

Gabriel Paz (UNGS-IDES)  
gabrielpaz@argentina.com

**La agencia estatal a través del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados:  
¿nuevos modos de *habitar* el Estado?<sup>1</sup>**

**1. Introducción**

*No se ha pensado el hacer, porque no se lo ha querido pensar más que en esos dos momentos particulares, el ético y el técnico.*

C. Castoriadis

La crisis del 2001 ubica al Estado en un lugar complejo debido al conjunto de demandas cruzadas que lo atraviesan. Por un lado, aquellas que lo hacen responsable de la crisis y de sus efectos; al mismo tiempo -y muchas veces proviniendo de los mismos actores- las que lo ubican ante el imperativo de tener que accionar en un contexto en el que la lógica del endeudamiento pareciera haberle quitado la capacidad de hacerlo. Culpable de la crisis, interpelado por el *que de vayan todos*, el Estado pone en marcha una serie de políticas sociales inéditas hasta ese momento.

El presente texto tiene por objeto explicitar los principales lineamientos teóricos con los que se intenta abordar una de esas políticas: el *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* (PJJHD). Cabe señalar que el carácter masivo con que se concibió, su compleja relación con la institución trabajo y con la constitución y desarrollo de los movimientos sociales, hicieron que se concitara un gran interés sobre él. Por ello, la enorme cantidad de trabajos y miradas

---

<sup>1</sup> El siguiente texto constituye una síntesis del marco teórico correspondiente al primer capítulo de la tesis de maestría: *La intervención estatal post 2001 a través del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: ¿nuevos modos de habitar el Estado?*

que lo abordan, vuelve necesario establecer con cuidado la particularidad de nuestro propósito.

Muchos de las investigaciones que se propusieron abordar, tanto los efectos del PJJHD sobre la población objeto, como su construcción interna, no ponderaron al Estado como una instancia compleja de decisión, atravesada por un conjunto diverso de condiciones. Entendemos que dentro del contexto del 2001, la capacidad de decisión estatal debe ser interrogada y no tratada como si fuese un *dato* conocido de la situación. De hecho, una serie importante de textos, Svampa (2005), Merklen (2005) entre otros, se interrogaron por el carácter actual del Estado, y por tanto, por su capacidad efectiva de acción frente a las transformaciones que sufriera en las últimas décadas. Pero esta perspectiva requiere desustancializar al Estado y visualizarlo como una *agencia* compleja que, aunque estatal, debe ser constituida efectivamente, y que por ello, puede serlo de maneras diversas.

Consideramos que un abordaje de este tipo respecto del PJJHD –como de otras políticas sociales- puede posibilitarnos explorar una serie de dimensiones que nos permitan comprender mejor el estatuto actual de la agencia estatal.

## **2. Estado y agencia estatal**

¿En qué medida resulta necesario, para abordar una política social específica como el PJJHD, tener que fijar posición respecto del Estado? Reconozcamos que no parece existir una razón a priori: es posible dedicarse al estudio de una política social, sin aludir de manera directa al Estado. Al mismo tiempo, cabe reconocer que la ausencia de una articulación explícita entre una política social particular y el Estado -como la instancia institucional que le brinda las condiciones para su existencia efectiva- deja un camino posible de ser recorrido. En tal caso, ¿qué representa una política social?: ¿una *parte* del Estado?, ¿una *parte* homogénea o heterogénea respecto del resto de las acciones que lo constituyen?

Ricardo Sidicaro (2001), al comenzar su libro acerca de la crisis del Estado en la Argentina, se encuentra ante el desafío de tener que dar precisión conceptual a los términos centrales de su trabajo: el *Estado* y los parámetros que indican su *crisis*. Con ese objetivo, recurre a uno de los autores referenciales para emprender esa tarea, Max Weber (1992, p.664):

*Lo que actualmente estimamos como funciones básicas del Estado –el establecimiento del derecho (función legislativa), la protección de la seguridad personal y el orden público*

*(policía), la defensa de los derechos adquiridos (justicia), el cuidado de los intereses higiénicos, pedagógicos, político-sociales y otros (las diferentes ramas de la administración) y especialmente la enérgica protección organizada dirigida hacia fuera (régimen militar)-, todas estas cosas no han existido antes en absoluto o no han existido en forma de disposiciones racionales, sino únicamente como comunidad ocasional amorfa.*

Dentro del amplio conjunto de funciones con que Weber caracteriza al Estado, Sidicaro ubica en las militares y en las de policía, aquellas que lo singularizan ontológicamente: *la aspiración al monopolio de los medios de violencia legítimos* (Sidicaro, 2001, p.14). Más allá de las variaciones que una administración estatal particular puede presentar, ésta deja de *ser*, respecto de un territorio determinado, al momento en que pierde el monopolio de la violencia.

