

ESTADO y SOCIEDAD: LAS NUEVAS REGLAS DEL JUEGO

OscarOszlak .

INTRODUCCIÓN

En buena parte del mundo, la última década ha sido testigo de transformaciones fundamentales, tanto en las relaciones entre los Estados y sus sociedades nacionales como en los patrones de organización económica y política en el plano internacional.

Fenómenos como la desregulación y apertura de mercados, el ajuste del Estado y la economía, la desocupación y flexibilización laboral, la privatización de empresas y servicios públicos, la descentralización administrativa y la integración regional, han redefinido los roles tradicionales del Estado nacional -principalmente sus funciones benefactoras y empresarias- replanteando a la vez el papel del mercado, la empresa privada, los actores y espacios sub y supranacionales. Estos procesos han contribuido a conformar distintas modalidades de un capitalismo desorganizado y difuso, pero hegemónico respecto de otras formas de organización económica.

A la vez, la historia reciente registra oleadas democratizadoras, luchas por nuevos derechos sociales, desequilibrios cada vez más profundos entre pobres y ricos (se trate de países o de clases sociales), recrudescimiento de la xenofobia y los fundamentalismos religiosos, fenómenos que también han contribuido a transformar radicalmente las relaciones sociopolíticas dentro de, y entre, Estados nacionales.

Estos procesos han vuelto a poner en el centro del debate académico la problemática del Estado, que tan fértilmente fuera tratada por literatura especializada en los años '70, y prácticamente desapareciera de la agenda académica de

* Director del Programa de Posgrado en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, en convenio con el Instituto Nacional de Administración Pública, Argentina. Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Coordinador del Programa Especial de Investigación sobre Estado y Políticas Públicas de la Universidad de Buenos Aires.

los '80, desplazada por los temas de la democracia y el renacimiento de la sociedad civil. A fines de esa década y, sobre todo, a todo lo largo de los '90, el Estado regresó como problema de investigación y acción, pero sobre todo a partir de la constatación de que su dimensión y formas de intervención estaban sufriendo una transformación profunda.

Sin embargo, la reciente y prolífica producción académica y técnica en torno a la reforma del Estado, se caracteriza por un tratamiento que tiende a destacar algunos aspectos de este proceso y a omitir otros, ciertamente significativos, lo cual sesga u opaca su debida interpretación. Un rasgo destacable de esta nueva producción es la alta proporción de trabajos que, junto con la descripción y evaluación de procesos concretos de reforma, exponen posiciones normativas o prescriptivas sobre modelos de Estado deseables que guardan escasa correspondencia con la orientación que manifiestan buena parte de las reformas en curso.

En este trabajo me propongo desarrollar un esquema analítico que permita ubicar los procesos de transformación del Estado y la sociedad, en el marco de los profundos cambios que se han operado en el capitalismo como sistema de producción y organización social. Para ello, analizaré particularmente las nuevas reglas de juego que han pasado a gobernar las relaciones Estado-sociedad, con la intención de contribuir a la construcción de una agenda de investigación más sensible a la multidimensionalidad e impacto de las recientes transformaciones. Cabe aclarar, sin embargo, que el presente documento debe ser considerado, apenas, como un avance en un proceso de investigación en curso, cuyos resultados preliminares serán publicados próximamente.

LAS FASES O ETAPAS DE LA REFORMA ESTATAL

Tanto las experiencias recientes de reforma del Estado como la literatura que se ha ocupado de ellas, han tendido a enfatizar: a) la necesidad de menos Estado, más que de mejor Estado; b) los cambios en el nivel *nacional*, en desmedro de los procesos en el *nivel subnacional*; c) los aspectos *funcionales* de la reforma, descuidando los relativos a la redistribución del *poder* y el *ingreso*; y d) la aparente *autonomía* estatal -especialmente del Poder Ejecutivo- en la adopción de las decisiones sobre reforma, sin tomar debidamente en cuenta su fuerte *dependencia* respecto de restricciones y condicionamientos tanto domésticos como supranacionales.

1. Aun cuando pueda considerarse que un aparato estatal más reducido es condición necesaria y etapa previa para el logro de un mejor estado.

En general, estos énfasis relativos coincidieron con lo que se ha dado en llamar la "primera" fase o etapa de la reforma estatal, distinguiéndola de una "segunda" fase cuyas características son ciertamente diferentes.

Como en el caso de la sustitución de importaciones, que tuvo su "etapa fácil", existiría un símil en la reforma del Estado, en tanto parecería que muchos países están completando la etapa más espectacular de este proceso pero, en última instancia, más sencilla desde el punto de vista de su implementación y éxito relativo. Esta etapa -que podríamos denominar "quirúrgica", por su rapidez y radicalidad- se caracterizó por los rasgos antes señalados: una aparente autonomía de los Poderes Ejecutivos de los países latinoamericanos para fijar nuevas fronteras funcionales con la sociedad y reducir el tamaño e intervención del Estado nacional (Naim, 1995).

