



Clase 1

Pensar el Estado

En esta clase inicial vamos a abordar los contenidos del módulo 1 de la asignatura. El recorrido presentará algunas discusiones en torno a lo siguiente:

- **¿Cómo definimos al Estado?**
- **Estado y Políticas Públicas**
- **El Estado como construcción histórica**
- **Institucionalidad pública y políticas públicas**

Como **bibliografía obligatoria** de la clase les proponemos el siguiente texto:

García Linera, A. (2010). La construcción del Estado. En García Linera, A; Laclau, Ernesto y O'Donnell Tres pensamientos políticos. Conferencias organizadas por las Facultades de Ciencias Sociales y de Filosofía y Letras de la UBA, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales

Al final de la clase también les ofreceremos otras lecturas como ampliatorias:

Introducción:

En esta primera clase vamos a trabajar un tema en el que todas/os ustedes probablemente ya tienen mucho recorrido, por haberlo estudiado, por haberlo pensado, por haberlo habitado, por haberlo disputado. Por alguna opción o todas, el Estado y las políticas públicas son algo cercano a nosotras/os..

De acuerdo a cómo nos posicionemos (o se nos posicione) frente al Estado condicionaremos mucho de lo que hagamos como actores o actrices sociales. Las y los trabajadores de lo social sabemos sobre esto, por ello en este módulo, nos interesa darle una vuelta al tema para reflexionar sobre los desafíos de “pensar y habitar” hoy el Estado.

1.¿Cómo pensamos al Estado?



Si el Estado no es sólo un aparato institucional, sino también “un régimen de creencias, de percepciones, es decir, es la parte ideal de la materialidad del Estado. Es también idealidad, idea, percepción, criterio, sentido común. Pero detrás de esa materialidad y detrás de esa idealidad, el Estado también es relaciones y jerarquías entre personas sobre el uso, función, y disposición de esos bienes y jerarquías en el uso, mando, conducción y usufructo de esas creencias” (García Linera: 2010:17) analizar las disputas y los sentidos construidos por los distintos actores en este campo no es un problema menor para pensar la construcción del Estado.

En estas disputas se reconfiguran formas de subjetividad colectiva de actores sociales (Retamozo: 2009; Natalucci: 2018), donde la identidad es un elemento central, y también y en el mismo movimiento una idea de orden social y de Estado.

Está claro que el Estado es el gran “otro” para las organizaciones sociales (Franco: 1994) tanto por su poder en tanto proveedor de recursos como por su capacidad represiva. En este sentido la relación con el Estado es constitutiva y constructora de identidad y en este vínculo se juegan gran cantidad de elementos que refieren a las formas de vida esperables, a las posibles y a las formas de organización de la vida común que se plantea, o dicho de otra manera, elementos que refieren a un tipo de orden social.

Los sistemas institucionales se vinculan de distinta manera a esta forma de orden social. Lo que hoy conocemos como sistema de salud, sistema educativo, los sistemas relacionados con lo asistencial- sin dudas con menos desarrollos- el sistema previsional, etc. responden a una forma de pensar la política pública y, a su vez, condicionan las posibilidades de sus desarrollos. Son resultado de una construcción pero también se construyen como actor, o como conjunto de actores con poder dentro del campo de las políticas. La relación entonces entre los sistemas institucionales es compleja y muy relevante para entender las posibilidades efectivas del despliegue de una política.

Esta relación no es igual dependiendo de los gobiernos que dirigen el Estado, ni ha sido igual históricamente. Por eso, consideramos importante realizar un breve rastreo



histórico que nos ubique en el debate actual pero reconociendo líneas de continuidad y ruptura respecto de los procesos sociales que lo precedieron.

2. El Estado como construcción histórica

La configuración del Estado hoy, en los albores del Siglo XXI, dista de ser la misma que en el Siglo XIX cuando apenas algunas pocas cuestiones eran percibidas como parte de la “agenda” estatal. En ese sentido, los diferentes gobiernos que fueron manejando la cosa pública, definiendo prioridades y cuestiones a ser atendidas fueron perfilando diferentes características al Estado, constituyendo diferentes “modelos”.

Así, en el Siglo XIX encontramos las bases de lo que luego conocimos como Estado liberal y conservador. Así en ese momento lo que se planteaba fue una gran disyuntiva: cómo generar que la sociedad capitalista pueda funcionar lo más armoniosamente posible sin que el Estado intervenga en lo económico pero además, acompañando el desarrollo de las fuerzas productivas, específicamente la mano de obra, el trabajo. Es por eso que en su constitución (podemos situar en Argentina la generación del 80, 1880) el Estado se preocupó por “construir sociedad” pero sin interferir en cuestiones económicas, limitando lo menos posible los intercambios mercantiles. Ese modelo que se conoció como “liberal” en lo económico y “conservador” en lo político es la base sobre la cual se asentó la estadidad en argentina, con lo cual podemos decir que sus rasgos marcan el hito de su surgimiento.

