EL ESTADO: NOTAS SOBRE SU(S) SIGNIFICADO(S)
por *Mabel Thwaites Rey*

1. ESTADO: ¿QUÉ ESTADO?

En los últimos 25 años, por impulso de las visiones neoliberales se ha extendido en el mundo una impugnación creciente al Estado, que se corresponde con la crisis de la intervención keynesiana-benefactora que tuvo su auge después de la Segunda Guerra Mundial. Estos ataques antiestatistas contribuyeron a fortalecer la idea del Estado "cosificado", es decir, de la visión del Estado como conjunto de instituciones burocráticas que interfieren en la vida de los ciudadanos y que, además, resultan costosas. Así, una primera imagen popularizada remite al tamaño de esas instituciones: son muy "grandes", emplean a mucha gente que no realiza tareas productivas, son ineficientes, son costosas, etcétera, etcétera.

Ligado a ello, el Estado suele aparecer cuestionado desde una concepción que supone que "lo que es de todos abstractamente, no es de nadie". Así, se convierte en una suerte de *res nulus* apropiable por quien lo maneja. El Estado así percibido es considerado el "lugar" de la desidia y la falta de motivación para el trabajo eficiente o de la construcción de "cotos privilegiados" para uso particular de quien se los apropia. Como contrapartida, se coloca a lo privado como paradigma de todas las bondades posibles ("solo el ojo del amo engorda el ganado"). En estas imágenes el Estado es visto como una *cosa*, como una suerte de *instrumento* o conjunto de aparatos desprovistos de valoración y al servicio de quien los utiliza y, por tanto, colonizable, apropiable, manipulable. O, por el contrario, es percibido como un *sujeto* con voluntad propia, lo que implica concebir a la burocracia con capacidad de acción e intereses absolutamente independientes. También se suele hacer referencia a la necesidad de que el Estado resigne funciones en favor de la "sociedad" y que no intervenga en las actividades económicas, que deben quedar libradas al libre juego del mercado, como mejor asignador de los recursos. Es decir, se sostiene que *La Política* no debe interferir en *La Economía.*

Desde otro ángulo, aparece la visión del Estado como el lugar de lo nacional, especialmente como opuesto a lo foráneo, a lo imperial, afirmándose la necesidad de la independencia nacional frente a las economías centrales o desarrolladas. La contradicción centro-periferia, desarrollo-subdesarrollo, nacionalismo-imperialismo es el basamento de buena parte de las perspectivas llamadas progresistas, nacional-populares y de izquierda, en distintas versiones. En muchas de ellas suelen mezclarse visiones que unifican el espacio nacional y que eliminan las diferencias sociales, económicas y políticas que existen al interior del Estado-nación, para oponer ese conjunto a las determinaciones del centro. En esta perspectiva encuentra sustento las visión más clásica del antimperialismo. De ahí que se asocie la dimensión nacional-estatal a la tarea de romper con la dependencia con los centros de poder imperial.

Por otra parte, en el debate actual ha pasado a primer plano la noción de *globalización*, de *mercado mundial globalizado*, es decir, la importancia creciente de las reglas económicas comunes a todos los Estados nación, tales como la privatización, la desregulación, la apertura, y la libre circulación del capital, que limitan la autonomía de cada uno para fijar sus propias políticas. Se postula una aceptación acrítica de estas nuevas reglas de juego y la adaptación a ellas, como si fueran un fenómeno natural. No interferir en la forma actual de acumulación mundial sería la norma a seguir para los Estados. En otros enfoques, sin embargo, la globalización aparece fuertemente cuestionada y a ella se le oponen corrientes que abogan por nuevas formas de interconexión social que trasciendan tanto los límites de los Estados nacionales como las imposiciones del mercado mundial.

¿Pero de qué se habla cuando se formula una separación tan tajante entre *política* y *economía*, entre *Estado* y *sociedad*, entre *mercado mundial* y *Estados nacionales*? Muchas veces se ha discutido sobre la posibilidad de formular UNA

TEORIA DEL ESTADO, o si es más apropiado hablar de TEORIAS del ESTADO, en virtud de la disparidad de enfoques acerca de la naturaleza, fundamentos y características de la realidad estatal. Cabe destacar que detrás de cada concepción del Estado existe una forma de interpretar a la sociedad y al poder político que no es una mera descripción de "lo real", sino que importa valoraciones que a su vez recortan e influyen sobre la realidad que se pretende describir. Porque toda construcción discursiva -en este caso la descrip-ción "teórica" de la naturaleza del Estado- conlleva una valoración que, inevitablemente, se pone en juego como estrategia de lucha política.

La historia de las formas concretas de Estado es, al mismo tiempo, la historia del Estado como concepto teórico y de las distintas maneras en que se materializa. Por eso no pueden separarse completamente -sólo analíticamente- las realidades estatales acotadas de las formas de concebirlas, de entenderlas, las que, a su vez, influyen sobre el devenir de lo real. De ahí que para "contar" la historia *del* Estado *vis à vis* la sociedad es preciso "contar" la historia de la construcción *del concepto* Estado y, a la inversa, para dar cuenta de la o las *teorías* del Estado es imprescindible remitirse al contexto histórico de su producción, lo que implica dar cuenta de la articulación entre el Estado en tanto forma histórica de dominación y la producción y reproducción de las condiciones materiales de existencia de la sociedad. Esto significa hablar de **teorías del Estado capitalista.** Pero más que del "ESTADO" capitalista en abstracto, es más apropiado hablar de **formas históricas de Estado capitalista**, que se corresponden con los gran-des ciclos en el proceso de acumulación capitalista a escala mundial, a su vez divididos en fases.

Dentro de esas fases podemos distinguir distintas visiones, entre las que se puede reconocer la existencia, en trazos muy gruesos, de los dos grandes paradigmas que han influido en este siglo: por una parte, las teorías que, con diferentes matices, apuntan a la afirmación del orden capitalista existente y que tratan de explicarlo, justificarlo y/o corregirlo y, por la otra, las que, también con grandes variedades de posturas, lo impugnan y apuntan a una construcción alternativa.

Frente a esta multiplicidad de percepciones, es necesario aclarar algunos conceptos básicos.