En la conceptualización de Max Weber respecto del Estado, parece haber una preocupación por distanciarse de las posiciones sustanciales o trascendentes. Si bien el Estado político racional moderno es consecuencia de un largo desarrollo histórico, éste no trasluce un carácter teleológico. El Estado moderno no es un destino, sino una posibilidad. Esa posibilidad no queda relegada al momento de su consumación, sino que se actualiza constantemente:

[...] *Un Estado moderno –como complejo de una específica actuación humana en común- subsiste en parte muy considerable de esta forma: porque determinados hombres orientan su acción por la representación de que aquel debe existir<sup>2</sup> o existir de tal o cual forma [...].* (Weber, 1992, p.13)

Cabe recuperar, del párrafo anterior, dos argumentos. El primero refiere a que, si el Estado constituye una posibilidad, ésta no parece tener una forma única de hacerse efectiva. El Estado, o para ser más precisos, las representaciones que orientan la acción en base a ese significante, tienen que pronunciarse también por la *forma* de darse de esa institución. No se trata sólo de una condición dicotómica: hay o no hay Estado, sino del despliegue de un conjunto de alternativas que hacen a su existencia efectiva. El segundo argumento, alude al adjetivo *determinados* que modifica al sustantivo hombres. El hecho de que no sean todos los hombres ¿a qué refiere? Podemos suponer que la delimitación se vincula con el alcance

---

<sup>2</sup> En cursivas en el original.

territorial del Estado: siempre es para algunos hombres. Pero también, el condicional abre la posibilidad de preguntarse, no sólo por la población en general, por la sociedad, sino por los funcionarios, por el cuerpo administrativo del Estado. Desde esta perspectiva, los funcionarios dejan de ser un término ajeno al problema de la existencia del Estado (dejan de ser considerados meros instrumentos de aquel) para pasar a ser actores relevantes, tanto de la *forma* como de la viabilidad estatal.

Anthony Giddens (2006) produjo una serie de herramientas conceptuales con el propósito de salvar la distancia entre dos posiciones extremas: la que visualiza al individuo como mero resultado de las potencias estructurales (*imperialismo del objeto*) y la que no puede dejar de ver la marca acontecimental contenida en cada acción (*imperialismo del sujeto*). Vamos a detenernos brevemente en una de esas herramientas -y en algunas de sus implicancias-, como un primer paso en vistas a ir disponiendo un *lugar* para la voz de los funcionarios estatales en el abordaje del PJJHD.

Frente a la representación habitual de estructura (que imagina un esquema de relaciones estabilizadas entre partes -como en el esqueleto de hierro de un edificio-) Giddens introduce la noción de *propiedades estructurales*:

*Decir que estructura es un “orden virtual” de relaciones transformativas significa que sistemas sociales, en tanto prácticas sociales reproducidas, no tienen “estructuras” sino que más bien presentan “propiedades estructurales”, y que una estructura existe, como presencia espacio-temporal, sólo en sus actualizaciones en esas prácticas y como huellas mnémicas que orientan la conducta de agentes humanos entendidos* (Giddens, 2006, p.54).

Concebir al Estado desde el punto de vista de sus propiedades estructurales, significa comprenderlo como un *conjunto*<sup>3</sup> de recursos que se actualizan en las prácticas. Es decir, que “no existen” por fuera de ellas. Pero esas actualizaciones, que nunca son una pura reproducción de lo dado, requieren de un agente que las ponga en marcha. De tal manera, si se entiende que el Estado provee un conjunto de recursos institucionales,<sup>4</sup> es preciso reconocer la

---

<sup>3</sup> La noción de conjunto convoca una imagen engañosa: una cantidad limitada de elementos que es posible numerar o clasificar exhaustivamente. Estrictamente, los recursos institucionales *no son*, antes de su actualización práctica.

<sup>4</sup> Los recursos institucionales involucran una enorme cantidad de aspectos, pero la utilización del término no implica la aspiración de hacer un relevamiento de cada uno de ellos (intento que, como dijimos, resultaría imposible). Lo que queremos remarcar es la dimensión simbólica que los recursos institucionales involucran. Se trate de una partida presupuestaria, de una norma o de la historia institucional, la dimensión simbólica no puede

relevancia que adquieren los modos de apropiación de dichos recursos por parte de los funcionarios estatales.

