertes polémicas respecto a la necesidad y alcances de su intervención. Estado o mercado, estatización o privatización, han sido los términos polares de un debate que, cada tanto, actualiza ese péndulo que tan bien marcaba Hirschman cuando se refería a los cambiantes involucramientos de una sociedad en la vida pública o privada (Hirschman, 1982). El joven Marx atribuía al estado un papel fundamental en la reproducción de la sociedad capitalista, considerándolo un mero comité ejecutivo de la clase dominante. Visto desde esa perspectiva, su rol resultaba prácticamente inmutable ya que como máxima instancia de articulación de relaciones sociales, la intervención del estado se reducía a preservar y reproducir el funcionamiento de esa forma de organización social. Así planteada, claro está, tal afirmación podría tildarse de teleológica, lo cual no sería totalmente desacertado.

Por cierto, el tema está fuertemente teñido de connotaciones valorativas e ideológicas, como las que suelen dominar este tipo de preocupaciones cuando recurrentemente se plantean cuál **debería ser** el rol del estado. La pregunta, por supuesto, no tiene ninguna posibilidad de ser respondida objetivamente y, menos todavía, de una manera agregada, ya que exigiría inmediatamente descomponer la “presencia” estatal en sus múltiples manifestaciones, sin perjuicio de que el conjunto de sus intervenciones apunte en una cierta dirección político-ideológica.

Algunas veces se cree haber hallado la piedra filosofal, como cuando se plantean “fórmulas” tan ambiguas como la que propone la necesidad de tener **tanto menos** estado como sea posible pero, a la vez, **tanto más** estado como sea necesario. ¿En qué aspectos minimizar su presencia? ¿Cuándo maximizar su intervención? En cierto modo, esta fórmula recuerda aquella otra consigna que requería obtener de cada cual según su posibilidad y dar a cada cual según su necesidad.

Conceptualmente, sin duda, el rol del estado resulta fácil de entender pero, a la vez, es difícil de analizar sin caer en interpretaciones simplistas. Desde una posición prescriptiva, podríamos definirlo como el papel atribuido a una o más de sus instituciones en la producción de bienes, regulaciones o servicios destinados a resolver ciertas cuestiones problematizadas que plantea la organización o el funcionamiento de una sociedad, así como los impactos y consecuencias que se derivan de esas formas de intervención sobre la correlación de poder y la distribución del producto en esa sociedad. Por cierto, la definición propuesta puede resultar demasiado extensa y compleja para describir un concepto que el sentido común interpreta de modo mucho más sencillo.

Si, en cambio, se analiza ese rol desde la explicación o la evaluación del papel cumplido por quienes actúan en nombre del estado, la perspectiva es diferente: en estos casos, interesa comprender por qué esa actuación se produjo de la manera ocurrida, en qué medida los resultados se ajustaron a lo prescrito (si es que hubo manifestación explícita de qué se buscaba con la intervención estatal), si se satisficieron las expectativas de determinados actores sociales, si se alcanzaron, en definitiva, los objetivos, metas y resultados que se aspiraba lograr.

Por supuesto, no estoy partiendo de ningún rol “deseable”, atribuido *a priori* al estado, o a sus instituciones; me interesa más bien evaluar críticamente el papel efectivamente cumplido en cada caso por sus instituciones. Tampoco quiero colocar el acento en el **desempeño** del estado, entendido en el sentido de establecer el grado de éxito o fracaso alcanzado en la consecución de objetivos previamente fijados o de estándares técnicos predeterminados. Sólo pretendo identificar **modificaciones en los roles** de las instituciones estatales, entendidos en términos de cambios verificados en la forma, alcance y magnitud de su intervención respecto del pasado, así como en las consecuencias que han tenido esas modalidades de actuación sobre la capacidad de las instituciones estatales.

De existir “políticas de estado”, es decir, continuidad en la interpretación de una problemática social que debe ser resuelta y en la elección de los instrumentos destinados a resolverlos, el rol del estado probablemente sería bastante estable. O sea, aún cuando se produjeran innovaciones o ciertos cambios de rumbo en la selección de los cursos de acción, sería de esperar que no variara significativamente la orientación ni se registraran cambios abruptos en el papel desempeñado por sus instituciones. Es también probable que los problemas tendieran a resolverse con menor grado de conflictividad. Lo contrario ocurriría de no consensuarse políticas de estado: se perderían recursos y posiblemente, los problemas se agravarían.