A- EL ESTADO MODERNO

Una primera aproximación conceptual importa recortar históricamente la categoría Estado: con ella nos referimos al Estado moderno que surge con el capitalismo. Así, en una obra clásica de 1938, Herman Heller dirá que el ESTADO es una *"unidad de dominación, independientemente en lo exterior e interior, que actuara de modo continuo con medios de poder propios y claramente delimitada en lo personal y territorial"* (Heller, 1942: 142).

Analicemos por partes la definición.

UNIDAD DE DOMINACION: el Estado moderno ha logrado concentrar los diversos centros de poder que caracterizaban a las organizaciones políticas medioevales ("poliarquías"). En la Edad Media, casi todas las funciones que el Estado moderno reclama para sí se hallaban repartidas entre los más diversos depositarios: la Iglesia, el noble propietario de tierras, los caballeros, las ciudades y otros privilegiados. El soberano monárquico del Estado feudal tenía muy pocos derechos inmediatos de dominación.

INDEPENDIENTE EN LO EXTERIOR E INTERIOR: los reinos y territorios de la Edad Media eran, tanto en lo interior como en lo exterior, unidades de poder político sólo intermitente e, incluso, excepcionalmente. Su poder estaba limitado, en lo interno, por los numerosos depositarios de poder feudales, corporativos y municipales y, en lo

externo, por la Iglesia y el Emperador. En la Edad Media la Iglesia reclamó una obediencia, aunque extraestatal, política de todos los hombres, incluso de los que ejercían el poder político. Durante siglos, la Iglesia representó la única organización monista de autoridad, en un mundo en el que el poder estaba disgregado. También era desconocida, en el medioevo, la idea de una pluralidad de Estados soberanos, coexistiendo con una igual consideración jurídica. Todas las formaciones políticas europeas se consideraban más bien como subordinadas al Emperador.

CON MEDIOS DE PODER PROPIOS: los grupos políticos de la Edad Media eran defendidos, dominados y administrados por personas a las que pertenecían, en su mayor parte en propiedad, los medios administrativos, ya fuesen de carácter militar, judicial o de otra clase, tales como productos naturales, dinero, armas, caballos, edificios, etc. La evolución que se llevó a cabo, en el aspecto organizatorio, hacia el Estado moderno, consistió en que los medios reales de autoridad y administración, que eran posesión privada, se convierten en propiedad pública y en que el poder de mando que se venía ejerciendo como un derecho sujeto se expropia en beneficio del príncipe absoluto primero y luego del Estado.

Como define Heller: *"La nueva palabra "Estado" designa certeramente una cosa totalmente nueva porque, a partir del Renacimiento y en el continente europeo, las poliarquías, que hasta entonces tenían un carácter impreciso en lo teritorial y cuya coherencia esra floja e intemintente, se convierten en unidades de poder continuas y reciamente organizadas, con un solo ejército que era, además, permanente, una única y competente jerarquía de funcionarios y un orden jurídico unitario, imponiendo además a los súbditos el deber de obediencia con carácter general".* (Heller, 1942: 145)

B- EL ESTADO COMO ARTICULADOR DE RELACIONES SOCIALES

El Estado es una relación social[1], así como el capital es una relación social.[1] Pero la naturaleza relacional del Estado está especificada por su rasgo característico: la dominación, por eso decimos que el Estado es la relación básica de dominación que existe en una sociedad, la que separa a los dominantes de los dominados en una estructura social (O'Donnell, 1979: 291). En este sentido, no es posible escindir Estado de Sociedad, como no es posible escindir lo económico de lo político, porque ambos son partes co-constitutivas de una única realidad: la relación social capitalista. Entonces, cuando se habla de Estado se habla de la relación global que lo articula con la sociedad. El Estado no es algo externo a la sociedad, o que aparece a posteriori. Está intrínsecamente ligado a la constitución de la sociedad capitalista, porque es el arante de la relación social capitalista. Precisamente esta relación antagónica y asimétrica es la que le da su carácter típico, y la que lo diferencia de otras relaciones sociales. La manera en que se manifiesta concretamente esa relación entre dominantes y dominados remite a las distintas formas históricas de Estado. Pero las relaciones de dominación no obedecen a lógicas autónomas y abstractas de circulación del poder, sino que hunden sus raíces en las relaciones sociales de producción. Es la asimetría y antagonismo entre los propietarios de los medios de producción social y los productores directos (que sólo poseen su fuerza de trabajo) lo que está en la base de la desigualdad de la relación estatal en el capitalismo.

Así como los trabajadores están desposeídos de los medios de producción material, los capitalistas están desposeídos del uso de la fuerza física. El monopolio de la coacción lo tiene un tercero: el Estado, que no es el mero representante de las clases dominantes, sino que es el lugar donde pueden unificarse los intereses en competencia

[1] Como afirman Holloway y Picciotto (1980: 79), *"el capital es una relación social de explotación y la acumulación de capital es la forma adoptada por la lucha de clases para crear nuevamente, desarrollar o destruir esa relación".*

de los capitalistas. Por eso el Estado es garante de la relación global del capital. De modo que, al garantizar tal relación, asegura también ciertos derechos de los trabajadores para permitir su reproducción en tanto fuerza colectiva de trabajo. Estos son el límite negativo de la supervivencia de la dominación. Porque lo que el Estado hace es impedir tanto que los capitalistas lleven su competencia entre sí a la destrucción del sistema, como que en su afán de lucro empujen a la virtual extinción de la fuerza de trabajo como totalidad. Es a partir de esta función de garantía negativa que resulta comprensible porqué los trabajadores pueden percibir, en cierto sentido, al Estado como instancia protectora –más allá de su función estructural básica de asegurar el sistema de dominación-, y los capitalistas individuales lo vean como algo expoliador y limitante de sus intereses.

El Estado, como garante de las relaciones de producción, lo es de ambos sujetos sociales que encarnan esas relaciones -capitalistas y trabajadores-; ahí reside su apariencia de estar "por encima" de los antagonismos que aquellas engendran. Pero no es un árbitro neutral, en la medida en que su razón de ser es reproducir la asimetría que está en la base de la relación social del capital. Y lejos de ser, como aparece, una forma separada de la sociedad, es un momento necesario de su reproducción: es la representación socialmente organizada del capital total. Precisamente su condición de garante de esta relación social del capital es la que lo convierte en capitalista, en el "capitalista colectivo en idea". Y es la forma de generalidad y separación de la sociedad civil la que le posibilita un funcionamiento eficaz.