Esta perspectiva hace que optemos por hablar de *agencia estatal*<sup>5</sup> y no de Estado (aunque por exigencias de la escritura muchas veces se utilicen como términos equivalentes). Considerar a los funcionarios desde el punto de vista de la agencia estatal, implica reconocer que más allá del conjunto de recursos que el Estado aporta como institución, éstos se actualizan en virtud de las operaciones de unos agentes concretos. Por ello, es posible decir que el PJJHD, como cualquier otra política, podría no haber existido, o podría haberlo hecho de una forma diferente.<sup>6</sup>

### 3. Capacidades estatales

Como puedo observarse en lo que hemos planteado hasta aquí, la agencia estatal involucra, desde el punto de vista de los recursos institucionales, una cantidad de aspectos tan amplios, que pone en duda la posibilidad efectiva de relevarla. Una forma de organizar y acotar la multiplicidad de esos aspectos, es mediante la noción de *capacidades estatales*. Para Guillermo V. Alonso (2007, p.19), éstas involucran dos dimensiones:

*Por un lado, lo que hace a las capacidades técnico administrativas; por otro, una dimensión relacional que se refiere a la relación del estado con el entorno socioeconómico. Desde la primera perspectiva, el análisis de las capacidades priorizará una mirada desde adentro del aparato estatal, mientras que la dimensión relacional pondrá el foco en el nexo estado-sociedad.*

En lo que hace a las capacidades técnico administrativas, Alonso remarca la necesidad de contar con un funcionariado altamente calificado, que cuente con los conocimientos necesarios, y que, además, se caracterice por la probidad administrativa. La dimensión relacional, *remite a la posibilidad del Estado para inducir cambios en la conducta de los*

---

ser suprimida. Esos recursos requieren ser interpretados, significados, y esa tarea involucra, aunque no sólo, a los funcionarios estatales.

<sup>5</sup> Muchas veces el término *agencia estatal* se utiliza como sustantivo para nombrar alguna parte específica de la organización estatal: repartición, secretaría, ministerio, etc. Como pudo observarse por lo expuesto, la expresión tiene para nosotros el sentido de indicar la existencia de lógicas de apropiación diversas de los recursos institucionales estatales.

<sup>6</sup> Sebastián Abad y Mariana Cantarelli (2010) señalan la existencia de tres lógicas que organizan la forma en la cual los agentes estatales dan sentido a sus prácticas en el Estado: el *héroe resistente*, el *yuppie estatal* y el *asambleísta deliberativo*.

*actores sociales o evitar bloqueos a sus políticas.* En concreto, la decisión de poner en marcha un programa, se encuentra en diálogo con la posibilidad de disponer de recursos técnicos pertinentes. La existencia efectiva de estos recursos, parece no haber sido una cuestión menor a la hora de decidir la radicación del PJJHD en el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Asimismo, y esto también es visible en el caso del PJJHD, la demanda social en reclamo de eficiencia y transparencia en el accionar de los funcionarios, tuvo un fuerte efecto en la forma final del Plan, específicamente, en la creación de los *Consejos Consultivos*.

Pero además, *para el análisis completo de la acción estatal en una determinada área,* es necesario *investigar también la organización y los intereses de los actores no estatales involucrados* (Alonso, 2007, p.20). Desde el punto de vista de la agencia estatal, esto no es importante sólo por la capacidad de veto que los actores sociales pueden tener respecto de una política determinada, sino también por su capacidad de *agenciamiento*: los discursos que se construyen en torno del Estado pueden afectar el alcance y el modo de accionar de los funcionarios. Para remitir a una imagen que objetivó el imaginario social de una época respecto del Estado, basta mencionar al personaje de la empleada pública de Gasalla. La agencia estatal se constituye, también, en un diálogo relacional con lo social, que le asigna, simbólicamente, un sentido específico a su existencia.

Hay un aspecto polémico en la forma en que Guillermo V. Alonso conceptualiza las capacidades estatales. Este autor las diferencia de otras, a las que denomina, *capacidades de gobierno*. Si las primeras son *recursos de capacidad extractiva, de intervención, regulación y mediación que el estado desarrolla en el largo plazo*, las segundas aluden a la *capacidad de ejecución política de los gobiernos [...] constituyen recursos de poder situacionales, emergentes de la interacción estratégica entre los actores en determinadas coyunturas* (Alonso, 2007, p.21).