Sin embargo, los cambios en el papel estatal no dependen siempre de acciones deliberadas y sistemáticas orientadas a su transformación. Podría hipotetizarse que las transformaciones en el papel del estado pueden deberse a factores heterogéneos y relativamente independientes entre sí, cuyas manifestaciones podrían observarse a través de muy diferentes indicadores. Y que, por lo tanto, el denominado, simplificada, “rol del estado”, podría conceptualizarse desde perspectivas sumamente variadas.

Sostendré que el análisis del rol del estado puede abordarse desde tres niveles y perspectivas diferentes, si bien estos niveles se encuentran estrechamente relacionados entre sí. En un nivel, *micro*, podría interpretarse el rol del estado observando las diversas maneras en que su intervención y su “presencia” pueden advertirse en múltiples manifestaciones de la vida cotidiana de una sociedad, particularmente, en la experiencia individual de sus habitantes. En un segundo nivel, que podríamos denominar *meso*, el análisis se traslada a los contenidos y orientaciones de las políticas públicas o tomas de posición, adoptadas por quienes ejercen la representación del estado. Finalmente, en un nivel, *macro*, podemos observar el rol del estado en términos de los pactos fundamentales sobre los que se asienta el funcionamiento del capitalismo como modo de organización social, es decir, el conjunto de reglas de juego que gobiernan las interacciones entre los actores e instituciones que integran la sociedad.

El nivel micro: un día en la vida de Juan

Para iniciar el desarrollo del esquema propuesto, empezando por el nivel *micro*, elegí una forma poco convencional, casi como un ejercicio preparatorio para el desarrollo de

una reflexión teórica que está lejos de haber sido completada. Así, comenzaré relatando una historia en apariencia trivial, aunque ilustrativa del punto de vista que quiero desarrollar: describiré un día típico en la vida de un personaje de ficción, que llamaré Juan, al estilo de los antropólogos sociales, que emplean historias de vida como instrumento de trabajo:

Una mañana, muy temprano, Juan se despierta en la humilde pieza que alquila desde hace años. Todavía está oscuro. Enciende la luz, se afeita e higieniza rápidamente, mientras escucha en la radio un valsecito criollo. Se viste con la misma ropa de ayer, apaga la estufa encendida antes de acostarse, toma unos mates con su mujer, ayuda a su hija a ponerse el delantal blanco, sale al frío de la mañana y camina las 12 cuadras de cada día hasta la estación ferroviaria. Tal vez –se ilusiona Juan-, el año que viene pavimenten la calle que conduce a la estación.

El tren, como de costumbre, llegará atrasado y en la terminal de Constitución, deberá correr y treparse al colectivo que lo llevará hasta la fábrica. Todavía no sabe si el sindicato decidió o no levantar el paro. En el apuro por no perder el tren olvidó la vianda. Hoy -piensa Juan- deberá almorzar en la fonda de la esquina. Alcanza a escuchar el “pip” de la hora oficial en el momento de ingresar a la fábrica. Llegó a horario.

Como puede verse, una historia cotidiana por demás simple. Pero agreguemos a esta historia algunos datos aún no revelados. Estamos en 1952. Juan se despertó en la pieza que ocupa con su familia desde 1948, por la que paga un alquiler que el gobierno del Gral. Perón mantiene congelado a pesar de la inflación. La radio emite ritmos folklóricos, porque el gobierno obliga a las emisoras a transmitir, al menos, un 50% de música nacional. Consiguió iluminar su pieza colgándose a la red, pero como la empresa de electricidad es pública y el gobierno tolera el “enganche” a la red de distribución, no le preocupa el posible corte del servicio. La ropa que usa le costó muy barata, gracias a que el gobierno dispuso que todas las tiendas ofrezcan mercadería etiquetada como “flor de ceibo”, a precios muy económicos. El día anterior, su hija había hecho la “cola del querosén” provisto por la empresa estatal YPF y pudieron encender la estufa. También, por suerte, ese año se había inaugurado una nueva escuela a ocho cuadras de su casa y su hija ya no debía faltar tanto a clase, como lo hacía cuando debía viajar a la anterior. La municipalidad había anunciado la pavimentación de la calle que conducía a la estación, pero Vialidad Nacional todavía no había enviado la cuadrilla para realizar los trabajos. Desde la nacionalización de los ferrocarriles, los trenes llegaban atrasados y cada vez se viajaba peor, pero al menos, el boleto era muy barato. También el del colectivo, que el gobierno subsidiaba. El Ministerio de Trabajo y Previsión había dispuesto la conciliación obligatoria en la fábrica y por eso, la jornada sería normal. Podría cobrar seguramente el aumento dispuesto por el gobierno y así compensar la inflación producida en los precios de los productos de primera necesidad. Y a pesar de que había olvidado la vianda para el almuerzo, la fonda de la esquina tenía un menú económico que debía ofrecer a sus parroquianos, obligatoriamente. Cuando a las 12 sonara nuevamente la hora oficial, la sirena de la fábrica anunciaría el descanso del mediodía.

