

### 3. Ciencias Políticas y Sociales

#### **Pensando el Estado: algunas perspectivas de análisis para su estudio desde las ciencias sociales**

Díaz, Candela Victoria

cande.diaz.socio@gmail.com

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

Universidad Nacional de La Plata

#### **Resumen**

En este trabajo se realizará un breve recorrido por los enfoques que desde las ciencias sociales han caracterizado los estudios sobre el Estado que han conducido a diversos análisis en relación a las formas de interacción entre distintos actores sociales y el Estado en instancias y dispositivos específicos en los que se define la agenda estatal a nivel nacional, provincial y municipal. La intención es esbozar una mirada sobre el Estado que visibilice algunas líneas posibles de análisis para la comprensión de conflictos sociales desde 2001 a la actualidad en Argentina dentro de la región del Gran Buenos Aires presentes en los procesos complejos de construcción de actores sociales (“estatales” y “no estatales”), definición de derechos y de recursos en juego, en su articulación constitutiva con la elaboración conflictiva de agendas públicas.

**Palabras claves:** Estado, Ciudadanía, Derechos, Agenda Pública.

#### **Introducción**

En las últimas décadas se ha acrecentado un renovado interés por los estudios del Estado en las ciencias sociales, interés que deviene del debate que surge en principalmente en Europa y Estados Unidos entre los años 1970 y 1980 como consecuencia de la crisis del Estado de

Bienestar en relación a una conceptualización del Estado en regímenes democráticos y sus implicancias para el desarrollo en los países de América Latina que caracterizó el enfoque de las ciencias sociales durante los años 80 y 90. Como parte de estas transformaciones, en las

décadas siguientes hasta la actualidad los estudios de las ciencias sociales se orientaron al análisis relacional de las formas de la política y los modos de organización social. En este último caso, el cuestionamiento de la relación de lo político y lo social derivó una reconfiguración del vínculo Estado y sociedad, de las fronteras entre el espacio público y privado en tanto como señala Vommaro para el caso de Argentina tomando como punto de inflexión el año 2001 donde “lo privado se tornaba público al ser ocupado y reformulado por las organizaciones sociales, y lo público se dejaba de asociar únicamente a lo estatal, para dar lugar a los espacios comunitarios” (2014: 171). En este sentido, los acontecimientos de 2001 en Argentina significaron un punto de inflexión del devenir del proceso de transformación y redefinición del Estado como actor en el diseño, promoción y ejecución de políticas, regulaciones y compensaciones, y sus formas de interacción con distintos actores sociales en cuanto a la dinámica de construcción y puesta en práctica de la agenda estatal, en tanto el espacio público se constituyó en el ámbito privilegiado de la disputa política y de la vida social en el que lejos de producir una desolidarización de lo político y en una desafección política de lo

social como se postulaba desde los primeros en Argentina durante los noventa, se fortalecieron y actualizaron formas alternativas de expresión de la política producto de la territorialización y la creación de espacios comunitarios. En este proceso el territorio en tanto locus de producción política de las organizaciones y de legitimación de la política estatal y partidaria comenzó a ocupar un lugar central para entender las dinámicas económicas, políticas y sociales que atraviesan la sociedad (Svampa; Pérez, 2008; Vommaro, 2014). Esta modificación que produjo la ampliación de las fronteras de lo político y la creación de formas políticas novedosas (nuevos repertorios de acción y organización social por fuera de la vía constitucional, alternativa a la lógica político-partidaria, más ligada a lo estatal) estableció un giro en los enfoques de estudios sociales a la hora de analizar la nueva relación social.

### **Objetivos**

Realizar una breve revisión bibliográfica por los estudios sociales sobre la relación entre Estado, agenda estatal y constitución de actores estatales y “extra-estatales” que han conducido a diversos análisis en relación a las formas de interacción entre distintos

actores sociales y el Estado con el propósito de recuperar algunas distinciones analíticas para el análisis de sus prácticas desde 2001 a la actualidad.

### **Materiales y Métodos**

Me centraré en una revisión bibliográfica de estudios de las ciencias sociales que han retomado los debates sobre el Estado en su dimensión como actor y como aparato institucional. A partir de estos debates buscaré recuperar una mirada del Estado como actor social que posibilite historizar sus prácticas y dimensionarlo social y simbólicamente en continua reformulación pasible de ser estudiada desde perspectivas etnográficas como un primer ejercicio de acercamiento a la temática general del proyecto de investigación en el que se encuentra emplazada mi tarea de beca.