La etapa que aún no se ha iniciado en la mayoría de las experiencias nacionales es la "difícil", la de "rehabilitación" post-operatoria, la que está implícita en los otros términos de las opciones planteadas más arriba, es decir, lograr un mejor Estado (no sólo más chico), tecnológica y culturalmente más avanzado, contemplando el fortalecimiento de aquellas instituciones y programas que promuevan nuevos equilibrios en los planos de la redistribución del ingreso y del poder social, y priorizando además los necesarios cambios a introducir en las instancias subnacionales, incluyendo especialmente los mecanismos de participación ciudadana en esos niveles.

El imperativo reduccionista que caracterizó la primera etapa de la reforma tuvo, obviamente, una íntima relación con la apertura externa, la liberalización económica y la avasalladora instauración de una ortodoxia capitalista desconocida en la experiencia histórica mundial, procesos promovidos compulsivamente en países con muy diferente orientación política o ideológica. Aun en casos extremos, como en China Popular, la reforma estatal se planteó como pieza central de la transición hacia una economía de mercado que, sin renunciar a los postulados ideológicos del socialismo, exigía la adopción de lo que se denominó "Three Fixes" o "Triple Decision Principle": reducir el contenido y alcances de la intervención estatal; disminuir el número de unidades organizativas y contraer el tamaño de la dotación de personal.

Con esta observación, quiero marcar dos aspectos que parecen caracterizar a los actuales proyectos de reforma del Estado y los diferencian de experiencias previas. Primero, la dificultad para distinguir dónde termina la reforma económica y dónde empieza la reforma estatal; segundo, la relativa independencia de esta última respecto a la naturaleza de la organización social y política preexistente, así como, hasta cierto punto, respecto a las exigencias de la crisis fiscal.

Si se acepta el diagnóstico dominante, que observa a la hipertrofia del Estado como principal responsable de los serios desajustes producidos en el financiamiento del gasto público, la asociación entre crisis fiscal y reforma estatal resulta obvia: los programas de ajuste estructural aparecen como la respuesta técnicamente racional para recuperar los equilibrios macroeconómicos perdidos.

Pero el hasta hace poco inmovible edificio estatal no hubiera visto sacudidos sus cimientos si su demolición o replanteo fuera únicamente una respuesta al desequilibrio fiscal, por más crónico que éste apareciera a los ojos de los decisores políticos. Después de todo, las guerras y crisis económicas del pasado sólo dieron lugar a *más* y no a menos Estado, como lo ilustran particularmente las políticas keynesianas adoptadas luego de la Gran Depresión o los crecientes umbrales de gasto público -inflexibles a la baja- alcanzados por Estados beligerantes luego de una guerra (Peacock y Wiseman, 1961). Además, muchas de las experiencias actuales de reforma estatal tienen lugar en el contexto de economías prósperas, donde la crisis fiscal no parece ser un factor determinante ni el ajuste ortodoxo una política que deba ser aplicada a rajatabla. En países tan contrastantes como Nueva Zelanda, Mongolia o la República Checa, por citar sólo algunos ejemplos, la fuerza motora de los procesos de reforma estatal parece haberse originado mucho más centralmente en las necesidades de inserción exitosa dentro de un nuevo orden capitalista globalizado.

En estos casos, puede afirmarse que la reforma del Estado aparece como un complemento indispensable de una transformación en el plano de la organización social y económica, que resulta mucho más significativa y le otorga sentido. Se trata, en el fondo, de un profundo replanteo del rol y la agenda del Estado, así como de sus relaciones con la sociedad civil.

SOBRE ROLES Y AGENDAS

A pesar de su creciente descrédito y del virtual desmantelamiento a que lo ha sometido la embestida neoconservadora, el Estado sigue siendo la máxima instancia de articulación social. Utopías extremas, como el comunismo o el ultraliberalismo, jamás se han visto concretadas históricamente bajo la forma de sociedades plenamente desestatizadas.

Sin embargo, los cambios producidos en los últimos años en el papel del Estado han sido vertiginosos y radicales. Por lo menos, han sido mucho más veloces que el ritmo demostrado por la investigación académica para registrarlos y evaluar sus consecuencias sociales.

En un trabajo publicado hace un par de años planteé que esos cambios encubren, en realidad, transformaciones mucho más profundas, que trascienden la esfera estatal y abarcan al conjunto de la sociedad. Para decirlo en pocas palabras, la reforma del Estado y de su rol entraña, también, una reforma de la sociedad civil. O, para ser más precisos, una redefinición de las reglas de juego que gobiernan las relaciones entre ambas esferas.