Mil historias similares podrían mostrar cómo, en breves momentos de la vida cotidiana, el estado está presente de múltiples maneras en las relaciones y circunstancias de la gente. En cada momento histórico, el estado puede intervenir en todas, en muchas o sólo en algunas de estas vivencias sociales. La historia relatada podría haber sido muy diferente si la trasladáramos, en el tiempo, a la década del 90. O a la última. Y en cada uno de estos momentos, el estado habría desempeñado un sinnúmero de roles bastante diferentes.

Por lo tanto, el llamado “rol del estado” es una usual simplificación de las incontables formas en que sus instituciones eligen producir determinados bienes, ofrecer ciertos servicios, promover algunas actividades o regular de modos diversos las interacciones sociales. De hecho, los roles son múltiples y heterogéneos, además de mutar constantemente, agregándose algunos a la lista, abandonándose otros, profundizando o debilitando su alcance o sus impactos. Además, la capacidad de sus instituciones para desempeñarlos suele ser bastante dispar.

Lo que me interesa destacar en este análisis es la “capilaridad social” del rol del estado, o sea, las manifestaciones de su presencia celular en la organización de la vida de una sociedad. Visto así, el estado no es una entidad que está arriba o afuera de las interacciones sociales. Está presente (o también ausente) de múltiples maneras en prácticamente todas las esferas de la vida cotidiana, sea a través de las conductas que prohíbe o sanciona, de los riesgos que previene, de las oportunidades que crea o niega a las personas de a pie.

Para usar otra metáfora orgánica, el estado proporciona a la sociedad su tejido conectivo. Un tejido que sostiene a la organización social, y que por el propio código genético impreso en sus células, le impone cierta dinámica, ciertas reglas para su organización y funcionamiento. Es en este sentido que el estado puede concebirse como la máxima instancia de articulación de relaciones sociales.

En los tiempos de Juan podríamos haber señalado que a partir de los datos aportados, sería posible inferir cuál era el “rol del estado” en ese momento histórico. Así, por ejemplo, el estado debía

- ser empresario, produciendo en forma monopólica, bienes y servicios de carácter estratégico (como combustibles o servicios ferroviarios);
- asumir un papel activo en la inversión pública, financiando obras y realizando en forma directa, trabajos de infraestructura física (como la pavimentación de calles o la construcción de escuelas);
- subsidiar parcialmente ciertos servicios públicos, mediante transferencias a empresas estatales o privadas, que permitieran mantener reducidas las tarifas que debían pagar los usuarios (como el transporte público);
- combatir la especulación, controlando precios y regulando algunos sub-mercados a fin de amparar a sectores de menores recursos (como los de alquileres, indumentaria o alimentación);
- intervenir en los conflictos entre empresarios y trabajadores, regulando los convenios salariales y los niveles de remuneraciones;
- defender la “cultura nacional”, obligando a las emisoras de radio a difundir determinados contenidos para evitar la enajenación atribuida a otros de carácter extranjerizante;
- regular el funcionamiento de los servicios públicos, tales como la capacidad máxima de los transportes colectivos, el ordenamiento del tránsito, la precisión de la hora oficial o los descansos laborales;
- disimular, por razones sociales, ciertas transgresiones a las normas por parte de usuarios irregulares de servicios, tales como pobladores pobres enganchados a la red de alumbrado público.

En definitiva, la vida de Juan, como la de sus semejantes, sus oportunidades de progreso económico y de realización individual, la educación de sus hijos, las condiciones y estabilidad de su trabajo, sus posibilidades de satisfacer ciertas necesidades materiales básicas, suelen verse influidas y alteradas por las variadas

respuestas (tomas de posición y cursos de acción) que, en esos diferentes planos y en función de las relaciones de poder existentes, el estado decida instrumentar en cada momento histórico.