Pero es esencial comprender la relación capitalista como una categoría his-tórica y no sólo como una categoría lógica. Resaltar la importancia de comenzar a partir del capital como relación social no significa reducir el análisis del Estado al de la "lógica del capital" (Holloway y Picciotto, 1980)[2]. Esto último implicaría no enfatizar suficientemente que se trata de una relación social signada por la lucha de clases, que se transforma y especifica históricamente. La evolución de las instituciones estatales a través del tiempo, entonces, es inseparable de la evolución de las funciones de cada forma histórica estatal, que articula un modelo de acumulación y una estructura de clases determinados. Como estas funciones se manifiestan en cuestiones sociales que exigen intervención estatal, cristalizan en formas institucionales diversas, cambiantes y contradictorias.

Podemos distinguir distintos tipos históricos de Estado capitalista, que cambiaron al compás de las transformaciones en los modelos de acumulación y en la estructura social. Hay varias clasificaciones de tipos de Estado en el nivel mundial, y también periodizaciones relativas a los Estados nacionales específicos. Por eso es posible hablar de formas históricas de Estado capitalista, que se corresponden con los grandes ciclos en el proceso de acumulación capitalista a escala mundial. Buena parte de la literatura económica y política establece dos grandes ciclos, separados por un período de crisis. Así, la etapa de **capitalismo de laissez-faire** se expresaría en el ***Estado liberal***, el período de **crisis y recomposición**, con guerras interimperialistas y crisis mundiales estaría en correspondencia con la etapa de ***crisis del Estado liberal*** e inicio de experiencias intervencionistas, y la etapa de **capitalismo "tardío**" (Mandel), "maduro" (Habermas, Offe) o "fordismo" (Aglietta) se ligaría al ***Estado interventor-benefactor*** keynesiano.

Cada **ciclo histórico**, como totalidad compleja, implica: **a) una modalidad de acumulación de capital**, que se expresa en determinadas formas de organización del proceso de trabajo, de división social del trabajo y de procesos tecnológicos, **b) una forma de producción y reproducción de las clases fundamentales** y su vinculación

---

[2] *"El análisis formal [la forma contradictoria de la lucha de clases: el capital] es esencial para porveer una comprensión de los límites y de la dinámica de la lucha de clases bajo el capitalismo; pero si queremos comprender el desarrollo real de esa lucha (de la cual el Estado es una de sus formas), ese análisis debe ser complementado por la investigación histórica conceptualmente informada"* (Holloway y Picciotto, 1980: 78).

orgánica entre sí (relación capital-trabajo), y **c) una determinada forma de Estado.** De ahí que lo que se denomina como "crisis de Estado" involucra esta totalidad (Tarcus, 1992). Tarcus sostiene que *"Cada proceso, al mismo tiempo que amenaza la continuidad de la reproducción del sistema (revolución), implica la posibilidad -a través de los procesos de expulsión de fuerza de trabajo y de desvalorización de capital- de un lanzamiento del proceso de acumulación bajo una nueva forma, una alteración de las relaciones de fuerza (de poder) entre el capital y el trabajo y una reformulación de la relación Estado-sociedad". (Tarcus, 1992: 47)*

El Estado capitalista tiene dos tareas básicamente contradictorias. Por una parte, debe asegurar las condiciones que hagan posible la acumulación y reproducción del capital, lo que lo lleva a adoptar las medidas coercitivas necesarias para que las clases subalternas se acomoden -disciplinen- a la lógica del capital **(coerción)**. Por otra parte, debe legitimar su dominación para hacerla estable, recurriendo a una serie de mecanismos que no se reducen a lo ideológico, sino que implican lógicas propias de la reproducción material, traducidas en gastos sociales destinados a proveer un cierto grado de consenso de las clases dominadas **(legitimación)**. La contradicción entre ambas funciones genera tensiones y sucesivas crisis, cuya resolución depende, precisamente, de la fuerza y aptitud de las clases con intereses confrontados para imponer las soluciones que les sean más favorables[3]. Esta dinámica se subordina, en un sentido, a la fuerza y organización de las clases populares para lograr que sus demandas sean satisfechas y, en otro, a la capacidad (voluntad política)-posibilidad (condiciones objetivas estructurales) de las clases dominantes para hacer las concesiones necesarias a efectos de mantener un dominio hegemónico basado sobre el consenso, o para imponer coercitivamente sus condiciones al resto de la sociedad. La articulación de estos factores en las realidades concretas remite a la dinámica de coerción y consenso y especifica los tipos de dominación (dictadura/hegemonía) y las funciones estatales. Tanto la morfología del aparato estatal como el tipo de régimen político, en el que el proceso de construcción de lo público se pone en juego -condicionado, en última instancia, por la forma Estado imperante-, depende de esa dinámica (Thwaites Rey y Castillo, 1992).

C- EL ESTADO COMO CONJUNTO DE APARATOS

La otra dimensión de lo estatal tiene que ver con su expresión material, es decir, las instituciones en la que se encarna, se expresa, se visibiliza: las **objetivaciones**. Estas formas cambian con los cambios que se desarrollan en la estructura material, en un proceso dialéctico de ida y vuelta, en el que tanto las instituciones son conformadas por la realidad material, como la realidad material es modificada por acción de las instituciones.