La más visible de estas reglas -y la que mayor atención ha recibido en los trabajos sobre la reforma del Estado- es la relativa al esquema de división social del trabajo. Si

hay algún fenómeno que captura de inmediato la atención del observador de estos procesos, es la radical modificación producida en pocos años en la responsabilidad asumida por los Estados subnacionales y el sector privado en la producción de bienes y servicios de *los* que antes se ocupaba el Estado nacional.

Este fenómeno -que he caracterizado en términos de "nuevas fronteras" trazadas entre *los* dominios legítimos de la sociedad y el Estado nacional- (Oszlak, 1994) ha encandilado a los académicos y analistas políticos, al punto de que la reforma del Estado ha tendido a menudo a ser confundida con la privatización, la descentralización, la desregulación o la jibarización de su aparato institucional, medidas que sólo instrumentan este desplazamiento fronterizo y el consiguiente nuevo "tratado de límites" entre sociedad y Estado.

En el referido trabajo, sostuve que para una interpretación más acabada de las transformaciones que se están produciendo, convendría observar las interacciones Estado-sociedad en términos de una triple relación, que tome en cuenta *los* tres tipos de vínculos a través de *los* cuales, en última instancia, se dirimen los contenidos de la agenda social vigente y las formas de resolución de las cuestiones que la integran (Oszlak y O'Donnell, 1976, 1995). Estas relaciones apuntan a decidir 1, cómo se distribuyen, entre ambas instancias, la gestión de lo público, los recursos de poder y el excedente social.

El foco central de esta ponencia es avanzar en el análisis de estos tres planos de la interacción entre Estado y sociedad, mostrando a la vez sus conexiones recíprocas y su vinculación con las características del modelo de organización económica y reproducción social que subyace a esos procesos. Sobre esa base, se apunta a construir un modelo analítico, con pretensiones explicativas, que permita observar e interpretar, desde un nuevo ángulo, la lógica global en la que parecen inscribirse *los* actuales procesos de reforma del Estado y deducir, a partir de ahí, las nuevas reglas de juego que se están configurando en las relaciones Estado-sociedad.

Para comenzar a desbrozar el tema, plantearé una afirmación categórica: *el Estado es lo que hace*. Su naturaleza puede inferirse a partir de sus acciones. Estas se ejecutan necesariamente a través de un aparato institucional, cuya configuración y patrón de asignación de recursos le confieren una determinada identidad. Esta simple observación bastaría para sostener la afirmación efectuada, si no dejara pendiente un interrogante previo: ¿qué hace que el Estado haga *lo* que hace?

La pregunta evoca de inmediato -no casualmente- la cuestión de la razón de ser misma del Estado. Ya no se trata sólo del problema de su identidad sino también de su esencia, de su necesidad y de su rol en la trama de relaciones sociales. Se afirma con frecuencia que la reforma del Estado conlleva la transformación de su papel. La afirmación es casi tautológica porque si la reforma es real, el Estado ya habrá asumido -en ese mismo proceso- un papel diferente.

Sin embargo, en un sentido primitivo, genético, podría sostenerse que el rol del Estado no cambia porque, de lo contrario, estaría negando su esencia. En efecto, si definimos al Estado como la principal instancia de articulación de relaciones sociales y estas relaciones se corresponden con un determinado patrón de organización y control social-el orden capitalista- cuya vigencia y reproducción el Estado contribuye a garantizar, los supuestos cambios de roles serían, simplemente, adaptaciones funcionales conducentes- a reafirmar ese papel primigenio. ¿Qué es lo que cambia entonces?

Para responder a esta pregunta recurriré a una breve digresión histórica. El surgimiento del Estado nacional como forma de dominación ha estado identificado con la aparición y desarrollo del sistema capitalista. Su formación ha sido parte constitutiva de un proceso de construcción social caracterizado -entre otros atributos- por la delimitación de un espacio territorial, el establecimiento de relaciones de producción e intercambio, la conformación de clases sociales y el desarrollo de sentimientos de pertenencia y destino común que dieron contenido simbólico a la idea de nación.

Por lo tanto, la formación del Estado es un aspecto del proceso de definición y construcción de los diferentes planos y componentes que estructuran la vida social organizada. En conjunto, estos planos conforman un cierto orden cuya especificidad depende de circunstancias históricas complejas.

Sin embargo, este orden social no es simplemente el reflejo o resultado de la yuxtaposición de elementos que confluyen históricamente y se engarzan de manera unívoca. Por el contrario, el patrón resultante depende también de los problemas y desafíos que el propio proceso de construcción social encuentra en su desarrollo histórico, así como de las posiciones adoptadas y recursos movilizados por los diferentes actores -incluido el propio Estado- para resolverlos. Estos problemas y desafíos son parte de la cambiante *agenda* del Estado nacional.