El nivel meso: tomas de posición y cursos de acción del estado

La capilaridad social del estado (el nivel micro) y los pactos constitutivos que su intervención recrea y actualiza permanentemente (el nivel *macro*), constituyen los extremos casi invisibles de una presencia estatal cuyas manifestaciones concretas se evidencian a través de las políticas públicas. ¿Cómo se relaciona este nivel *meso* con el tema del rol del estado?

Toda sociedad debe decidir de qué manera enfrentar y resolver los problemas que plantean la supervivencia de sus miembros y la convivencia relativamente pacífica del conjunto. En tal sentido, podríamos referirnos a una “agenda social problemática” como el conjunto de necesidades y demandas de las que se hacen cargo determinados actores sociales, adoptando decisiones y llevando a cabo acciones tendientes a satisfacerlas. En toda sociedad existe algún esquema de división del trabajo según el cual esa agenda social es atendida por cuatro tipos de actores diferentes: 1) las organizaciones estatales, en sus diferentes niveles jurisdiccionales; 2) los proveedores del mercado, mediante los bienes y servicios que ofrecen a sus clientes; 3) las organizaciones de la sociedad civil, que también prestan un número muy variado de servicios a la ciudadanía; y 4) las redes sociales solidarias, que por lo general, de una manera informal y discontinua, se hacen cargo de resolver problemas sociales no atendidos por los demás actores o a los que la población no puede acceder.

Visto como actor complejo y diferenciado, el estado materializa su presencia mediante agencias que asumen la responsabilidad de resolver una parte de la agenda social. Cuáles son los problemas que elige resolver o debe atender inevitablemente como consecuencia de demandas o presiones sociales insoslayables, depende de gran número de circunstancias y variables. Pero en la medida en que esos problemas son incorporados a la agenda estatal se convierten automáticamente en lo que con O’Donnell hemos denominado “cuestiones socialmente problematizadas” (Oszlak y O’Donnell, 1976). Dicho de otro modo, la “agenda estatal” recorta y privilegia mediante la atención y los recursos de sus instituciones, la resolución de una parte significativa de la problemática social. Significativa no sólo por su volumen sino, especialmente, por las consecuencias de sus acciones sobre la asignación imperativa de valor público en la sociedad.

De hecho, este recorte problemático no expresa sino lo que comúnmente denominamos papel o rol del estado. Este rol es la expresión resumida de las cuestiones de las que se hacen cargo sus instituciones, lo cual permite observar de paso que **el estado es**, en última instancia, **lo que hace**. En la medida en que asume como competencia propia atender una determinada proporción de los problemas sociales, “expropia” esa responsabilidad a uno o más de los otros actores que participan en la división social del trabajo y, a la vez, convierte a esos asuntos planteados en la esfera civil, en cuestiones públicas de interés general. Posiblemente ha sido Marx el primero en observar este fenómeno de expropiación social, constitutivo del estado moderno.

La agenda estatal, como un río que fluye constantemente y se transforma, experimenta una continua metamorfosis. La incorporación de cada nuevo asunto genera una tensión, que sólo desaparece cuando la cuestión se “resuelve”. Resolución, en este caso, no implica “solución” en algún sentido sustantivo; sólo

significa que la cuestión ha egresado de la agenda, sea porque el problema originario desapareció o se resolvió por si mismo; o porque el estado a través de un determinado conjunto de acciones ha eliminado su carácter problemático; o simplemente, porque el estado ha decidido postergar su tratamiento o ejercer coerción sobre el actor o sector social que pretende introducir la cuestión en la agenda estatal.

La composición de esta agenda, en términos de las cuestiones que contiene en una determinada coyuntura histórica, es indicativa de la naturaleza y criticidad de los asuntos que exigen la intervención del estado, manifestando a la vez el rol que éste cumple frente a la sociedad. Pero son las tomas de posición de quienes actúan en nombre del estado o asumen su representación las que indican, con mayor claridad, cuáles son las orientaciones político-ideológicas implícitas en sus acciones. Estas tomas de posición constituyen, en los hechos, las políticas públicas o políticas estatales de las agencias responsables de resolver las cuestiones agendadas. Los cursos de acción adoptados por esas agencias estatales, a los que comúnmente denominamos “políticas”, tienen su origen en tomas de posición de decisores políticos que interpretan que una cierta secuencia de acciones y procesos permitirá resolver una determinada cuestión y, de ese modo, eliminarla de la agenda. Y que esa resolución será congruente con una solución técnica que, en ciertos casos, responde a una expresa orientación político-ideológica.

