

Introducción

Carlos M. Vilas¹

Para mucha gente el estado es simplemente el conjunto de organismos, oficinas, funciones y funcionarios genéricamente denominado *sector público*. Ellos definen y velan por el cumplimiento de las normas y el respeto a las instituciones que regulan las relaciones sociales; arbitran conflictos, recaudan, administran y asignan recursos a través de decisiones para cuyo acatamiento están habilitados a recurrir, si es necesario, a la coacción física -la llamada “fuerza pública”- o a otro tipo de sanciones. La vida de las personas en cualquiera de nuestras sociedades se desenvuelve en una permanente interacción con esas instituciones y agentes. El desarrollo económico, la mayor complejidad social que este acarrea y las ideas y teorías predominantes han contribuido en diferentes épocas a ampliar su número, dotación de recursos y competencias y también a acotarlas o reducir las.

Este modo de ver al estado no es patrimonio exclusivo del público lego. La relevancia del desempeño estatal en las sociedades modernas y la especificidad y proyecciones de los problemas que enfrenta impulsaron el desarrollo de ramas especializadas del conocimiento y de las prácticas de ellas derivadas –principalmente la administración pública, el derecho público, las finanzas públicas, donde *lo público* tiene un doble significado: alude al estado e involucra al conjunto de la sociedad. Las contribuciones de estas disciplinas a una mejor comprensión del funcionamiento de las áreas respectivas y sus interrelaciones y a dotarlas de mejor calidad son conocidas; en buena medida gracias a sus aportes el estado se desenvuelve hoy con más eficacia que en el pasado y con más apertura al control ciudadano. Muy frecuentemente, sin embargo, la práctica de estas disciplinas y perspectivas las ha llevado a soslayar la dimensión *política* del estado, entendiéndose por tal aquella que lo explicita como unidad de ordenación y conducción del conjunto social de acuerdo con fines y objetivos que derivan de determinadas configuraciones de poder: la idea de justicia que es propia de cada régimen político.

De acuerdo con este enfoque propiamente político, el estado es el modo históricamente determinado en que se organiza el poder en una sociedad, la institucionalización formal e informal, normativa y fáctica, de las relaciones de mando y obediencia. “Históricamente determinado” significa que es resultado de relaciones de conflicto y acuerdo, ejercicios de voluntad y respuesta a necesidades entre fuerzas sociales y políticas en cambiantes contextos socioeconómicos, ideológicos y culturales.

Debido a su universalidad tempo-espacial, la de “estado” es una idea abstracta, pero el estado no existe en abstracto sino en sus manifestaciones históricamente determinadas. La realidad siempre es particular y concreta; la realidad efectiva del estado deriva de la de los seres humanos cuya jerarquización define y a la que acuerda valor normativo -la tensión siempre presente entre la igualdad legal y las desigualdades que resultan del or-

1 Profesor Honorario, Universidad Nacional de Lanús

denamiento socioeconómico que le da sustento-. Es el producto de una multiplicidad de factores locales y externos; ante todo, de las relaciones de fuerza, tensiones y conflictos entre las clases y otros actores sociales para alcanzar una fórmula de poder –un *bloque histórico* en el sentido gramsciano- y erigir sus intereses en objetivos del conjunto social mediante procesos de construcción hegemónica que apuntan a que el monopolio de la coacción física que le es propio se legitime frente a la población y se despliegue sólo como último recurso. La relación de poder, que es en esencia una relación de fuerza -material, institucional y simbólica- se metamorfosea de esta manera en relación de colaboración recíproca, en un intercambio material y simbólico de costos y beneficios. El súbdito se convierte en ciudadano; el poder de una parcialidad se transfigura en poder de la totalidad.

El estado es así una estructura jerárquica que “actúa” a través de una variedad de órganos, procesos, funciones y funcionarios (parlamentos, tribunales, burócratas, presidentes, senadores, policías, recaudadores de impuestos, intendentes, soldados, maestros...). La ordenación de esos elementos, las gradaciones y articulaciones que se definen entre ellos y los criterios de participación o exclusión de determinados actores sociales –en ambos casos en términos formales y en términos reales- configuran el régimen político. El desempeño del aparato estatal y sus agentes expresa como particularidad concreta y como realidad cotidiana la universalidad del estado en tanto ente político; la referencia de ese particular concreto a la universalidad le otorga sentido y legitima su imperatividad.

El modo en que el estado *funciona* en términos administrativos, jurídicos o fiscales -los servicios que presta a la sociedad o a segmentos de ella, los bienes públicos que genera- guarda siempre una relación de consistencia con los fines y objetivos hacia los que se orienta. Desentenderse de esto en nombre de especificidades técnicas o fronteras disciplinarias implica, entre otras cosas, invisibilizar la fórmula de poder a partir de la cual el estado se forma y a la que los planos jurídico, administrativo, fiscal o simbólico dan expresión y efectividad. Una cabal comprensión del fenómeno estatal no debería limitarse, por lo tanto, a los modos o estilos de desempeño de sus agencias. Es más: para que ese desempeño sea adecuadamente comprendido y evaluado incluso desde la perspectiva de esas disciplinas particulares, el análisis debe tener como sustento aquella dimensión formativa.