Desde el encuadre conceptual que estamos intentando construir, ubicamos a las capacidades de gobierno como parte de la agencia estatal. Alonso (2007, p.21) señala que *las reformas pro-mercado dispusieron de capacidades de gobierno, sostenidas en el aislamiento tecnocrático respaldado por liderazgos decisionistas. Sin embargo, estas capacidades no pueden ser equiparadas ni dan lugar necesariamente al desarrollo de capacidades estatales.* Pero es posible hacer otra interpretación. La lógica tecnocrática se convierte en el modo de funcionamiento predominante de la agencia estatal. De este modo, no hay recursos “buenos” capacidades estatales, y otros dudosos, capacidades de gobierno. Existen lógicas diversas con

que los agentes estatales intentan *habitar* el espacio institucional estatal (Abad, Cantarelli, 2010).

Hay otro aspecto que resulta polémico en la diferenciación entre las capacidades estatales y las de gobierno: la ponderación positiva del largo plazo. En condiciones de crisis como la del 2001, o de *pérdida de centralidad del Estado* (Abad, Cantarelli, 2010), el largo plazo no resulta, a priori, una característica que indique, inmediatamente, una mayor capacidad institucional estatal. La posibilidad de tomar decisiones en el corto plazo, en coyunturas exigentes, con horizontes de acción confusos, puede ser también un parámetro de la capacidad o de la agencia estatal.

#### **4. El doble carácter de la política social**

Como vimos, hablar de agencia estatal y no de Estado, tiene, por lo menos, dos implicancias. La primera, consiste en acentuar el carácter contingente de las prácticas -así se inscriban éstas como estatales-: hay Estado, pudiendo no haber. La segunda, es habilitar una interrogación acerca de que la existencia del Estado puede involucrar diversos modos de ser. Si el Estado puede analizarse a la luz de sus *propiedades estructurales*, es necesario conceder que dichas propiedades no funcionan por si mismas, sino que requieren de un agente -de una *cultura*, de una subjetividad- que las actualice en las prácticas concretas. En tanto esa subjetividad es histórica y no sustancial, cabría pensar que los modos de actualización serán, por ello, singulares y diversos. Este carácter contingente de las prácticas estatales, permite entender al PJJHD –y a las políticas sociales en general- como una intervención. Si el PJJHD pudo no haber existido, o pudo haberlo hecho de una forma distinta de la que lo fue, es porque su existencia no resulta de la aplicación mecánica de una potencia. Una intervención imagina un sujeto sobre el cual opera y en ese mismo acto *determina* su propia acción. Es por esto que resulta pertinente analizar al PJJHD desde una perspectiva temporal, en la que pueda observarse el juego alternativas con que la agencia estatal va configurando los rasgos de su intervención.

Ahora bien, si una política social puede ser entendida como una intervención, vale preguntarse si, como tal, no guarda una especificidad propia respecto de otras políticas estatales (económicas, educativas, de seguridad). La misma idea de una política-social parece resultar de la conjunción de dos términos que no responden a lógicas equivalentes.<sup>7</sup> En tanto

---

<sup>7</sup> Una extensa discusión de la relación entre política y sociedad en función de una redefinición del concepto de identidades políticas y de la noción de representación puede encontrarse en Aboy Carlés (2001, cap.1)

se remite a la política, se involucran los problemas que hacen a la legitimación y la representación. En tanto se apela a lo social, aquellos que aluden a la técnica y la administración. No es nuestro propósito ahondar en una cuestión que interpela a la teoría política desde largo tiempo, pero consideramos que es necesario establecer algunas referencias, en la medida en que el doble carácter de la política social interpela el estatuto de la agencia estatal, y por ello también, las estrategias de su abordaje.

Para Hannah Arendt (2005, p.57), *la sociedad es la forma en que la mutua dependencia en beneficio de la vida y nada más adquiere público significado, donde las actividades relacionadas con la pura supervivencia se permiten aparecer en público*. De tal modo, *lo que tradicionalmente llamamos estado y gobierno da paso aquí a la pura administración* (p.55) [...].

En otros términos, Foucault (2007, p.60) va a referir a la misma tensión:

*Plantear a un gobierno a cada instante la pregunta [...]: ¿es útil, para qué es útil, en qué límites es útil, a partir de qué se torna nocivo? Esta pregunta no es la pregunta revolucionaria: ¿cuáles son mis derechos y cómo puedo hacerlos valer frente a cualquier soberano?*

Desde esta perspectiva, una política social responde a dos lógicas. Por un lado, aquella que Foucault denomina *república fenoménica de los intereses* y que Arendt llamó el *auge de lo social*. En este caso, la agencia estatal tiene que responder al principio de la utilidad. Durante la década de 1990 en Argentina, esta lógica, aplicada al extremo, interpeló al mismo Estado. Ya no se trataba de ponderar la utilidad de una política particular, sino la utilidad misma de la agencia estatal, y por tanto, las razones de su existencia.