La agenda estatal representa el "espacio problemático" de una sociedad, el conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a uno o más de sus sectores -o a la totalidad de los mismos- y que, por lo tanto, constituyen el objeto de la acción del Estado, su dominio funcional. Las políticas que éste adopta son, en el fondo, tomas de posición de sus representantes e instituciones frente a las diversas opciones de resolución que esas cuestiones vigentes admiten teórica, política o materialmente. La vigencia de esas cuestiones, es decir, su continuada presencia en la agenda, revela la existencia de tensiones sociales, de conflictos no resueltos y de actores movilizados en torno a la búsqueda de soluciones que expresen sus particulares intereses y valores.

De aquí se desprende la inherente conflictividad del proceso de resolución de cuestiones sociales y de la agenda que las contiene. El *rol* del Estado en cada momento histórico podría concebirse como una expresión político-ideológica de esa agenda vigente. Sería, en cierto modo, una decantación de las políticas o tomas de posición predominantes y de su consecuencia: la conformación de un aparato institucional

orientado a resolver las cuestiones en el sentido elegido, poniendo en juego para ello los diversos recursos de poder que en cada momento está en condiciones de movilizar.

Colocados en este plano de análisis, ese rol estatal congénito y trascendente, puede expresarse en términos de unas pocas cuestiones constitutivas de la agenda que aluden, básicamente, a los problemas de reproducción de un orden social en el cual puedan desarrollarse las fuerzas productivas. En el siglo pasado, estas cuestiones se sintetizaron en la fórmula "Orden y Progreso". Ya en este siglo y transformada en tensión permanente de la expansión del capitalismo, esta fórmula fue sucesivamente rebautizada "seguridad y desarrollo", "estabilidad y crecimiento" o, en su versión argentina actual, "ajuste y revolución productiva".

Así como en el siglo XIX era preciso generar condiciones de "orden" bajo las cuales pudiera prosperar la actividad económica, la consigna actual tiene características similares: demostrar, mediante una serie de decisiones genéricamente denominadas "ajuste", que se está apuntando a crear un horizonte de previsibilidad, de permanencia de ciertas reglas del juego, que supuestamente deberían inducir a los agentes económicos a realizar la "revolución productiva".

Obviamente, la agenda no se agota en estas dos cuestiones. Una tercera, surgida e instalada firmemente en la escena pública a fines del siglo pasado, fue la "cuestión social", es decir, los conflictos alrededor de la equitativa distribución del ingreso, la riqueza y las oportunidades, suscitados a raíz de las tensiones y contradicciones sociales generadas por el orden capitalista que se iba conformando. Para afrontarla e intentar resolver sus aspectos más críticos, el Estado nacional asumió nuevas responsabilidades, que gradualmente se fueron formalizando jurídicamente y cristalizando institucionalmente, a través de sucesivas adiciones al aparato burocrático existente.

Esta nueva manifestación del rol estatal en la morigeración del conflicto social, se tradujo en programas y políticas que apuntaron -entre otros objetivos- a la reducción de la pobreza, al logro de mejores condiciones de trabajo y negociación laboral, en fin, a la preservación de la salud, la institución de regímenes de previsión social o la extensión de la educación a las capas más desposeídas de la población, acciones que fueron definiendo los rasgos característicos del denominado Estado de Bienestar.

Por cierto, la adición de esta tercera cuestión tampoco agota la agenda. Pero en todo caso, podría argumentar con cierto fundamento que en las cuestiones del orden o estabilización del contexto social, del desarrollo de las fuerzas productivas y de la reducción de las desigualdades sociales, se concentra una abrumadora proporción de la agenda problemática del Estado. Todas ellas generan necesidades y opciones para su intervención pero, paradójicamente, también originan presiones para que la responsabilidad de resolver esas cuestiones sea transferida a otras instancias y actores sociales...o a las fuerzas del mercado.

Por ejemplo, para bajar a tierra estas abstractas reflexiones, la reclusión de delincuentes o el control del estacionamiento de vehículos en la vía pública -gestiones

vinculadas principalmente con el mantenimiento del "orden" - han sido ejercidas tradicionalmente por el Estado, pero las experiencias de gestión privada en este área (generalmente, bajo contratos de concesión de servicios) se están extendiendo. Otras funciones que el Estado ejerció extensamente, como el control de precios, de la paridad cambiaria o de la inversión extranjera, han sido gradualmente confiadas a la mano invisible del mercado.

En lo relativo a la promoción del desarrollo, el preponderante papel cumplido por el Estado como productor de bienes y servicios, como responsable principal del avance científico y tecnológico, como regulador del mercado laboral, como constructor de la infraestructura material del país o como interventor en el comercio exterior, ha dado paso a un creciente abandono de sus funciones reguladoras y empresarias, posición que ha tendido a favorecer al gran capital privado, nacional y transnacional.

Por último, también las funciones relativas al bienestar (salud, educación, previsión social, vivienda) han sido prácticamente abandonadas por el Estado nacional en cuanto a su rol como productor directo de bienes y servicios en estas áreas, las que han sido asumidas por los Estados subnacionales, la empresa privada y las ONGs.