Para ello, tendré presente que a la hora pensar el Estado encontramos dos grandes directrices o programas de investigación, que si bien ambos aceptan la caracterización del Estado como monopolio de la fuerza presentan diferencias notables: neo institucionalista (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985) y crítico-hermenéutico. Estas posiciones no son absolutas sino que son caracterizadas en términos de primacía que le otorgan al Estado en función de su

capacidad política para determinar sus objetivos y llevarlos a cabo. Mientras que desde miradas neo-institucionalistas se centra en el papel del Estado, particularmente las instituciones cómo estructuran o restringen la toma de decisiones políticas en tanto entienden al Estado con un margen significativo de autonomía para la toma de decisiones partiendo de una relación simétrica entre actores estratégicamente racionales, desde la segunda los problemas se analizan a partir de las relaciones asimétricas de poder que resultarían claves para procesos de decisión de política o agenda pública. Esta mirada toma la estructura económica, el ámbito internacional, los actores para analizar sus perfiles y su relación de condicionamiento o determinación de la estructuración del Estado en términos socio céntricos.

Ambas posiciones expresan un debate sobre las características y cualidades del Estado como consecuencia de dos procesos que mencionaremos aquí sintéticamente. Por un lado, el desarrollo de nuevos campos de estudios del área de las ciencias sociales entre fines de la década de S XIX y principios de S XX, y por otro, el crecimiento y diversificación de las funciones del Estado tras la segunda guerra

mundial, momento a partir del cual los Estados comienzan a ser promotores del desarrollo social y reguladores o interventores del mercado, así como a diferenciar estructuras para la intervención en su interior de acuerdo a la naturaleza de los problemas que debe asumir, marcando el giro paradigmático de perspectivas socio céntricas hacia un renovado interés por el Estado.

Esta transformación invirtió los roles de la sociedad y el Estado. Las formas de explicar la políticas y las actividades gubernamentales centradas en la sociedad, características de perspectivas estructural funcionalistas o pluralistas sistémicas (Gourevtich, 1993; Rueschemayer, 1985)<sup>1</sup> que consideraban al Estado en términos de Estado de Derecho, es decir los principios constitucionales que regulan la vida en un ámbito nacional determinado, siendo el gobierno el terreno en la que los distintos grupos de interés o movimientos sociales disputaban entre sí las decisiones de política pública. Aquí el Estado solo es pensado como aparato institucional pero no como actor independiente, por lo que ya no resultaban útiles para explicar la acuciante realidad socioeconómica que se

encontraban atravesando los países con características, actores y recursos de poder diferenciales a partir de la centralidad otorgada a los aportes de la sociedad al gobierno, en tanto las políticas públicas se explicaban primordialmente por el papel que ejercían los actores que se encontraban fuera del Estado (empresarios, movimientos sociales, expertos, organizaciones de la sociedad civil) y presionaban sobre la organización del Estado guiando la construcción de agenda política, resultado congruente con las demandas externas al Estado. Aquí muchas formas de acción estatal autónoma son descartadas no pudiendo visibilizar su importancia para dar cuenta de las variaciones en la estructura y actividades de los Estados en diferentes naciones en breves periodos de tiempo. Esta debilidad analítica deviene del lugar asignado a la sociedad civil en el proceso de secularización del Estado de fines de S XVIII y principios de S XIX en la que esta era entendida de modo diverso como “el mercado”, “la división industrial del trabajo”, “relaciones de clase”. Este era el terreno del cambio social por lo que se concebía la política centrada en la sociedad.

Tras la crisis del Estado de Bienestar, y el surgimiento de nuevas naciones como consecuencia de los procesos de

<sup>1</sup> predominantes en las ciencias políticas y sociología de Estados Unidos entre los años '50 y '60

descolonización, se vuelve a hablar del Estado como factor fundamental para el desarrollo de políticas y estructura institucional que configura la sociedad, en tanto los Estados se convirtieron en demandantes de expertos para la resolución de problemas cada vez más específicos, incorporando nuevos saberes y cuadros. Ello repercutió hacia los años 80 en los países de América Latina (entre ellos Argentina) en una “vuelta al institucionalismo” desde las ciencias sociales para pensar la estructura del Estado en torno al problema de autonomía de la política para construir agendas más allá de las demandas formuladas por los diferentes grupos de interés o de los proyectos societales en pugna y en relación a las implicancias de la profesionalización de los funcionarios para el establecimiento de agendas públicas particulares.