Con esto estoy afirmando, implícitamente, que resolver una cuestión agendada admite diferentes posiciones y cursos de acción; pero cada una de estas puede repercutir de maneras muy distintas sobre la suerte o situación de los actores sociales involucrados en el asunto o cuestión. Además, una misma cuestión puede ser afrontada a través del tiempo mediante distintos cursos de acción (o cambios de políticas), sea -entre otras causas- porque la misma pudo haberse agravado o porque surgió una nueva opción de tratamiento previamente no disponible¹. Por otra parte, es importante señalar que una determinada toma de posición frente a una cuestión agendada puede originar nuevas cuestiones, en tanto la solución o curso de acción adoptado afecte los intereses de ciertos actores o dé lugar a cambios más o menos significativos sobre su posición de poder.

De este modo estoy subrayando el simple hecho de que al pretender resolver una cuestión, pueden originarse otras nuevas, producto del propio curso de acción adoptado. En efecto, una toma de posición supone una cierta interpretación de la naturaleza del problema a resolver. Implica un diagnóstico del mismo y conduce casi siempre a una intención remedial según la cual se establece una relación causa-efecto entre emplear determinados medios o recursos y lograr ciertos resultados deseables. Pero como ocurre con los medicamentos, la aplicación de esos medios puede ocasionar antagonismos y efectos secundarios sobre otras partes del cuerpo (social), pudiendo llegar a crear situaciones en las que, como se dice popularmente, “el remedio resulta peor que la enfermedad”. Hasta aquí, para no abusar, el uso de la metáfora.

Las observaciones precedentes permiten efectuar varias observaciones de interés para nuestro tema. En primer lugar, son diferentes en cada caso los actores sociales respectivamente favorecidos o perjudicados por los cursos de acción iniciados como consecuencia del diagnóstico o toma de posición. En segundo lugar, las políticas suelen generar grados variables de antagonización social como consecuencia de sus efectos negativos sobre ciertos sectores, lo cual puede, a su vez, originar una nueva

¹ Considérese, por ejemplo, el abanico de políticas que en 1952 afectaban la cotidianidad de Juan, nuestro personaje imaginario, frente al que, por ejemplo, afectarían hoy la vida cotidiana de su nieto, Brian. La capilaridad social del estado, en uno y otro caso, diferirían en la mayoría de sus impactos.

cuestión socialmente problematizada. En tercer término, toda toma de posición y los cursos de acción subsecuentes, suelen dar lugar a la creación de una o más agencias estatales responsables de implementarlas o, si ya existen, a la asignación de recursos necesarios para su atención. A veces, esas agencias desaparecen cuando la cuestión es definitivamente resuelta. Otras veces, permanecen si la cuestión se incorpora a la agenda en forma permanente. E incluso, ocasionalmente, intentan sobrevivir a la resolución de la cuestión que ocasionó su creación, haciéndose cargo de otras cuestiones o intentando camuflarse en los pliegues de la burocracia estatal para asegurar su supervivencia. El mapa del aparato institucional del estado se modifica así al ritmo de este proceso de creación, transformación y disolución burocrática. En cierto modo, ese mapa es la expresión institucional del rol del estado en el nivel que denominara *meso*.

El nivel macro: pactos constitutivos y agenda estatal

Por cierto, las decisiones y acciones estatales reflejan orientaciones de política que, a la par de definir los alcances y densidad de la intervención de sus instituciones, tienen profundas consecuencias sobre la organización social existente. En primer lugar, no suelen ser unilaterales, en el sentido de ser decididas autónomamente por el estado: responden, más bien, a una particular correlación de fuerzas políticas, es decir, a relaciones de poder que expresan la vigencia de determinadas reglas de juego en los vínculos entre actores económicos y políticos, así como relaciones de mutua determinación entre sociedad y aparato estatal.