En consecuencia, la agenda de cuestiones socialmente problematizadas y el papel del Estado nacional en su resolución, han sufrido una profunda mutación cuantitativa y cualitativa. Mi argumento central es que este proceso debe interpretarse no sólo en términos funcionales -es decir, "de qué debe ocuparse el Estado nacional" sino también desde la perspectiva de "quién decide de qué hay que ocuparse" y "cuánto le cuesta a quién".

LA TRIPLE RELACIÓN ESTADO SOCIEDAD

Este planteo propone, en definitiva, observar a las relaciones Estado-sociedad en tres planos diferentes: en el *Funcional* o de la división social del trabajo; en el *material* o de la distribución del excedente social; y en el de *la dominación* o de la correlación de poder. En la Figura 1 se observa que la agenda del Estado se ve modificada por los procesos que tienen lugar en cada uno de estos planos, así como por los que vinculan a los mismos entre sí. En cada plano se intenta representar las relaciones Estado-sociedad en términos de esferas funcionales, fiscales y de poder, que tienen un ámbito propio (estatal o social) y una zona compartida.²

2. Corresponde aclarar que la esfera estatal, en todos los casos, abarca exclusivamente al estado nacional. Por razones de simplificación gráfica, las instancias estatales subnacionales se han incluido globalmente en la esfera de la sociedad.

En el caso de las relaciones funcionales, ambas esferas comparten un ámbito de intervención común (v.g., servicios educativos, de transporte, de investigación y desarrollo) que exige, por parte del Estado, no sólo la prestación de los servicios a su cargo sino también -según los casos- diversas formas de regulación y promoción de la actividad privada. En el plano fiscal y redistributivo, cada esfera participa en la distribución del excedente social pero la zona de superposición expresa la masa de recursos que el Estado nacional extrae de la sociedad y devuelve a la misma a través de gastos, transferencias o inversiones que favorecen a determinados sectores, cumpliendo un papel redistributivo. Por último, en las relaciones de dominación, también se representan simbólicamente los recursos de poder que pueden movilizar el Estado y la sociedad, distinguiéndose una zona común que pretende expresar el espacio de legitimación del poder por parte de la sociedad y que, en tanto se mantiene, puede considerarse como recurso de poder del Estado.

Por último, la Figura 1 destaca una dimensión externa al espacio nacional, en la que correspondería incluir a las variables del contexto internacional que inciden sobre las relaciones dentro de, y entre, los tres planos considerados, afectando en última instancia los contenidos de la agenda de cuestiones socialmente problematizadas. Me refiero, fundamentalmente, a los impactos de la globalización, la internacionalización del Estado y la integración regional, así como a los actores institucionales que operan en ese ámbito supranacional, desencadenando procesos que inciden sobre la distribución del poder, los recursos materiales y la gestión pública de los países.

Si bien las relaciones en cada uno de estos planos están gobernadas por reglas de juego propias, mi argumento central es que esas reglas están subordinadas, a su vez, a otras de orden superior, que resultan de los vínculos que se establecen entre los tres planos considerados.

Tal vez la más antigua de estas reglas de orden superior, que se retrotrae a los "papers" de El Federalista, es la clásica *no taxation without representation*, en obvia alusión al vínculo entre el plano material y el plano de las relaciones de poder entre Estado y sociedad. "Me niego a pagar impuestos si no se me otorga, previamente, el poder de designar a mis representantes", principal recurso de poder ciudadano en el plano político. Pero a su vez, esta regla supone su recíproca: *no power without taxation*, ya que en la potestad fiscal reside uno de los pilares del poder del Estado, y ese poder no se adquiere jamás sin recursos tributarios.

Podríamos extender este razonamiento a las relaciones recíprocas entre los otros dos planos. Por ejemplo, la regla básica en la relación entre los planos funcional y material (o fiscal) sería, si se me permite continuar utilizando la austera forma de expresión inglesa, *no taxation without delivery*, o sea, "también me niego a pagar impuestos si no recibo a cambio bienes y servicios medianamente satisfactorios". La recíproca *no delivery without taxation* también sería cierta, ya que mal podría el Estado entregar esos bienes y servicios sin obtener los recursos materiales para ello.

De igual manera, en las vinculaciones entre los planos funcional y de poder, podría plantearse otro par de reglas de juego: *no legitimacy without delivery*, pero a la vez, *no delivery without power*. Es decir, la legitimidad del Estado, fuente en parte de un poder que en última instancia reside en, y deriva de la sociedad, dependerá en buena medida de la magnitud y calidad de los bienes y servicios que preste, pero éstos no podrán generarse si el Estado no dispone del poder y la capacidad institucional necesarios.

Si bien estas reglas son relativamente estables y marcan las características básicas del juego entablado entre actores sociales y estatales, el desarrollo de las partidas en cada momento histórico y los resultados en cada uno de los planos de la relación son inciertos, aunque -y éste es mi argumento- esos resultados serán mutuamente determinantes. Esta afirmación requiere algunas aclaraciones.