Es importante revalorizar que el Siglo XX significó un siglo de conquistas respecto del reconocimiento de derechos por parte del Estado, fundamentalmente en lo que atañe a los derechos sociales (el más significativo, el trabajo) porque muchas veces en las disputas actuales se nos pierde de vista esa acumulación. Es por eso que el Siglo XX y, específicamente el Estado de Bienestar se conoce como la época dorada de la intervención estatal, o “los 30 gloriosos” ya que el Estado avanzó en la cobertura (universalización) y el reconocimiento de diferentes derechos que generan protecciones para una gran mayoría de la sociedad: salud, educación, trabajo, infraestructura.

Este impulso de la política pública y específicamente de la política social no fue espontáneo, ni natural, ni sin conflictos. Más bien fue el resultado de muchísimas luchas



sociales que marcaron también la historia del Siglo XX y que significaron mojones que instauraron nuevas modalidades de pensar lo social. Las revueltas por el acceso a un trabajo digno fueron construyendo algunos cimientos que permiten que hoy este sea un derecho reivindicado, reconocido y reclamado por el conjunto social.

En ese sentido podemos pensar que la relación entre el Estado y el trabajo es una relación contradictoria en tanto que el acceso a la mayoría de los derechos se sigue asociando al acceso a un trabajo formal, a un empleo, pero a su vez el propio Estado que fue promotor del despliegue del trabajo protegido, asociado a derechos y a movilidad social ascendente, en otros períodos ha ido vulnerabilizando sus potencialidades y precarizándolo. A través de la historia de esta relación podemos leer la historia del Estado.

Sin dudas el hito para marcar un cambio en las formas de regulación del Estado Argentino en relación al trabajo ha sido la dictadura militar de 1976. El comienzo de una etapa caracterizada como neoliberal no implicó necesariamente achicamiento del Estado sino un cambio en sus intereses y en su búsqueda de regulación que pasa a representar intereses de otros sectores concentrados de la economía y no los de las trabajadoras y trabajadores.

Pero, volviendo a la relación entre Estado y gobierno, sin dudas lo esperable y considerado posible del vínculo Estatal no sólo refiere al gobierno sino también a una idea más general acerca de la vida común. Hay en la construcción de la subjetividad colectiva una idea de la estatalidad que supera a la de la relación política con el gobierno como ordenadora de sentido. Lo que el Estado debe, lo que el Estado puede, los límites y posibilidades de este vínculo son cimentaciones históricas que ordenan mucho del sentido de estos actores colectivos.

En esa línea, Martínez Franzoni (2006) plantea que cada sociedad habilitará al Estado a que provea determinados bienes y servicios a determinadas poblaciones, a través de lo que se conoce como políticas públicas. Esa definición no es estatal exclusivamente sino que debe ser legitimada mediante una “autorización colectiva” (M. Franzoni, 2006)



respecto del uso de esos recursos como así también, habilitando a las poblaciones beneficiarias a ser titulares de esos derechos.

Tal como decíamos previamente, la actuación estatal irá también delineando jerarquías, priorizando a qué sectores presta mayor atención, es decir, definirá un tipo de estratificación social o lo que es más claro, un tipo de organización social que siempre se mantiene sobre una base de desigualdad estructural. Esa desigualdad puede profundizarse o disminuirse de acuerdo a las decisiones que los gobiernos vayan tomando en materia de política pública, por eso es imprescindible hacer una lectura del Estado y la política pública que nos permita dilucidar qué tipo de organización social propone. Esa lectura no debería ser lineal ni binaria sino más bien descriptiva y compleja: cómo construye lo común cada Estado.

En la actualidad, existe consenso acerca de la crisis en la que se encuentra la legitimidad del Estado y las formas de su ocupación. Esto tiene un correlato bastante directo sobre las formas de ocupación/habitación del mismo que incluye a los empleados estatales en general y en especial a los de las políticas sociales.

Si bien muchas veces se entiende a la política social como un efecto de los problemas sociales, desde nuestro enfoque la política social es una forma de construir lo social, es una forma de modificar la realidad de acuerdo a una idea de lo justo, de lo posible, etc. La forma de construcción de la política social, como forma estatal de construir/intervenir/modificar a lo social tiene entonces una supremacía política, que se encuentra puesta en crisis y que se evidencia de distintas maneras. Por ende las formas de intervención y las metodologías de la misma forman parte de las disputas sobre este vínculo estatal en el que es interesante revisar el lugar de los interventores de las políticas.

Las instituciones y las trabajadoras y trabajadores de las mismas no son (sólo) ejecutoras de proyectos:

Como señalamos en un principio el Estado no sólo es un sistema institucional sino también una idealidad, una forma de entender las formas en que tiene que organizarse



una sociedad. Sin embargo, la dimensión institucional tiene una relevancia superlativa para lograr efectos esperados sobre la sociedad. La forma de habitar las instituciones consolida o no las capacidades estatales sin las cuales pierde la capacidad de “hacer sociedad”.