La utilidad interpela la administración y los criterios técnicos con los que opera. ¿Es una política eficaz?, ¿es lo suficientemente eficiente? ¿O será otro caso en el que la sociedad paga más que lo que recibe? Las políticas sociales, y el PJJHD no parece ser la excepción, se ven obligadas a responder a la interpelación de estas preguntas.

Pero estas no son las únicas cuestiones que demandan a la agencia estatal. La otra lógica remite a la dimensión de los derechos. En este caso, una política tiene que responder al reconocimiento de unos derechos que no pueden ser avasallados. Es altamente significativo que el PJJHD se inscribiera -y legitimara- dentro del *Derecho Familiar de Inclusión Social* (que fue creado en ocasión del mismo lanzamiento del Plan).



Se desprende aquí la pregunta por la coexistencia de estas dos lógicas en el seno de la agencia estatal. Desde ya que es una pregunta que no podemos responder, pero vale señalar la posición que Foucault (2007, p.62) adopta al respecto:

*Y lo que es preciso recordar es que la heterogeneidad nunca es un principio de exclusión o, si lo prefieren, la heterogeneidad jamás impide la coexistencia, ni la unión, ni la conexión. Digamos que es justamente ahí y en ese tipo de análisis donde se hace valer, donde es menester hacer valer, bajo la pena de caer en el simplismo, una lógica que no sea dialéctica. Pues la lógica de la dialéctica, ¿qué es? Y bien, es una lógica que hace intervenir términos contradictorios en el elemento de lo homogéneo.*

## **5. A modo de conclusión**

Considerar al Estado desde la perspectiva de la agencia, implica que dentro de los recursos institucionales, existe una dimensión simbólica que tiene que ser resuelta. Ser funcionario del Estado, no sólo supone ocupar un lugar específico en la organización estatal, sino otorgarle un sentido. La forma en que el Estado exista, y quizá el hecho mismo de que exista, va a depender del modo en que esta operación se constituya.

Dos lógicas propias de la acción estatal tendieron a hacernos olvidar esta dimensión de la agencia. Por un lado, el registro técnico: la ponderación de las acciones del Estado dentro de los parámetros de la eficacia y la eficiencia; o para decirlo en términos de Foucault, de la utilidad. La segunda, la dimensión de los derechos; en general, expresada en una versión moralizante respecto de todo lo que debe ser y no es. Tanto en una, como en la otra, el Estado aparece como el instrumento que permite la realización de dos entidades universales que están más allá de él y a las que no debe entorpecer.

Las lógicas técnica y de los derechos constituyen una condición para las formas de agenciamiento, pero no lo determinan. Abad y Cantarelli (2010), describen tres formas de la subjetividad estatal en relación al modo en que los funcionarios significan su lugar en el Estado: el héroe resistente, el yuppie estatal y el asambleísta deliberativo. El primero es el que considera al Estado como un aparato opresivo, en el que no hay espacio posible para la subjetivación. Pero como forma parte de la organización estatal, imagina que su tarea reside en resistir desde adentro. El segundo, es el que se orienta por la utopía de la empresa y quiere realizarla en el Estado. El tercero, es el que no reconoce el principio autoritario y jerárquico estatal y mantiene como referencia el ideal horizontal deliberativo.

No sabemos si algunas de estas tres formas de agenciamiento (o si es que en realidad hay otras) son las que caracterizan a los funcionarios relacionados con el PJJHD. En tal caso, y una vez establecido el horizonte teórico general, queda investigarlo.

## **6. Bibliografía**

Abad, Sebastián y Cantarelli, Mariana (2010), *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*, Hydra, Buenos Aires.

Alonso, Guillermo V.,(2007), *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Prometeo, Buenos Aires.

Arendt, Hannah (2005), *La condición humana*, Paidós, Bs.As.

Foucault, Michel (2007), *El nacimiento de la biopolítica*, FCE, Buenos Aires.

Giddens, Anthony (2006), *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Amorrortu, Buenos Aires.

Merklen, Denis, (2005) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática*, Gorla, Buenos.Aires.

Sidicaro, Ricardo (2001), *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*, Libros del Rojas, Buenos.Aires.

Svampa, Maristella, (2005) *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Taurus, Buenos.Aires.

Weber, Max, (1992) *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, FCE, Bs.As.