En el plano funcional, la legitimidad del papel cumplido históricamente por el Estado ha sido sometida a un profundo cuestionamiento. La frontera que separa los dominios funcionales del Estado y la sociedad se ha corrido, achicando los ámbitos aceptados de intervención estatal. La división del trabajo entre una y otra esfera fija hoy límites mucho más estrechos a lo que el Estado puede y debe hacer.

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

Obsérvese que, en esta perspectiva, los alcances de la relación entre Estado y sociedad se reducen a un problema de fijar nuevas reglas de juego entre ambos, a partir de un análisis "técnico" centrado en la eficacia y eficiencia relativas de uno u otra en la gestión social. Dejemos de lado la ficción de este supuesto nuevo protagonismo que estaría asumiendo "la sociedad", supuesta heredera de franjas de acción estatal privatizadas. Bien sabemos que los verdaderos "derecho habientes" son los grupos económicos más poderosos y que, lejos de conducir a una gestión más democrática de la cosa pública, el reparto de la sucesión tiende a crear un verdadero Estado privado.

El punto que vale la pena destacar es que, en este replanteo del juego, los otros dos planos de la relación -el material y el de poder- también sufren profundas alteraciones. En efecto, la división del trabajo entre Estado y sociedad (es decir, quién gestiona qué) presupone una relación antecedente y otra consecuente. La primera de ellas es, simplemente, la particular relación de poder existente entre ambos. Es evidente que la relación de minimizar el Estado no responde únicamente a las exigencias técnicas de su crisis fiscal, sino especialmente a la nueva correlación de fuerzas que se ha establecido entre los grupos económicos altamente concentrados y los representantes estatales, en el marco de una creciente globalización de las relaciones económicas y políticas.

La relación consecuente se vincula con la distribución del excedente económico, a través de las vinculaciones fiscales existentes entre Estado y sociedad. Si el Estado cede parcelas de su dominio funcional a ciertos gestores privados o a instancias subnacionales, renuncia simultáneamente a su pretensión de obtener de la sociedad los recursos que se requerirían para mantener las respectivas funciones dentro del ámbito estatal. En otras palabras, a una menor intervención corresponderá una menor participación en el excedente, tanto para sostener el funcionamiento del aparato institucional del Estado nacional, como para cumplir una función redistributiva a la que ha renunciado de antemano por la simultánea vigencia de una nueva concepción sobre las responsabilidades estatales y sociales en la gestión de lo público y de una nueva correlación de fuerzas.

Planteado así el juego, el resultado es previsible, aunque no inevitable: una menor presencia del Estado en la gestión de los asuntos sociales, unida a una menor capacidad de extracción y asignación de recursos, tienden a debilitar aún más su posición de poder frente a los sectores económicamente dominantes de la sociedad.

El cuadro resulta aún más complejo cuando se considera que este conjunto de relaciones, a su vez, se ve crecientemente condicionado por los procesos de globalización, integración económica e internacionalización del Estado, cuya influencia en cada uno de los planos analizados no puede minimizarse.³ Tanto el poder para definir las cuestiones que integrarán la agenda estatal, los esquemas adoptados para gestionada y las posibilidades de obtener y asignar los recursos necesarios para resolver las cuestiones que la integran, se hallan fuertemente influenciados por decisiones y acciones adoptadas por múltiples actores supranacionales, se trate de gobiernos extranjeros; medios de comunicación; organismos de financiamiento externo; inversores; terroristas; narcotraficantes; instancias regionales o mundiales para la compatibilización de políticas económicas, de cooperación, de defensa, etc.

ALGUNAS CONSECUENCIAS DEL CAMBIO DE REGLAS

Para finalizar, veamos brevemente algunas de las consecuencias derivadas de estos cambios en las relaciones Estado-sociedad. Las observaciones se referirán principalmente al caso argentino, aunque muchas de las observaciones resultan aplicables a otras experiencias latinoamericanas.

En primer lugar, como resultado de la privatización, la sociedad ha quedado en muchos casos "privada de Estado". Al desprenderse de empresas y servicios, ha creado las condiciones para el surgimiento de un verdadero "Estado privado", que hoy es responsable de resolver una creciente cantidad de cuestiones y necesidades sociales de las que antes se ocupaba el Estado nacional. Por la índole y magnitud de los bienes y servicios involucrados, esta transferencia favoreció a grandes grupos económicos que desplegaron una intensa labor de *lobbying* para acceder a oportunidades de negocios en las ramas más diversas. En este proceso, fueron expandiendo y variando la naturaleza de sus actividades, promoviendo y aprovechando la creación de nuevos dominios funcionales, llámense explotación de autopistas, estacionamientos, juegos de azar, exploración petrolera, etc.