Es frecuente la vacancia de evaluaciones que identifiquen los efectos de las políticas en las instituciones sociales públicas. De hecho, no es difícil arriesgar que no todas las políticas tienen efectos fortalecedores de las instituciones sino que en muchas oportunidades pueden debilitarlas.

La crisis de las instituciones en general, en especial la de las instituciones sociales públicas, y en este conjunto englobamos a las organizaciones de los sistemas públicos (escuelas, hospitales, centros de salud, servicios sociales, oficinas municipales, etc.) amerita revisar las formas de su tratamiento.

Existe consenso en identificar un proceso de crisis o deterioro en las instituciones sociales. Tanto la idea de declive (Dubet: 2006), la de instituciones estalladas (Fernández: 1999) como la de desinstitucionalización (Kessler y Merklen: 2013) muestran estos elementos. Asimismo existe consenso en el efecto planificado de este deterioro por parte de las políticas vinculadas al ajuste o al achicamiento del estado, que han sido características de las propuestas neoliberales. Este proceso se ha dado de manera paralela a la crisis de las instituciones en su monopolio sobre algunas funciones sociales, conjuntamente con el aumento de la mercantilización de las prestaciones sociales. Sin duda estos elementos dan cuenta de la crisis del Estado como institución organizadora de la vida común (Dubet: 2006; Fernández: 1999).

Incluso en etapas en donde se buscó fortalecer la capacidad regulatoria estatal como las encaradas por los gobiernos de la primera década del siglo reconocidos con orientaciones nacionales y populares (Vilas: 2011) no ha habido un correlato necesario con los mecanismos de fortalecimiento de las capacidades estatales (Giménez: 2018). Incluso, y aunque no abordaremos este tema aquí, la supremacía de la lógica de



proyectos como organizadora de la política ha sobrecargado, cuando no debilitado las capacidades estatales.

Una de las cuestiones que tiene efectos sobre las instituciones refiere al cambio del lugar de lo institucional en el formato de políticas sociales y su relación con la consideración de las mismas como ejecutoras de proyectos y no como el lugar principalmente de socialización o de acción. Es distinto pensar a las instituciones como el lugar donde se gestionan proyectos o como un espacio con un proyecto propio, sostenido en un rol o función social.

Entendemos que una propuesta pública sobre áreas como promoción social, educación, salud, exige de intervenciones sostenidas en el tiempo, que construyan referencias sólidas, que operen sobre las formas de socialización; necesitan instituciones potentes, no sólo efectoras. Asimismo, las instituciones requieren de grados de “densidad” que les posibilite desarrollar su tarea.

Para ampliar estas discusiones les proponemos el siguiente video donde la investigadora Ana Castellani dialoga con la profesora Ana Arias sobre el Estado.

[Pensar el Estado - Entrevistas de la FGA: Ana Castellani, Gestión y empleo público de la Nación](#)

En la próxima clase volveremos sobre estos temas ampliando su mirada

Bibliografía y recursos complementarios para orientar la profundización de algunos temas relacionados:

Dubet, F. (2006). *El declive de la institución*. Barcelona: Gedisa.

Fernández, A. M. (1999). *Instituciones estalladas*. Buenos Aires: Eudeba.

Ferrer, Aldo (2004) *La densidad Nacional. El caso Argentino*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Gimenez, Sandra (2018) Repensando las capacidades estatales en el período 2003-2015. Un camino intermedio entre la autoconvicción y la inercia burocrática. Ponencia



presentada en el I Jornadas Democracia y Desigualdades. Universidad Nacional de José C Paz.

Kessler, G., & Merklen, D. (2013). Una introducción cruzando el Atlántico. en Castel, R., Kessler, G., Merklen, D., & Murard, N. *Individuación, precariedad, inseguridad: ¿Desinstitucionalización del presente*. Buenos Aires: Paidós.

Martínez Franzoni, J. Regímenes de bienestar en América Latina: ¿cuáles y cómo son? Instituto de Investigaciones Sociales. (Universidad de Costa Rica, 2006). Disponible en <https://blogs-fcpolit.unr.edu.ar/politicasocial1/files/2015/03/Martinez-Franzoni-Regimenes-de-Bienestar-en-AL.pdf> (consultado el 09/09/2022)

Martínez, R., & Maldonado Valera, C. (2017). Institucionalidad y desarrollo social. *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2017. LC/PUB. 2017/14-P. p. 23-51.

Oszlak, O. (2014). Políticas públicas y capacidades estatales. *Revista Forjando*, 3(5). Sola, V. S. (2019) *Densidad institucional y sus efectos en el desarrollo*. España: Escolad'Administració Pública de Catalunya disponible en <http://eapc.gencat.cat/>

Vilas, C. M. (2011). *Después del neoliberalismo*. Lanús: Ediciones UNL.