En segundo lugar, manifiestan una cierta modalidad de división social del trabajo según la cual el estado asume un conjunto de responsabilidades cuyo ejercicio y resultados afectan la suerte relativa de los diferentes sectores de la sociedad, interponiendo -para parafrasear una feliz expresión de O'Donnell- límites negativos a las consecuencias potencialmente disruptivas de un particular modo de organización social que, según la visión hegemónica vigente, se considera deseable,

Tercero, las orientaciones de política estatal también fijan coordenadas para la extracción y asignación de recursos (públicos y privados), en función de variables criterios de equidad distributiva que, en última instancia, afectan el ingreso, la riqueza, las oportunidades y/o las condiciones de vida de diferentes clases o sectores sociales.

Este razonamiento conduce a una conclusión aún más general y abstracta: el rol del estado está directa y estrechamente relacionado con los pactos fundacionales de toda sociedad capitalista, es decir, de aquellas sociedades en las que se requiere la intervención del estado para morigerar las desigualdades sociales y los conflictos distributivos que genera la concentración de la propiedad, los ingresos y las oportunidades en manos de los capitalistas y otros sectores asociados a sus intereses. Para ello, el estado ejerce su monopolio sobre los medios de coerción, pone en juego su legitimidad y emplea su capacidad de gestión. Estos pactos fundacionales pueden conceptualizarse distinguiendo entre: a) un **pacto de dominación**, b) un **pacto funcional** y c) un **pacto distributivo**.

Conviene aclarar que al utilizar el término "pacto", no pretendo sugerir que se trate de un acuerdo escrito o formalizado de algún modo entre actores sociales, sino, estrictamente, de un conjunto de reglas de juego vigentes en una sociedad en cada uno de los planos a los que alude la conceptualización que planteo. Estos pactos son construcciones analíticas que intentan identificar las bases sobre las cuales se asienta una organización social capitalista.

El **pacto de dominación**, al que también podríamos denominar **pacto de gobernabilidad**, es un concepto frecuentemente empleado en la literatura política latinoamericana, aunque su sentido es polisémico. El propio Fernando H. Cardoso, a quien se atribuye haber acuñado el término, lo utilizó originariamente desde una perspectiva instrumentalista², para luego observar al propio estado capitalista como un pacto de dominación. También O'Donnell (1982) define al estado como el “garante y organizador del pacto de dominación”. En definitiva, las sociedades capitalistas se organizan en torno a un pacto político que fija las reglas de juego fundamentales que gobiernan las relaciones entre las sociedades y sus estados. En parte, las constituciones formalizan algunas de esas reglas, aunque lo que deseo destacar es que las características de este “pacto” tienen que ver con el tipo y grado de correlación de poder existente en la sociedad.

El segundo pacto, que podríamos denominar **pacto funcional** o **pacto de división social del trabajo**, también determina, en parte, las orientaciones del rol del estado y los contenidos de su agenda. Este pacto define quienes son los agentes fundamentales del proceso de acumulación de capital, a quienes deben confiarse las funciones de establecer y reproducir las condiciones que permitan el desarrollo de las fuerzas productivas o en manos de quienes debe estar la decisión sobre el destino de los excedentes que genera la actividad económica. Es decir, en cada momento histórico, estado y sociedad definen *quién es responsable de hacer qué*, qué funciones se encomiendan al gobierno, al mercado y/o a las organizaciones sociales. Argentina, por ejemplo- decidió en los años noventa que el mercado era el principal responsable de asignar los recursos en la sociedad y, por lo tanto, había que transferirle una serie de responsabilidades, sobre todo a través de los procesos privatización, de descentralización hacia las provincias, de tercerización de servicios, de desregulación o de simple jibarización del Estado, reduciendo las dotaciones de funcionarios públicos. Así, privatizar o descentralizar supone cambios en este pacto funcional: implica que otros agentes asumirán una serie de responsabilidades en el esquema de división de trabajo vigente.

En tercer lugar, en toda sociedad (no sólo capitalista) existe alguna suerte de **pacto distributivo**: ¿quiénes son los ganadores y perdedores en la distribución de los ingresos y la riqueza? ¿Sobre quiénes recaen los costos? ¿Quiénes se apropian de los beneficios y en qué proporción? Podríamos referirnos, en tal sentido, a un pacto fiscal, pero éste sería apenas un aspecto del esquema distributivo vigente. Existen, además, recursos materiales que se transfieren de unas jurisdicciones a otras; las competencias de gestión están desigualmente distribuidas, las capacidades recaudatorias o de endeudamiento público son diferentes. Por otra parte, el pacto distributivo se ve alterado por precios relativos favorecidos por “fallas de mercado”, por actos de evasión tributaria, por conductas corruptas o por otras formas -indebidas o incluso delictivas- de apropiación de ingresos. De manera que ciertos actores ganan, otros pierden y, por lo tanto, la sociedad experimenta una redistribución de sus recursos materiales, amparada y recreada por las propias reglas de juego que gobiernan las relaciones entre ésta y el estado.