En tanto el capitalismo es un modo específico de organización social de la producción en el nivel mundial, que tiene requisitos históricos y formas de desarrollo definidos, el Estado tiene un papel esencial en garantizarlos, por lo que su estructura institucional y sus formas de intervención se transforman a medida que el capitalismo cambia y se desarrolla. Como sintetiza Jessop, *"los aparatos estatales económicos y sus medios de intervención no son neutrales, sino que están integrados en el movimiento del capital y constituyen un campo de conflictos entre distintos intereses. Esto significa que la intervención del Estado tiene limitaciones inherentes para*

[3] En la obra ya clásica de James O'Connor (1981), se plantea la contradicción entre las funciones de acumulación y de legitimación, en tanto que ambas se traducen en demandas para la actividad estatal que aumentan los gastos públicos. Como no siempre están a mano los ingresos necesarios para enfrentar las necesidades creadas, puesto que los frutos de la acumulación no están socializados, se produce la crisis fiscal y las tensiones consecuentes. Ello está relacionado con la lucha de clases, que limita la capacidad del Estado para racionalizar al capitalismo. Por eso, la estructura interna del Estado resulta ser un producto, un objeto y un determinante del conflicto de clases.

garantizar las condiciones para la acumulación del capital y está siempre sujeta a la influencia inevitable de diferentes luchas de clase y democrático-populares. También significa que la idoneidad de instrumentos particulares de política y formas generales de intervención no solamente variarán con cambios en la estructura económica sino también con cambios en el balance de fuerzas políticas" (Jessop, 1980: 216/217).

Por eso, así como las formas apropiadas de intervención cambian con el progreso de la acumulación del capital, de la misma manera lo hacen las formas efectivas de representación y legislación. Es decir que los "aparatos estatales" son la forma en que se expresa materialmente la relación social de dominación (Estado en sentido abstracto) y, como veremos mas adelante, cambian en la medida en que se modifica la relación social básica.

Destacando la complejidad de la relación estatal, Poulantzas (1978) afirma que *"comprender al Estado como la condensación de una relación de fuerza entre clases y fracciones de clase tales como se expresan, de forma específica, en el seno del Estado, significa que el Estado está constituído-atravesado de parte a parte por las contradicciones de clase. Esto significa que una institución, el Estado, destinada a reproducir las divisiones de clase no es (...) un bloque monolítico sin fisuras, sino que está él mismo, debido a su misma estructura, dividido"*. (Poulantzas, 1978) Y agrega que estas contradicciones de clase revisten la forma de contradicciones internas entre las diversas ramas y aparatos del Estado, y en el seno de cada uno de ellos, en la medida en que constituyen el lugar privilegiado de una fracción del bloque en el poder.

Oszlak sostiene que *"el origen, expansión, diferenciación y especialización de las instituciones estatales, reflejan intentos de resolución de la creciente cantidad de cuestiones que va planteando el desarrollo contradictorio de la sociedad (...) La expansión del aparato estatal deriva del creciente involucramiento de sus instituciones en áreas problemáticas (cuestiones) de la sociedad, frente a las que adoptan posiciones respaldadas por recursos de dominación, que expresan un variable grado de coerción o consenso"* (Oszlak, 1984). Por eso el aparato institucional del Estado condensa las contradicciones subyacentes en el orden social y los intereses que en definitiva resultan representados y satisfechos dependen de contenido de la agenda pública y ésta, a su vez, de la estructura de dominación social. Como señalamos más arriba, el Estado no es neutral. No es ni una arena que facilita la negociación entre grupos antagónicos ni un árbitro imparcial. Su propia estructura institucional se despliega a partir de los resultados de los conflictos estructurales y, a su vez, da forma a posteriores conflictos.

Brown y Erie apuntan que el poder burocrático emergente de las instituciones estatales resulta del intento de los intereses estructuralmente dominantes por controlar el Estado y las políticas públicas, a partir de trasladar el "lugar" de la formulación de políticas hacia agencias administrativas que puedan desplegar una mayor autonomía en relación a otros intereses no dominantes. Así, *"a medida que el Estado se ha expandido y ha asumido un papel más preponderante en la regulación de los asuntos sociales y económicos, los intereses estructuralmente dominantes han intentado mantener su hegemonía trasladando funciones estatales esenciales al ámbito de burocracias públicas autónomas"* (Brown y Erie, 1984:188). De ahí que la importancia de la dinámica interna de las organizaciones públicas se vincula con el modo en que afecta los intereses de las diferentes clases.

D- EL ESTADO "EN MOVIMIENTO": LAS POLITICAS PUBLICAS.

El otro aspecto a tener en cuenta es el relativo al análisis dinámico de la estructura estatal. Un modo de abordar el conocimiento de las funciones puede ser describiendo el conjunto de tareas implicadas y los aparatos institucionales creados para cumplirlas. Otra forma, dinámica, es pensar la acción estatal como parte de un proceso social tejido alrededor del surgimiento, desarrollo y resolución de cuestiones que una sociedad (y un Estado) consideran cruciales para la reproducción del orden social. Este enfoque permite incorporar al análisis los cambios producidos en determinados

parámetros, a la par que alerta sobre el carácter contradictorio, no lineal, del proceso de formación y redefinición del Estado. Es así posible entender el entramado de instituciones oficiales (ministerios, secretarías, direcciones, oficinas, agencias, reparticiones, organismos, empresas, sociedades, etc.), comprendiendo el sentido "funcional" de su génesis, evolución y quiebre como respuesta estatal a determinadas "cuestiones socialmente problematizadas" (Oszlak y O'Donnell, 1983). "*El estudio de políticas estatales ayuda a desagregar y "poner en movimiento" a un Estado y a actores (clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos, eventualmente individuos) que en otros enfoques aparecen más global y estáticamente definidos. El campo propio de este enfoque es más dinámico y menos estructural: el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas".* (Oszlak y O'Donnell, 1983: **).

Por otra parte, el **análisis de políticas públicas**, como una vía pertinente para ahondar en el conocimiento del Estado, supone considerar que toda política estatal es, esencialmente, una toma de posición del Estado frente a una determinada "cuestión" socialmente problematizada. Ello implica que es solo una parte -relevante- de un proceso social más abarcativo, que incluye a una multiplicidad de actores sociales, tales como clases o fracciones de clase, movimientos sociales, organizaciones e individuos estratégicamente ubicados respecto a una cuestión, etcétera, además de los aparatos del Estado, todos los cuales toman posición en torno al problema motivo de la política pública. Es así que **la cuestión** delimita el proceso social, en el sentido de que sólo en el marco de la misma cobran significado los comportamientos de los actores involucrados, de donde las políticas públicas serían pinceladas en relieve de una trama social tejida alrededor de un tema destacado. Su verdadera significación radica en el problema que las origina, el ámbito de acción social en que se engarzan, los actores que intervienen en el proceso de resolución de la cuestión y a sus respectivas y sucesivas tomas de posición en el transcurso del proceso mismo (Oszlak y O'Donnell, 1983).