Los recurrentes debates sobre el tamaño del estado y la magnitud del gasto y el empleo públicos son una manera de presentar como cuestión de aritmética fiscal lo que en realidad es una discusión sobre cómo conceptualizar, y por lo tanto dimensionar, los asuntos de los que el estado debe hacerse cargo y los objetivos perseguidos por ese “hacerse cargo”: qué cosas hace o debe hacer o no debe hacer el estado. Tal conceptualización siempre está enraizada en intereses de clases, grupos o sectores y se expresan en ideologías y teorías que dan expresión discursiva a particulares configuraciones de poder. Muy frecuentemente se presenta como cuestión técnica lo que en realidad es un asunto eminentemente político: qué fuerza organiza al conjunto social y lo conduce hacia determinados fines y objetivos; cómo estos se definen y por quiénes.

La cuestión del tamaño del aparato administrativo estatal no es baladí: el estado se financia con recursos que extrae de la sociedad. Esta es básicamente una cuestión fiscal. De qué ámbitos, actividades y actores se extraen esos recursos y en qué medida, son asuntos de decisión política. Los recursos son escasos con relación a las necesidades, reza una vieja máxima, pero la medida de la escasez la determina quien decide –y eso incluye qué necesidades ingresan a la agenda de gestión–.

Existe siempre una compatibilidad básica entre la formación socioeconómica y las relaciones de dominación/subordinación que se generan en ella, y la matriz de relaciones de poder que se organizan como estado. Es la compatibilidad que se advierte, por ejemplo, entre el capitalismo primario exportador latinoamericano de fines del siglo diecinueve y principios del veinte y el estado oligárquico bajo la hegemonía de la *pax britannica*, o la articulación del capitalismo industrial, la acumulación centrada en el mercado interno y la potenciación de las clases asalariadas y los sectores medios con el estado nacional-desarrollista o populista que se abrió paso en medio de la guerra fría; en la década de 1990 la instauración del *estado mínimo* del “Consenso de Washington” se correspondió con la consolidación de un esquema de acumulación asentada en la valorización financiera del capital en escala global y en el empobrecimiento o marginación de amplios segmentos de la población. El cambio en el esquema de acumulación y el balance resultante de ganadores y perdedores condujeron a transformaciones profundas en el estado como organización del poder, aparato de gobierno y herramienta de gestión. Varios capítulos de este libro discuten las transformaciones recientes del estado argentino generadas por la llegada al gobierno de una fórmula de poder que se asienta en las versiones más agresivas de la financierización del capitalismo global y la especulación monetaria.

El tipo particular de relación entre el estado y la organización económica refiere a los acomodados de poder entre clases y grupos sociales y a las dinámicas de conflicto, negociación y consenso entre las fuerzas políticas que las expresan y representan en diferentes escenarios locales, regionales y globales en función de fines y objetivos que enuncian con carácter normativo. Esas mutaciones no son necesariamente inmediatas o automáticas, pero antes o después las fuerzas progresivas o regresivas que impulsan las transformaciones sustantivas pugnarán por dotarlas de expresión como estado –la consistencia entre *sociedad política* y *sociedad civil*–. Lo señalado no debe interpretarse en el sentido que la adecuación entre configuraciones socioeconómicas y acuerdos político-institucionales involucre de manera simultánea u homogénea al conjunto de los organismos estatales y las funciones que se les asignan. Algunas dimensiones del aparato estatal se adecuan antes que otras; estilos de desempeño y valoraciones pretéritas sobreviven durante cierto tiempo corporizadas en determinados órganos y funciones (por ejemplo, el caso frecuente de algunos sectores del Poder Judicial, o el de organismos de seguridad pública, o del sistema educativo).

Tampoco es una adecuación producto de la dinámica ineluctable de factores estructurales: siempre está mediada por la acción política. La pluralidad de actores que integran la fórmula de poder, los agentes que se desempeñan en diferentes órganos, ramas o niveles de la política y la administración públicas, despliegan estrategias particulares de gestión (concentración de información, administración de los tiempos procedimentales, u otras)

en defensa de sus maneras de ver las cosas y sus propios intereses: desde los conflictos de poder entre las grandes funciones de gobierno hasta competencias entre organismos que, desde perspectivas específicas, intervienen en materias de competencia compartida. En este sentido el estado y su administración, sin perjuicio de su unidad, pueden ser vistos como arenas de conflicto y negociación entre actores.