Cabe aclarar que el carácter “constitutivo” de estos pactos no alude a un momento histórico “fundacional” de la sociedad y el estado, sino a la vigencia y reformulación permanente de reglas que, en esos diferentes planos, “estructuran” las relaciones en una sociedad. Por lo tanto, un posible enfoque para el análisis de “el” **rol del estado** podría consistir en observar las diferentes modalidades a través de las cuales su aparato institucional actúa, frente a la sociedad, a fin de reproducir y/o recrear

² En el sentido de que las clases dominantes utilizan el aparato coercitivo e ideológico del estado para articular su dominación.

condiciones que mantengan cierto grado de equilibrio entre esos pactos. En este sentido, también aclaro que al aludir a “equilibrio” no planteo un juicio valorativo sino, simplemente, destaco el hecho de que los tres pactos que estructuran una sociedad capitalista, mantienen ciertas obvias afinidades o congruencia entre las reglas propias de cada una. Esto se ve más claramente al considerar las cuestiones centrales que integran la agenda estatal, las que también guardan una estrecha relación con estas reglas. Me refiero a las cuestiones de la gobernabilidad, el desarrollo y la distribución.

Dicho de otro modo, la vigencia y redefinición permanente de los tres pactos se traduce en respuestas que el estado va generando frente a la dinámica social suscitada en torno a las tres cuestiones recién mencionadas. Tales respuestas adoptan la forma de tomas de posición y cursos de acción que en el nivel *meso* dan contenido al rol del estado a través de políticas públicas específicas. Sin embargo, desde un punto de vista más agregado, estas políticas remiten a las tres cuestiones centrales de la agenda estatal, que se hallan directamente relacionadas con los pactos fundacionales de la organización social capitalista.

En el primero de estos pactos -el de dominación- la cuestión central consiste en definir, en cada momento, de qué modo (es decir, favoreciendo o perjudicando relativamente a qué sectores, estableciendo qué límites o restricciones a la libertad o iniciativa individual, con qué reglas) se asegurará un contexto que facilite la convivencia, regule el conflicto y, sobre todo, permita el mayor desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad. En el pacto funcional, lo que está en juego en cada coyuntura histórica es la cuestión del desarrollo de las fuerzas productivas, lo que implica definir -según la perspectiva del régimen dominante- el esquema más adecuado de división social del trabajo y asignación de responsabilidades (v.g., al estado en sus distintos niveles, al mercado, a las organizaciones sociales o a combinaciones de estos diversos actores) en las actividades de producción y en la regulación de las relaciones socioeconómicas. Y el pacto distributivo reflejará cómo se han definido y resuelto las cuestiones relativas a la apropiación del excedente económico, en el reparto de costos y beneficios, y en la asignación y goce de derechos y obligaciones.

Estas decisiones y acciones no son autónomas. Responden siempre a una particular correlación de fuerzas políticas, a esquemas de poder que en sociedades capitalistas -tal como ha sido planteado repetidamente- generan y reproducen profundas desigualdades. En verdad, esta no es una característica exclusiva de las sociedades capitalistas, ya que la desigualdad social ha marcado a fuego la historia de la humanidad. Pero la singularidad del capitalismo es que se ha desarrollado a la par de la evolución de las ideas libertarias, republicanas y democráticas, lo cual supuso el reconocimiento de mayores libertades, derechos y formas de participación social.

Estas tendencias plantearon otras exigencias a la organización social, creando a veces la ilusión de que el estado podía asumir posiciones y adoptar cursos de acción contradictorios con los intereses de las clases capitalistas dominantes. Nació así la idea de que el estado podía, en ciertos momentos, desprenderse de la tutela capitalista y ser relativamente autónomo respecto de esos intereses. Y una importante corriente de la literatura, desde el Marx del *18 Brumario* hasta Peter Evans, en nuestros días, se ocupó de caracterizar los grados y modos con que se manifestaba tal autonomía.