Una **"cuestión socialmente problematizada"** es aquella que por su importancia ha sido incluida en la agenda de problemas sociales que requieren una necesaria toma de posición de múltiples actores sociales. Para entender porqué se incluye en una agenda social una determinada cuestión es preciso analizar el período previo a su surgimiento como tal, a efectos de identificar en qué contexto socio-político aparece, cuáles son los actores sociales que la promueven, cuáles se les contraponen, desde qué perspectiva ideológica lo hacen ambos, y qué medios movilizan para alcanzar sus objetivos. Con ello se podrá tener un marco global del problema al comienzo del período estudiado, coadyuvando a una comprensión adecuada del proceso en sí. En función de este cuadro se analiza cómo se desarrolla el proceso de resolución de la cuestión, con la movilización de actores y recursos consecuentes y la respuesta estatal concreta que resulta del entrecruzamiento de los diversos intereses y perspectivas que intervienen en su curso, y que se expresa como política estatal (Oszlak y O'Donnell, 1982).

En tal sentido, se entiende como ***política estatal*** el conjunto de tomas de posición, tácitas o explícitas, de diferentes agencias e instancias del aparato estatal que expresan una determinada modalidad de intervención del Estado, en relación con una cuestión que despierta la atención, interés o movilización de actores de la sociedad civil (Oszlak y O'Donnell, 1982). Si partimos de descartar la idea del Estado como cuerpo monolítico y homogéneo, que emite decisiones claras y unívocas, y en cambio tenemos en cuenta el complejo entramado que lo constituye y que expresa cristalizaciones de intereses diversos de la sociedad civil, para una cabal comprensión del caso concreto será preciso no perder de vista como opera esta trama burocrática en el proceso de formulación e implementación de una política pública.

Aquí coincidimos con Brown y Erie, cuando afirman que *"el Estado no es ni una arena que facilita la negociación entre grupos antagónicos ni un árbitro que regula el conflicto político a fin de asegurar imparcialidad. La propia estructura del Estado se*

despliega a partir de los resultados de los conflictos estructurales y, a su vez, da forma a posteriores conflictos. (...) (Por eso) las variaciones en el poder y autonomía de las organizaciones públicas dependen del resultado de los conflictos estructurales dentro de la sociedad. El hecho de que el gobierno a menudo actúe contradictoriamente no es reflejo de un sistema administrativo errático, sino más bien del proceso de resolución de estos conflictos dentro del Estado" (Brown y Erie, 1984: 186).

En el mismo sentido, Therborn (1986) entiende que *"en los aparatos de Estado llegan a cristalizar, en el curso histórico de la lucha de clases, determinadas relaciones sociales, y de esta manera llegan a asumir una existencia material, una eficacia y una inercia que, hasta cierto punto, son ya independientes de la política estatal y las relaciones de clase existente (...) La coexistencia dentro de un sistema estatal concreto de varios aparatos, en los que pueden haber cristalizado diferentes conjuntos de relaciones de clase, hace que la posibilidad de desajustes se incremente sustancialmente"*. De ahí que los movimientos que se generan al interior mismo del aparato burocrático en torno a las posibilidades de intervención y las cuotas de poder que disputan las distintas agencias y organismos estatales, atraviesan en múltiples sen-tidos la política pública decidida/ejecutada, y participan activamente en su efectiva realización.

Medellín Torres (1998) sostiene que *"en su **condición institucional**, las políticas públicas no sólo expresan la particular configuración de las estructuras, funciones y procedimientos que rigen al Estado y a las organizaciones públicas, sino que también revelan la particular dinámica conflictiva en que se desenvuelve la acción pública. En su **relación con las estructuras políticas**, las políticas públicas expresan tanto una particular movilidad de las fuerzas políticas, como una dinámica específica de incorporación o exclusión (política, económica y social) de los ciudadanos con respecto a los asuntos del Estado. Y en su **relación con la sociedad civil**, las políticas públicas se constituyen en un poderoso instrumento de comunicación".*

En suma, para comprender porqué el aparato estatal es como es, porqué surgió y cómo cambió, para entender también el sentido y la dinámica de las políticas públicas como "puestas en acto" de cuestiones socialmente problematizadas, es necesario ir más allá tanto de la dinámica interna del aparato, esto es, su funcionamiento como burocracia y el patrón de relaciones que la definen, como de la lógica específica de la política pública. Se trata de contextualizar su funciones y sus prácticas en el marco más global de la definición básica del Estado como relación de dominación, atravesada por las luchas y contradicciones sociales, e históricamente variable.

E- ESTADO, REGIMEN POLITICO Y GOBIERNO

Régimen, sistema y gobierno

Ahora bien, si se trata de entender cómo funciona la realidad estatal, es necesario remitirnos a otros conceptos teóricos "operativos", como el de *régimen político* y *gobierno*, a los que debemos precisar. Esta tarea no es sencilla, en la medida en que en la teoría o bien se ha dado un énfasis muy fuerte al análisis de aquello que define los rasgos estructurales de lo estatal, minimizando lo que tiene que ver con el régimen político, o bien se ha privilegiado el estudio de los sistemas políticos, ignorando la categoría Estado, o incluso subsumiéndola o asimilándola conceptualmente con el propio régimen político o con el gobierno. Aquí intentaremos encontrar los puntos de intersección entre estos conceptos: Estado, régimen político y gobierno y ver como se construyen, delimitan e interpenetran en la realidad.

Una distinción entre Estado y gobierno es la que realiza Miliband (1970; 1985). Para este autor, *"el término «Estado» designa a cierto número de instituciones particulares que, en su conjunto, constituyen su realidad y ejercen influencia unas en otras en calidad de partes de aquello a lo que podemos llamar sistema del Estado"* (Miliband, 1985: 50). Distingue varios componentes institucionales de este sistema, a saber: la administración pública, el sistema judicial, la estructura de seguridad militar y policial, lo

que denomina "diversas unidades del gobierno subcentral" y que son especies de prolongaciones del gobierno y la administración centrales, las asambleas parlamentarias y el gobierno propiamente dicho -el Ejecutivo-. Al hacer esta distinción, Miliband quiere advertir sobre el peligro de creer que al asumir el gobierno se adquiere simultáneamente el poder estatal. Porque aunque *"el gobierno hable en nombre del Estado y esté formalmente investido del poder estatal no significa que controle efectivamente el poder"* (Miliband, 1985: 51).

