

## ESTADO Y SOCIEDAD: UNA TRIPLE RELACION

*Oscar Oszlak*

*El argumento central de este artículo es que el logro de la estabilidad económica es, por sí sola, insuficiente para asegurar la gobernabilidad democrática y la equidad distributiva. Es decir, junto con los equilibrios macroeconómicos se requiere conseguir equilibrios equivalentes en los planos político y social. No puede haber desarrollo sin orden, pero tampoco puede haber orden sin mínima equidad social.*

*Es en estos tres planos -desarrollo, gobernabilidad y equidad- en los que se desenvuelven las vinculaciones entre estado y sociedad. Y en estos tres planos, el ciudadano en su triple condición de usuario, votante y contribuyente, ha visto modificada su relación con el estado. Alta concentración económica, democracia delegativa y creciente abismo social son las consecuencias de la aplicación de un programa aparentemente exitoso en lo económico, que descuidó los otros dos planos que también conforman la triple relación existente entre estado y sociedad.*

El estado sigue siendo la máxima instancia de articulación de una sociedad, pese a su creciente descrédito y al virtual desmantelamiento a que lo ha sometido la embestida neo-conservadora. Ni siquiera utopías extremas, como el comunismo o el ultra-liberalismo, se han visto concretadas históricamente bajo la forma de sociedades plenamente desestatizadas.

Los "roles del estado" no son sino las diversas formas de articulación que se crean y reproducen constantemente entre las esferas social y estatal. Este papel articulador, que justifica y legitima la existencia del estado, busca satisfacer diversas necesidades o solucionar determinados problemas que la sociedad no consigue resolver por sí sola, se trate de la producción de ciertos bienes, la promoción de actividades, la dilucidación de conflictos, la morigeración de inequidades, la defensa de derechos humanos, la provisión de servicios o la creación de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia a una comunidad nacional.

Sin embargo, la legitimidad de estos roles ha sido sometida a un profundo cuestionamiento. La frontera que separa los dominios funcionales del estado y la sociedad se ha corrido, achicando los ámbitos aceptados de intervención estatal. La división del trabajo entre una y otra esfera fija hoy límites mucho más estrechos a lo que el estado puede y debe hacer.

Desde su particular concepción ideológica, el discurso conservador justifica este nuevo "tratado de límites" en términos puramente **funcionales**: se trata de que "la sociedad" recupere la iniciativa frente a un aparato estatal parasitario e ineficiente, asumiendo o reasumiendo tareas que en su momento le fueran expropiadas por el estado intervencionista.

Obsérvese que, en esta perspectiva, los alcances de la relación entre estado y sociedad se reducen a un problema de fijar nuevas reglas de juego entre ambos, a partir de un

análisis "técnico" centrado en la eficacia relativa de uno u otra en la gestión social. Dejemos de lado la ficción de este supuesto nuevo protagonismo que estaría asumiendo "la sociedad", al heredar franjas de acción estatal privatizadas. Bien sabemos que los verdaderos herederos son los más poderosos grupos económicos de la Argentina y que, lejos de conducir a una gestión más democrática de la cosa pública, el reparto de la sucesión está creando un verdadero estado privado.

El punto que vale la pena destacar es que, en este replanteo del juego, existen **otras dos relaciones** que también sufren profundas alteraciones. En efecto, la división del trabajo entre estado y sociedad (es decir, quién gestiona qué) presupone una relación antecedente y otra consecuente. La primera de ellas es, simplemente, la particular relación de poder existente entre ambos, que denominaré interfase "jerárquica". Es evidente que la decisión de jibarizar al estado no responde únicamente a las exigencias técnicas de su crisis fiscal, sino especialmente a la nueva correlación de fuerzas que se ha establecido entre los grupos económicos altamente concentrados y los representantes estatales.

La relación consecuente -que denominaré "material"- se vincula con la distribución del excedente económico, a través de las vinculaciones fiscales existente entre estado y sociedad. Si el estado cede parcelas de su dominio funcional a ciertos gestores privados, renuncia simultáneamente a su pretensión de obtener de la sociedad los recursos que se requerirían para mantener las respectivas funciones dentro del ámbito estatal. En otras palabras, a una menor intervención corresponderá un presupuesto proporcionalmente menor.

El resultado es previsible, aunque no inevitable: una menor presencia del estado en la gestión de los asuntos sociales, unida a una menor capacidad de extracción y asignación de recursos, tienden a debilitar aún más su posición frente a la sociedad. El punto, no obstante, merece algunas aclaraciones.

Teóricamente, en una sociedad democrática el poder reside en la sociedad. La ciudadanía, a través de la representación política, inviste de autoridad a quienes asumen la responsabilidad de la gestión de los asuntos sociales de modo que formalmente, los **mandantes** son los ciudadanos. Esto, como es sabido, no expresa la real relación de fuerzas que muestra la experiencia histórica. Por lo general, ha sido el estado quien ha subordinado a la sociedad. Un estado, claro está, expuesto en grados diversos a la acción, presión o demanda de ciertos sectores sociales, cuya capacidad de acceso y penetración ha estado asociada generalmente al control de cuantiosos recursos económicos.