Pero como también han señalado otros autores, si bien ciertas decisiones y acciones del estado aparentan contradecir frontalmente los intereses de ciertos sectores del capital, en última instancia no hacen más que preservar al capitalismo como sistema, reproducir la fuerza de trabajo y las condiciones que hacen posible el funcionamiento

de este modo de producción. Por eso, gobernabilidad democrática, desarrollo sustentable y distribución equitativa, conforman la tríada de cuestiones centrales de la agenda estatal.

Una reflexión final

Sería ocioso mencionar que desde los tiempos de Juan, el **rol del estado**, no sólo en la Argentina, ha variado considerablemente. Inclusive, sufrió profundos cambios a lo largo del período transcurrido desde la recuperación de la democracia en la región. La identificación y caracterización de estos cambios permitiría comprender más acabadamente el papel cumplido por el estado en diferentes momentos históricos. Pero, ¿cómo conceptualizar estos cambios? ¿Cómo se manifiestan? Qué cuestiones sociales incluye, quiénes son sus protagonistas? ¿Quiénes sus destinatarios o beneficiarios? ¿Cómo (con qué estilo), con qué estrategia (mecanismos), con qué instrumentos (tecnologías) se conducen esas intervenciones? O, para expresarlo en una sola pregunta más general, ¿qué cambios debemos observar para afirmar que el rol del estado se ha modificado?

No puedo responder a un cuestionario así en esta presentación, ya que son preguntas que podrían inspirar un vasto programa de investigación. Sólo podría mencionar, a modo de epílogo, que entre otros aspectos, tal programa debería investigar los cambios producidos en las áreas de actuación o intervención de las instituciones, en la naturaleza e importancia relativa de las diversas cuestiones que componen la agenda estatal a través del tiempo, en los impactos o consecuencias ocasionados por las políticas adoptadas, en la “densidad” de la intervención estatal en cada área o sector según el número y tipo de modalidades de actuación, en el peso relativo de los diferentes niveles jurisdiccionales del estado en la provisión de bienes y servicios públicos, en la identificación de los beneficiarios de (y perjudicados por) la intervención estatal, e inclusive, en aspectos tales como el grado de innovación en las tecnologías gerenciales, en la capacidad institucional del estado y en su estilo de gestión.

En conjunto, estas diferentes “miradas” permitirían caracterizar el “rol del estado” desde una perspectiva más abarcadora, y a la vez más precisa y rigurosa, que la ofrecida por el estado del arte en este tema. Más aún, al considerar el conjunto de los criterios planteados para la caracterización de ese concepto, sería posible construir una tipología que permita, entre otras cosas, mostrar la formación de posibles “clusters” de variables que, por su parte, tipificarían orientaciones diferentes en los roles estatales.

Por último, este programa de investigación debería tratar de avanzar en el planteamiento de una visión conjunta y una integración analítica entre los tres niveles de análisis, macro, meso y micro, considerados en esta presentación. Es que el rol del estado en cada uno de esos niveles es el mismo; sólo cambia el punto de observación. En tal sentido, me permito concluir con una metáfora. Si imaginamos al rol del estado como un reloj, el nivel macro serían las horas, cuyos cambios casi no son perceptibles por el ojo humano. Corresponde a las reglas de juego, mucho más estables que los otros dos niveles. El nivel meso corresponde a los minutos: es mucho más cambiante, porque las políticas deben rectificarse, adaptarse, reglamentarse para casos particulares, eliminarse por razones político-ideológicas o por cambios de circunstancias. Y el nivel micro son los segundos. Es aún más cambiante, pero en otro sentido, ya que las consecuencias celulares de la implementación de políticas afectan muy diferencialmente a los actores sociales. Como ilustrara con un retazo de la vida de Juan, sus oportunidades laborales, asistenciales, recreativas, educacionales y tantas otras que conforman la vida cotidiana, serán distintas según resulten

individualmente afectados por los múltiples impactos que genera la capilaridad social del estado.

Bibliografía

Hirschman, Albert O. **Shifting involvements: Private interest and public action**, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1982.

O'Donnell, Guillermo, *Apuntes para una Teoría del Estado*, Doc. CEDES, 1982.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo, *Estado y Políticas Públicas en América Latina*, 1976. Disponible en www.oscaroszlak.org.ar