En esta interpretación de Miliband se funden los dos niveles de definición de lo estatal que enunciáramos mas arriba: el de la relación social y el de los aparatos, ya que habla del poder estatal, que inmediatamente remite al problema de la clase dominante y de la forma institucional en que éste se manifiesta, sin distinguir los conceptos. Porque es precisamente a partir de descubrir la interconexión personal de los miembros de la clase dominante con los funcionarios superiores de las distintas partes del sistema estatal (élite estatal), que se hace evidente el carácter clasista del Estado capitalista y la dinámica de su funcionamiento. La relación de dominación se explica por el aparato. Cuando se refiere al régimen político lo distingue del sistema estatal, para incluir en él *"muchas instituciones, partidos y grupos de presión, que tienen importancia capital en la actividad política y afectan vitalmente a las operaciones del sistema estatal"* (Miliband, 1985: 55). Pero está claro que se sigue manejando en la esfera de los aparatos institucionales.

Las definiciones de *régimen* y *sistema político,* así como de *gobierno,* también presentan matices diferenciados.

O´Donnell (1982) entiende por régimen *"el conjunto de patrones realmente vigentes (no necesariamente consagrados jurídica o formalmente) que establecen las modalidades de reclutamiento y acceso a los roles fundamentales, así como los criterios de representación sobre la base de los cuales se formulan expectativas de acceso a dichos roles".* (O"Donnell, 1982: 21) El gobierno, en cambio, está constituido por dichos roles, desde donde se movilizan, directamente o por delegación a escalones inferiores de la jerarquía burocrática, en apoyo de órdenes y disuaciones, los recursos controlados por el aparato estatal, incluso su supremacía coactiva. Podría concluirse así que el gobierno es la cumbre del aparato estatal y el régimen es el trazado de las rutas que conducen a esa cumbre.

Otro autor, Collier (1985), incluye dentro del régimen factores tales como el método de selección del gobierno (elecciones, golpe militar, etcétera), mecanismos formales e informales de representación (sistemas de partidos, sistema corporativo, etcétera), así como modos de represión. *"El régimen se distingue de los ocupantes particulares de los roles gubernamentales, de la coalición política que apoya a estos ocupantes y de las medidas públicas que adopten (salvo, claro está, las medidas que definen o transforman el propio régimen)"* (Collier, 1985: 404)

Por su parte, a fines de los setenta Fernando Henrique Cardoso (1985) entendía por "régimen" a *"las normas formales que vinculan a las principales instituciones políticas (al legislativo con el ejecutivo, al ejecutivo con la judicatura, y al sistema de partidos con todos ellos), además de a la cuestión de la naturaleza política de los vínculos entre los ciudadanos y los gobernantes (democrática, oligárquica, totalitaria o la que sea)"* (Cardoso, 1985: 44). En cambio, decía este autor, la noción de Estado se refiere *"a la alianza básica, el «pacto de dominación» básico, que existe entre las clases sociales o las fracciones de las clases dominantes y las normas que garantizan su dominio sobre los estratos subordinados"*. Así, agregaba que *"una forma idéntica de Estado -capitalista y dependiente en el caso de América Latina- puede coexistir con una variedad de regímenes políticos: autoritario, fascista, corporativista e incluso democrático"* (Cardoso, 1985: 44).

Observaba que *"una línea de razonamiento económico busca una relación causal de uno a uno entre Estado y régimen. Presupone que para cada «fase» de la acumulación hay un tipo apropiado de régimen. Sin embargo, la misma dificultad histórica que produce este razonamiento en el caso de los países capitalistas maduros*

(es decir, la ausencia de fascismo en los países anglosajones, que hicieron las contribuciones más sustanciales al primer desarrollo del capitalismo), la encontramos también en su aplicación a América Latina". Así, ejemplificaba que *"el crecimiento de Brasil con Kubitschek y el actual florecimiento de Venezuela son casos claros de Estados capitalistas dependientes que han mantenido regímenes democráticos. No obstante, aunque es mejor descartar la idea de un simple determinismo económico de la política, podemos explorar el grado de «compatibilidad» entre diferentes formas de Estado capitalista dependiente y diferentes tipos de régimen"* (Cardoso, 1985: 45/46). Y concluía con una pregunta que hoy resulta tanto o más crucial que entonces: *"¿cuáles son las condiciones en las que un régimen democrático puede coexistir con una dominación de clase basada en una forma de acumulación económica que imponga una desigualdad creciente entre esas clases sociales?"* (Cardoso, 1985: 45/46).

En una interesante perspectiva teórica que analiza minuciosamente la forma en que la naturaleza del régimen político condiciona la conformación de las políticas públicas, Medellín Torres (1997) distingue con mayor precisión los conceptos de régimen y de sistema político. Así, dice que *"por su naturaleza el **régimen político** se define como la instancia en donde se producen y cohesionan "el conjunto de normas y procedimientos permanentes y estables que regulan la organización y el ejercicio del poder político y que estructuran las relaciones entre el Estado y la sociedad". A diferencia del régimen político, el **sistema político** se define como la instancia que determina las formas y canales de acceso de los ciudadanos a los cargos públicos; establece las características de los ciudadanos que pueden tener o no ese acceso; define los recursos y estrategias que pueden utilizar para ganar tal acceso y establece los mecanismos que aseguren su adecuado control. El sistema político está conformado por una serie de subsistemas a través de los cuales se establecen y desarrollan los mecanismos e instrumentos de acceso y control al poder estatal. Estos subsistemas son: el sistema de partidos, el sistema electoral, el sistema de registraduría, el sistema de control, etc."* (Medellín Torres, 1997).