Esta oligopolización produjo notables consecuencias sobre la distribución del poder político. Mientras en el plano electoral los ciudadanos continuaron conservando sus derechos a elegir sus candidatos a cargos electivos, en el plano económico muchos funcionarios electos quedaron presos en las redes tejidas por estos nuevos grupos, con vastas ramificaciones internas y externas. El papel arbitral del Estado, su rol natural de contención y regulación de los desajustes producidos por acción de una lógica capitalista fundada exclusivamente en la racionalidad empresaria individual, tendió a debilitarse notoriamente. De esta forma, las nuevas fronteras y el nuevo esquema de división del trabajo dio paso a una nueva estructura de poder, afectando en este plano las relaciones entre Estado y sociedad.

En segundo lugar, la distribución del excedente económico también resultó afectada por el cambio en las reglas de juego que gobiernan las relaciones entre ambas esferas. Las consecuencias más visibles se produjeron en dos planos diferentes. Por una parte, al renunciar a diversos aspectos de su rol tradicional, el Estado renunció simultáneamente a una porción del excedente económico, equivalente a los recursos fiscales que le hubiera insumido atender aquellas funciones de las que se ha desprendido en mayor o menor medida (v.g. Estado subsidiador, empleador, empresario, de bienestar). Dicho en otros términos, la pretensión del Estado de mantener o acrecentar su participación en el producto social tiende a reducirse *pari pasu* con la reducción de sus funciones tradicionales.

Por otra parte, y retomando en cierto modo una tendencia histórica que se remonta al período formativo del Estado, la estructura tributaria ha tendido a basarse sustancialmente en la imposición a los consumos, perdiendo significación los gravámenes a los ingresos y el patrimonio. Además, en el afán de reducir los costos empresarios, la política fiscal se orientó a desgravar o reducir la imposición sobre la actividad económica, mientras que la política laboral tendió a disminuir el impacto del factor trabajo sobre los costos empresarios. Todo ello supuso una fuerte redistribución del ingreso y la riqueza, en perjuicio de los asalariados y el sector informal de la economía, acarreado mayor marginalidad y desempleo.

3. Para un análisis más detallado de estos procesos y su relación con la reforma del estado, véase Oszlak, 1996.

Esta mayor concentración del capital en manos privadas, unida a la menor capacidad de asignación de recursos por parte del Estado, ha contribuido a reforzar la nueva estructura de poder que describiera anteriormente.

En tercer lugar, la transferencia de responsabilidades funcionales a los gobiernos provinciales ha implicado engrosar, aún más, las abultadas dotaciones de personal que los mismos habían venido creando desde más de una década atrás por acción conjunta del nepotismo político y la crisis de las economías regionales. A menudo, se pierde de vista este crecimiento del Estado en el nivel subnacional, proceso que no sólo modifica el alcance real del encogimiento estatal sino que anticipa cuál será en el futuro el eje fundamental alrededor del cual girarán las relaciones entre Estado y ciudadanía.

Los gobiernos locales se vieron, así, enfrentados simultáneamente a la necesidad de adoptar políticas de ajuste estructural para sanear sus finanzas y asumir nuevas funciones que implican reorganizar las instituciones responsables, modificar el perfil de las dotaciones de personal, incorporar nuevas tecnologías, entre otras responsabilidades que superan largamente su capacidad instalada.

En lo que respecta al ajuste, y con excepción de algunas privatizaciones de bancos y empresas, las provincias no han conseguido disminuir significativamente sus plantas de personal ni, menos aún, poner en marcha procesos serios de modernización estatal. El gobierno nacional ha continuado sosteniendo -como lo ha venido haciendo desde hace muchos años- las precarias finanzas provinciales o sustituyendo recursos genuinos por financiamiento externo para atender el funcionamiento normal del Estado provincial.

No obstante, la capacidad institucional disponible en cada una de las provincias para afrontar los nuevos desafíos ha demostrado ser muy diferente, como lo ilustran numerosos estallidos sociales producidos en varias de ellas, que pusieron en evidencia el grado de corrupción e inviabilidad alcanzado por algunos de estos gobiernos.

En cuarto lugar, se adviene un empobrecimiento del estado nación y una creciente incapacidad del mismo para financiar las prestaciones colectivas mediante impuestos. Los gravámenes ya no son objeto de decisión soberana de los gobiernos locales, pero tampoco lo son de los estados nacionales, que deben someterse a una lógica transnacional gobernada por el mercado y la competitividad, el flujo de capitales y la movilidad de la fuerza de trabajo. El impuesto ha pasado a ser una mera contraprestación de la entrega de ciertos "bienes públicos" por parte del Estado. Las leyes del mercado también se han filtrado en este campo, en la medida en que debilitan las redes de solidaridad social y ponen freno a esquemas tributarios que pesan fuertemente sobre los costos empresarios en una economía globalizada.