El asunto crucial no es por lo tanto el tamaño de los organismos y las agencias estatales o los recursos que controlan sino los intereses y objetivos en cuya función actúan y dan contenido y sentido a sus acciones. Son esos intereses y objetivos los que determinan el tamaño del aparato estatal y sus características institucionales, los alcances de su gestión, las capacidades y recursos requeridos. Esos fines y objetivos no son socialmente neutros ni son establecidos por la naturaleza o por definiciones ontológicas: son el producto de los conflictos, negociaciones y transacciones entre actores y, en definitiva, de las relaciones de poder y dominación que se entablan a partir de ellos. Una de las grandes ventajas de los regímenes democráticos es la posibilidad que plantean de que esos conflictos se procesen y eventualmente resuelvan con el mínimo posible de violencia.

“Achicar el estado” fue una de las consignas de las reformas impulsadas por el neoliberalismo y la teoría económica neoclásica, rápidamente instalados en la agenda de recomendaciones de política pública de los organismos financieros multilaterales y en las agendas académicas de muchas universidades. Los debates políticos e intelectuales que se suscitaron en torno a ellas se centraron en cuánto de los organismos, presupuestos y políticas debía recortarse o eliminarse, y cuántas actividades debían transferirse a los mercados. La atención prestada a los achiques administrativos y fiscales y a la promoción de nuevas modalidades de gestión soslayó la circunstancia que el achique del estado en esos términos tuvo lugar de la mano del fortalecimiento del “nuevo estado” en su dimensión política de estructura de poder: en particular, la producción estatal de un ordenamiento jurídico-político que refrendaba legal y constitucionalmente la primacía de las fuerzas que impulsaban el acoplamiento de la organización económica, la vida social y la consiguiente distribución de ganadores y perdedores a la dinámica del capitalismo financiero en escala global.

El ajuste estructural fue la verdadera reforma del estado. El mercado al que se transferían recursos, actividades y legitimaciones como efecto del achique estatal resultó ser la denominación abstracta de la matriz de relaciones de poder que caracterizaba a los nuevos tiempos. El estado que se achicó dejó en la intemperie del mercado concentrado, desregulado y extranjerizado a la salud, la educación, la seguridad, la vivienda, la investigación científica, la producción cultural, la calidad de vida de las familias. El estado no “se fue”, como ha sido frecuente referirse a estos cambios; reorientó drásticamente sus funciones, dejó de hacerse cargo de ciertos asuntos y encaró otros, redirigió y fortaleció sus instrumentos ideológicos y punitivos, y en el curso de esas reorientaciones sus aparatos, los recursos fiscales, sus articulaciones externas, sus capacidades, políticas públicas y estilos de gestión se adaptaron a sus nuevos fines y a los objetivos e intereses de las fuerzas que lo conducían. Pero nunca “se fue”: siempre estuvo ahí.

El libro que a continuación se presenta es el resultado de estudios e investigaciones desarrollados por integrantes de la Comisión de Estado y Administración Pública del Ins-

tituto Patria. *Más y mejor Estado* es un análisis crítico y un conjunto de propuestas de construcción y desempeño estatal de acuerdo a una correlación política de fuerzas que plantea como objetivo central la recuperación económica, la promoción de la justicia social y la proyección de la democracia más allá de los límites impuestos por el orden de poder neoliberal y la exacerbación de la globalización financiera. Ese objetivo reclama, explícita o implícitamente, la construcción de una amplia unidad de fuerzas políticas y sociales para hacer frente a la abdicación de soberanía y la subordinación de la Patria para beneficio de unos pocos.

Los textos que componen la obra son fruto de la conjunción de reflexión académica y valoración política. *Más Estado* no es una mera invocación a la ampliación material, organizativa o fiscal del estado. Es la necesidad de hacerse cargo de problemas, desafíos, derechos, ansias de justicia, que sólo mediante la participación de la sociedad pueden resolverse de manera exitosa. Más Estado es por sobre todo una agenda pública más amplia y más compleja; el recurso a instituciones y mecanismos de control ciudadano, a la participación y organizada de la sociedad civil que amplíe los alcances de la democracia en un estado que sea efectivamente público. *Más Estado* es ampliación y mayor eficacia en el diseño de las estrategias y las políticas y en las capacidades de gestión; la fijación de metas más ambiciosas en respuesta a las complejidades de una Argentina conducida a la debacle por el endeudamiento irresponsable, el empobrecimiento masivo, el desmantelamiento de su aparato productivo, frutos de la incompetencia, irresponsabilidad y la codicia que hicieron del estado una herramienta de saqueo en masa. *Más Estado* es en este preciso sentido, *Mejor Estado*: por su federalismo efectivo y dinámico, sin el cual no hay Nación; por su transparencia y su apertura a la participación que son vehículos de mejor democracia; por la potenciación de sus cuadros laborales y funcionariales de quienes depende en último análisis que las cosas se hagan bien y a tiempo: los micro efectores de las decisiones macro.

El desafío es enorme y la tarea ineluctablemente colectiva. Este libro es una contribución a un debate necesario sobre la Patria que queremos.