Este autor distingue cuatro grandes razones que justifican la centralidad del régimen político en el conjunto de relaciones Estado-aparato estatal-sociedad: 1) es la instancia que le confiere corporeidad e identidad a la idea abstracta del Estado, bajo la forma de aparato estatal; 2) define e imprime un determinado sentido normativo y contenido valorativo a las relaciones sociales, bajo la forma de *ordenamiento constitucional* y de *ordenamiento institucional*; 3) permite que el Estado se proyecte como un generador de orden interno (le imprime principios de unidad a las instituciones estatales como representación del Estado) y externo (es el factor de cohesión de las estructuras y principios reguladores que rigen la vida en sociedad), 4) es la instancia a través de la cual el Estado confiere poder y autoridad formal a los gobernantes para tomar las decisiones. Así, dice que *"El régimen político define las instancias, grados y escalas en que se producen y estructuran las políticas públicas. Establece los distintos niveles de decisión, organización y operación estatal, al momento en que especifica la indicación de jerarquías, los principios organizacionales y las relaciones de poder que rigen la acción del aparato estatal*" (Medellín Torres, 1997).

En síntesis, podríamos definir al Estado como la condensación-materialización de determinadas relaciones sociales, al gobierno como un espacio decisivo dentro del aparato estatal y al régimen como una estructura formal que define uno los aspectos centrales de la circulación del poder y la construcción de políticas públicas. De ahí que no todo cambio de gobierno implique un cambio de régimen, ni tampoco todo cambio de régimen implique la alteración de la forma Estado. Sólo una alteración profunda del modelo de acumulación y del tipo de estructura de clases estaría indicando una transformación estructural de la forma histórica de Estado (Tarcus, 1992).

Ahora bien, no se trata tampoco de pensar que los regímenes políticos se estructuran como moldes autónomos que se utilizan libremente en cualquier forma estatal. Es decir, no existe el "traje" democrático-parlamentario, el democrático-presidencialista, el autoritario, el monárquico, etcétera, que se usa a voluntad. Existen,

en cambio, determinadas características que tipifican a cada régimen político entendido como "tipo ideal" -cuyas características podrán variar según el enfoque teórico con que se aborde su estudio-, y regímenes políticos "concretos" operando sobre realidades estatal-nacionales específicas. Y son precisamente estas realidades estatales concretas -con las correlaciones de fuerzas presentes y el peso de la historia- las que imprimen sus huellas sobre las formas que adoptan los regímenes políticos, y determinan las prácticas políticas fundamentales. Cabe subrayar que los factores que especifican la existencia de un determinado régimen político no tienen una relación mecánica y directa con aquellos que determinan la existencia de la forma histórica del Estado. Por otra parte, es preciso destacar que en la realidad política mundial actual no existe una variedad infinita de regímenes políticos, entendidos como conjuntos de reglas constitucionalmente definidas. Los patrones que definen a las democracias liberales, esto es, división de poderes, elecciones libres y periódicas, voto universal y secreto, y respeto de las libertades políticas estatuidas, en la actualidad aparecen formalmente aceptados por un gran número de países, no solo del centro sino de la periferia capitalista, tras la oleada "redemocratizadora" de los años ochenta. Es así que las opciones de "regímenes políticos" -en el sentido de un conjunto de reglas formales y estandarizadas- disponible no parece ser demasiado amplias.

La práctica política

Sin embargo, las características específicas que asume el régimen político en cada Estado-nación –lo que equivale a como "es" verdaderamente la instancia de articulación política- tienen que ver con las prácticas históricas concretas y variables. Entonces podemos decir que, si bien los "tipos de régimen político" disponibles son actualmente limitados, las **prácticas políticas** concretas que les dan encarnadura, por el contrario, pueden variar tanto de país en país como en cada etapa histórica. Y es en este plano que podemos decir que justamente la forma estatal, entendida de la manera en que se estructura un modo de acumulación y, fundamentalmente, una estructura de clases, es la que revierte de múltiples formas sobre las características de funcionamiento del régimen político. Al respecto, es interesante señalar lo que Medellín Torres (1997) llama **"función gubernativa",** que se concreta *"en el vínculo (tensión) que se establece entre la forma de gobierno (como forma institucional) y el modo de gobernar (como práctica cultural y política). Mientras que la forma de gobierno da cuenta del campo de acción y de los límites que le impone al gobernante un determinado orden político e institucional, el modo de gobernar hace referencia al campo de acción que la aplicación particular de las técnicas y tácticas de gobierno le confieren al gobernante para lograr sus propósitos de gobierno"* (Medellín Torres, 1997).

En esta línea, este autor señala que en el **modo de gobernar** se pone de manifiesto *"tanto la cultura política e institucional que prevalece en una sociedad, como el proyecto de gobierno que está en juego para imponer un determinado derrotero a la sociedad y al Estado"*. Por su parte, la cultura política e institucional se expresa a través de tres elementos fundamentales: 1. la manera como ***conversan gobernantes y gobernados*** en la definición y gestión de los asuntos políticos e institucionales, es decir, la forma como se hacen las peticiones y se establecen los compromisos entre ambos; 2. la manera como se ***disponen las cosas*** para que un fin pueda ser alcanzado; 3. la intensidad con la que se ***aplican los recursos del gobierno*** para el logro de unos propósitos definidos, es decir, el grado de coerción o consenso requeridos para alcanzar los objetivos propuestos. Por su parte, las modalidades de gestión gubernamental pueden impactar sobre la configuración misma del régimen e, incluso, pueden llegar a implicar modificaciones en la forma estatal. Quizás se encuentre aquí el punto más interesante para entender los variados modos de articulación entre las grandes transformaciones -y también los simples movimientos- en la estructura estatal, por un lado, y las formas de gestión de la actividad política concreta, es decir, la manera en que se expresa y procesa el poder, por la otra.