A veces, esos sectores llegaron a colonizar y apoderarse virtualmente de determinadas instituciones estatales clave. En otras ocasiones, escasas por cierto, el estado consiguió cierto grado de "autonomía relativa", sustrayéndose a esas influencias. Y no pocas veces, como ocurriera con los autoritarismos militares, ha sido la corporación armada - uno de los sectores del propio aparato estatal- la que se apropió de los instrumentos de dominación del estado e impuso su poder discrecional sobre la sociedad, con mayor o menor grado de autonomía respecto a otros actores.

El acceso privilegiado o control por parte de esos sectores (fundamentalmente) económicos, generó un mecanismo singular: una parte considerable de la actividad del estado y de los recursos extraídos por el mismo de la sociedad, fue redistribuida en beneficio de esos sectores dominantes. En estos casos, las inter-fases jerárquica, funcional y material tuvieron una clara vinculación recíproca. A una configuración de poder donde primaban ciertos sectores dominantes de la sociedad sobre el estado, correspondió generalmente determinados sesgos en la función de objetivos del estado y

una redistribución de recursos de unos sectores hacia otros: el estado se limitó a crear la función (v.g. promoción industrial, control de importaciones) y a obtener y transferir los recursos hacia los sectores beneficiados por las políticas implícitas en esas áreas de intervención.

De aquí se deducen las reglas del juego básicas que han gobernado, históricamente, las articulaciones entre la sociedad y el estado. En la triple relación establecida entre ambas esferas, la articulación jerárquica ha sido siempre la determinante, ya que la acumulación de poder es, al mismo tiempo, condición de posibilidad para la fijación de agendas (v.g. qué asuntos deben problematizarse socialmente), para la toma de posición frente a las mismas (qué políticas deben adoptarse a su respecto) y para la extracción y asignación de los recursos que posibilitarán su resolución (quiénes ganan y quiénes pagan los costos). Cualquier cambio en una de estas interfases modifica a las demás. Por ejemplo, una reducción de la intervención estatal en un área determinada reduce automáticamente la pretensión del estado de apropiarse de los recursos que demandaría la correspondiente gestión, lo cual disminuye a su vez su participación en el excedente social y, seguramente, su poder frente a la sociedad (o, al menos, frente a algunos de sus sectores). Un menor poder del estado debilita su capacidad de fijar agendas y de extraer recursos. Y así sucesivamente.

Naturalmente, al hacer referencia a un mayor o menor poder del estado, es fundamental conocer quién o quiénes lo controlan. Desde un extremo utópico de plena soberanía ciudadana a través de una representación genuina y equilibrada de los diferentes intereses sociales, hasta otro extremo de absoluta subordinación del aparato estatal a los designios de una determinada corporación, sector o grupo económico, la realidad exhibe múltiples situaciones intermedias. Como ha sugerido hace mucho tiempo Fernando H. Cardoso, las articulaciones de poder que se establecen entre estado y sociedad toman la forma de "anillos burocráticos". En cada uno de estos anillos, una agencia estatal establece una relación clientelística con un determinado grupo de interés. Puede suponerse que cuanto mayor es el número de anillos y más equilibrados los recursos de poder que pueden mobilizarse en cada uno de los mismos, más pareja será la relación de fuerzas entre diferentes sectores sociales y más adecuada la representación política.

En cambio, si el estado abandona o reduce ciertas áreas de actividad y transfiere otras, muy significativas, a sectores económicos altamente concentrados, es muy probable que la relación entre "anillos burocráticos" sea muy diferente. Sobre todo, si la renuncia del estado al desempeño de sus funciones tradicionales no va acompañada de la sustitución de esos roles por otros, diferentes en su naturaleza pero extremadamente relevantes para evitar que la nueva situación deje inerte a la sociedad frente al poder discrecional de un verdadero "estado privado". Por ejemplo, si al renunciar a su papel productor, el estado no refuerza al mismo tiempo su capacidad regulatoria sobre la actividad transferida.

En ausencia de esa capacidad, el círculo vicioso se realimenta y el desmantelamiento del estado se acentúa. Un estado desmantelado es un ámbito propicio para que su función moderadora de los excesos e insuficiencias del mercado, sea fácilmente subvertida en provecho de clientelas corporativas tutelares, de grupos funcionariales privilegiados o de ocasionales parásitos que medran cuando -en presencia de un sector público debilitado- la prebenda y la corruptela se enseñorean. Esta no es una afirmación retórica. La confirma el propio Michel Camdessus, titular del F.M.I., cuando afirma en un lenguaje aun más rotundo que "el mercado al comienzo contiene mil formas de abuso; es la mafia, el triunfo de los astutos o de los traficantes de influencias". A confesión de partes ...