En quinto lugar, en el plano de las relaciones de poder, la política ha dejado de ser la conexión esencial de los ciudadanos, debiendo competir con muchos otros vínculos generados por un mundo cada vez más diferenciado y complejo, donde las redes han pasado a ser principios organizadores más eficientes que la política. En un

mundo interconectado, virtual, digital, las identidades políticas dejan de ser un principio organizador significativo de la vida del individuo en sociedad.

Al perderse gradualmente el espacio de la solidaridad y el interés general, desaparece el magnífico edificio de una sociedad organizada según una pirámide de poderes que encajan los unos a los otros, como un sistema de cajas chinas. El lobbyista profesional reemplaza hoy a las asociaciones corporativas; los puentes tendidos entre la sociedad y el estado han sido reemplazados por túneles subterráneos; la noción de "interés general" estalla en los múltiples fragmentos de los intereses particulares enfrentados.

Los partidos se han transformado exclusivamente en maquinarias políticas que se activan casi exclusivamente en vísperas de contiendas electorales. Los sindicatos son hoy un pálido reflejo de aquella organización movilizadora que cumplía un papel protagónico en la formación de las políticas públicas relativas al trabajo y el bienestar social de los asalariados. El Poder Legislativo ha perdido iniciativa para imaginar el futuro y el Judicial, capacidad para controlar los abusos de un Ejecutivo omnímodo, aunque preso a su vez de una densa madeja de intereses privados nacionales y supranacionales, que avasallan su autonomía.

Los actores y procesos supranacionales han pasado a ser participantes naturales de la escena política nacional. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional tienen, hoy, mayores resortes para orientar las políticas públicas que la más poderosa coalición parlamentaria. Un narcotráfico globalizado entroniza y derriba gobiernos. Una crisis económica en un país produce efectos en cascada sobre otras economías aparentemente sólidas. Las presiones gubernamentales de un país central conducen en otros dependientes de aquél a legislaciones proclives a los intereses económicos del centro.

En sexto y último término quiero mencionar una importante consecuencia sobre el propio aparato estatal. La premura -o, a veces, lisa y llana precipitación- con que se realizó el ajuste en el ámbito de la administración pública, determinó a menudo que las dotaciones fueran raleadas en forma irracional, afectando la función de producción de los organismos o unidades involucrados. Es decir, la relación entre recursos humanos y materiales (o la propia combinación de recursos humanos), que se requiere para que el estado produzca aquello que corresponde a su dominio funcional, sea cual fuere su papel, sufrió importantes distorsiones. En el afán de atacar la hipertrofia se acentuó la deformidad del Estado, lo cual comprometió la capacidad operativa de muchas instituciones públicas.

Este último punto, a mi juicio, es tal vez el más crítico, ya que afecta a la vez la gobernabilidad social y, si se me permite el neologismo, la "gubernancia" del sistema institucional público⁴. Un Estado débil es incapaz de asumir el irrenunciable papel

4. Aludo de este modo, a la distinción que diversos autores efectúan entre *governance* (el ejercicio

que le corresponde como articulador y orientador de la dinámica y dirección global de la sociedad, estableciendo nuevos equilibrios en las relaciones de dominación económica y política.

BIBLIOGRAFIA

Bresser Pereira, Luiz Carlos: "La reforma del aparato del Estado y la Constitución brasileña", en *Reforma y Democracia*, revista del CLAD, NQ 4, Caracas, julio de 1995.

Naim, Moisés: "Latinoamérica: La segunda fase de la reforma", en *Revista Occidental, Estudios Latinoamericanos*, Año 12, NQ 2, México, 1995.

Oszlak, Oscar: "Estado y Sociedad: las nuevas fronteras", en Bernardo Kliksberg (comp.), *El Rediseño del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo: "Estado y Políticas Estatales en América Latina", reproducción, en la sección "Dossier" de *REDES: Revista de Estudios Sociales de la Ciencia*, NQ 4, Volumen 2, Buenos Aires, septiembre de 1995.

Oszlak, Oscar: "Estados Capaces: un desafío de la integración", Montevideo, CEFIR (mimeo, de próxima inclusión en un volumen colectivo), 1996.

Peacock, Alan T. y Wiseman, Jack: *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton, Princeton University Press, 1961.

UNDP: "Governance for Sustainable Human Development (A UNDP Policy Document)", Nueva York, Management Development and Governance Division (borrador), 1996.

World Bank: *Governance and Development*, Washington, World Bank Publication, 1992.

de la autoridad política, económica y administrativa requerida para manejar los asuntos de una nación, es decir, los complejos mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos sociales articulan sus intereses, ejercitan sus derechos y obligaciones, y median sus diferencias) y *capacidad institucional del Estado*, o sea, la disponibilidad de liderazgo, recursos y tecnologías de gestión necesarias para que el aparato estatal pueda cumplir eficaz y eficientemente su misión. Véase, al respecto, Bresser Pereira (1995); UNDP (1996), Banco Mundial (1992).