Como dijimos más arriba, no puede entenderse la categoría capital sin la categoría Estado -como derivación no solo lógica, sino fundamentalmente como categoría histórica específica-, porque es precisamente a partir de la garantía estatal -acotada en un espacio territorial- que se sostiene el régimen capitalista. Y tampoco podría comprenderse plenamente la dinámica de funcionamiento estatal soslayando la forma de existencia del Estado expresada en el régimen político. Economía y política, entonces, son ambas partes de una unidad: la relación social capitalista (Holloway y Picciotto, 1980). El Estado como garante de la relación social capitalista recibe su "racionalidad" precisamente de preservarla, más allá de los intereses concretos o a pesar de ellos. De ahí deviene su apariencia de neutralidad. Pero la materialidad de la producción estatal: qué hace, cómo lo hace, en qué forma, con qué herramientas, se especifica en un proceso complejo que expresa las contradicciones de la lucha -generalmente mediada y cargada de múltiples significaciones- entre intereses básicos opuestos: los capitalistas por obtener mayores cuotas de plusvalor y los trabajadores por defender sus condiciones de vida. Esta relación básica es, a su vez, atravesada por otros clivajes importantes (que tienen que ver con intereses y demandas más específicas: sexuales, raciales, ecológicas, de derechos humanos, etcétera) que conforman un denso y complejo entramado social en permanente transformación y redefinición. De ahí que los Estados nunca pueden "saber" a ciencia cierta que es lo más correcto -o "racional"- para la reproducción capitalista en cada momento histórico y por ende no estén exentos de "errores" y contradicciones. Porque los Estados no se expresan en forma directa, sino que hallan su mediación a través de las instancias políticas, sujetas a pujas, conflictos y negociaciones. De ahí que tanto las características del régimen político imprimen su modalidad de resolución de conflictos a la dinámica social -aparecen como los límites legales últimos-, como a su vez son modificadas y especificadas en cada coyuntura histórica de acuerdo con las necesidades que socialmente logran predominar según la correlación de fuerzas imperante. Por eso es que no existe ninguna "linealidad" en el proceso de toma de decisiones gubernamentales.

Ahondando en la dimensión específicamente “política” de las transformaciones estructurales desde otra perspectiva analítica, Torre (1998) se pregunta *“¿qué factores condicionan la capacidad de las élites gubernamentales de iniciar, definir y sostener en el tiempo el proceso de transformación?”*. Al respecto, este autor destaca el grado de autonomía de que disponen los líderes de gobierno para traducir sus orientaciones y preferencias en políticas públicas. Esta autonomía, por su parte, varía según el tipo de régimen y las características de sus instituciones. Así, la experiencia latinoamericana indicaría la importancia de la preeminencia del Poder Ejecutivo en los regímenes presidencialistas, fundamentales a la hora de concentrar el poder necesario para impulsar reformas profundas. Pero además, existen otras variables, también de naturaleza política, gravitantes para implementar cambios. Una es *“la contextual, es decir, la coyuntura social y política en la que los gobiernos operan”* y la otra es *“la electoral, referida a la particular distribución del poder que generan los resultados electorales”* (Torre, 1998: 39).

Es en el contexto específico de una forma estatal, un régimen político y un gobierno dados que se expresan los papeles institucionales del Ejecutivo y del Parlamento, y en la dinámica de interacción entre ambos que se especifica su verdadera entidad institucional. Cuando se plantea qué papel le cupo al Parlamento en la definición de una determinada política pública, estamos hablando, en un plano más global, sobre su lugar institucional, *vis à vis*, fundamentalmente, los otros poderes del Estado. En este sentido, aparece la dimensión del debate en torno al peso específico de los órganos deliberativos-legislativos en las democracias modernas, por una parte, y en determinado régimen político, por la otra. Aquí, en el primer sentido, se introduce la discusión que pone énfasis en la devaluación estructural del parlamento occidental en relación al poder adquirido por los ejecutivos. En el segundo sentido, estrictamente institucional, es preciso señalar cómo la tradición constitucional indica los causes por donde se desarrolla la actividad legislativa y se conforma la voluntad legisferante. Entonces, el

desempeño del Congreso variará según se trate de un sistema presidencialista, como el argentino, o parlamentario y, además, incluirá otras variables como la forma de selección de los representantes y la articulación con los partidos políticos, que influirá en el peso específico que adquiera. Aquí también juega un papel fundamental la historia institucional.

Pero cuando se habla del Parlamento, también se está haciendo referencia a la relación gobierno-oposición, y a las fórmulas institucionales para encontrar acuerdos consistentes que garanticen la gobernabilidad. Cuál es el papel que le cabe a la oposición en el sistema democrático es una de las cuestiones más debatidas cuyo centro es, precisamente, el papel del Congreso, único lugar institucional donde la oposición tiene representación política legitimada y puede llegar a incidir en el proceso de toma de decisiones. Y esto se relaciona con el punto anterior en la medida en que, según sean las mayorías obtenidas, es que variará el significado de la oposición y del Parlamento, aún en un sistema fuertemente presidencialista como el argentino. El constante reclamo que suele hacer la oposición para que el Parlamento no sea soslayado, y la tendencia de los Ejecutivos a manejarse por decreto, muestran la complejidad del tema. Y aquí se introduce también otro matiz: el de la relación entre el gobierno y el partido del gobierno, que habla de la complicada articulación de las disidencias internas y remite a la cultura partidaria y sus tradiciones democráticas o autoritarias para resolver los conflictos internos y agregar voluntades.

Un tercer plano se refiere a la relación entre representantes y representados, a la forma en que los intereses de los distintos sectores sociales son interpretados y receptados por los partidos políticos, a la manera en que esos intereses, opiniones y valoraciones son expuestas en los discursos y las prácticas políticas específicas, como las parlamentarias. Porque se trata de saber cómo interpretan su mandato los representantes políticos en el Congreso, y cómo, a través de su acción discursiva, intentan dar cuenta de las transformaciones operadas en la realidad, y las preferencias de sus representados. En este plano aparece una pregunta importante: los representantes parlamentarios de los partidos populares, ¿representan los intereses mayoritarios ante las minorías de poder económico, o traducen, en cambio, la realidad impuesta por los grupos de poder a las mayorías, para hacerlas aceptables?. Esta es una de las claves para entender los vacíos representativos y la pérdida de credibilidad del Parlamento, aunque paradójicamente logre conservarla el Ejecutivo, y la que vuelve a colocar en el debate el tema de la debilidad estructural de esta institución como canal sustantivo y no meramente formal de los intereses colectivos.