Este giro recuperó de los planteos de Marx al Estado como asunto público de todos los ciudadanos (Abensour, 1998) y al Estado como expresión de una relación social de dominación (O'Donnell, año) así como las discusiones en relación a la subordinación de la política y el Estado respecto a los condicionantes sociales, o a la estructura económica productiva y de clase, y de Weber al referirse a la autonomía del

monopolio de la fuerza en un territorio determinado para imponer su propia voluntad respecto de fuerzas sociales y económicas de un cierto momento para pensar el Estado en relación. Los Estados modernos no son solo gobiernos, no son solo el monopolio de la fuerza física en un territorio determinado sino la relación entre sistemas burocráticos administrativos, jurídicos y coercitivos, y organizaciones y actores que modelan en su conjunto las relaciones sociales y políticas, entre ellos otros Estados con los que se encuentran en interrelación y en competencia. Desde esta mirada es posible interrogarse por la autonomía de los Estados en sistemas políticos constitucionales. Esta mirada se centra en el papel del Estado, particularmente cómo estructuran o restringen las instituciones, la toma de decisiones, de políticas en tanto entienden al Estado con un margen significativo de autonomía para la toma de decisiones. En esta matriz de análisis se piensa al Estado como un conjunto de reglas y de actores, correspondiendo al Estado la dimensión política de las relaciones sociales dentro de un orden existente o modo de producción determinado.

La revisión acerca del Estado como actor o relación de dominación social que garantiza

la producción y reproducción de un orden público, social, económico, como resultado de la cristalización de fuerzas en un proceso histórico social que es complejo y cambiante, y como un conjunto heterogéneo de aparatos institucionales u organizaciones. Heterogéneo en varios sentidos porque se caracteriza por relaciones sociales heterogéneas y cambiantes orientadas a resolver diversos problemas que van construyendo o encontrando un espacio dentro del Estado en un proceso histórico (O'Donnell-Oszlak). Captar la historicidad de las variaciones estructurales y cambios coyunturales que se operan en un sistema de gobierno determinado, le otorga un peso significativo al Estado como lugar de acción potencialmente autónomo de los funcionarios en un complejo conjunto de políticas y acuerdos institucionales ya existentes. En este sentido, este enfoque propone pensar los Estados como actor (o centro de acción) y estructuras (o entramado de actores proyectos y fuerzas) al mismo tiempo, lo cual recupera una mirada sobre el modo en que las autoridades estatales establecen sus agendas, diseñan sus políticas, toman sus decisiones y evalúan sus impactos en los distintos ámbitos de la vida social (Weir y

Skocpol, 1993) para su conceptualización en términos de estatalidad.

Retomar el estudio del Estado desde sus prácticas, marcos normativos y dispositivos en sus espacios de interacción posibilita una vía de entrada al estudio de la estatalidad (state-ness) del Estado (Torpey, 2006). En este sentido, los análisis propuestos por Mann (1986; 1991), Tilly (2000) y Elías (1989) sobre la conformación del Estado y la monopolización del poder resultan útiles para comprender históricamente la capacidad de organizar a grandes cantidades de personas en territorios muy distantes, a fin de actuar en cooperación con un mínimo de estabilidad, es decir los procesos de monopolización del poder territorial, ideológico, militar, fiscal y finalmente económico-industrial que aportaron organización colectiva y unidad a la infinita variedad de la existencia social de manera relativamente estable. Desde esta mirada es posible distinguir los medios por los cuales los Estados fueron conformando su concentración de poderes al tiempo que resulta posible visibilizar que las sociedades nunca han estado lo bastante organizadas como para impedir la “emergencia intersticial”, ya que como señala Mann (1986) las personas no crean sociedad en términos de una totalidad cerrada y unitaria

sino una diversidad de redes de interacción social que se intersectan entre sí en la búsqueda por alcanzar sus objetivos, formando nuevas redes, ampliando las antiguas. Pero al concentrarnos en el Estado notamos su contribución distintiva a la vida social en tanto su centralización del poder territorialmente limitado refuerza las fronteras físicas, mientras que otras fuentes de poder (económico por ejemplo) pueden trascenderlas. Esta capacidad infraestructural de poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas en toda la extensión de un territorio, considerado nacional, se encuentra fuertemente desarrollada en las sociedades industriales pero no así en las anteriores en las que aún era débil (Mann, 1991). Como advierte Elías (1989) no es posible entender la génesis y la existencia de los “Estados” mientras no se comprenda cómo va constituyéndose lentamente uno de los institutos centrales del mismo, su monopolio fiscal y de la violencia física a partir de los intereses y acciones en un denso entramado de relaciones sociales.

De esta manera, podemos estudiar el Estado desde sus prácticas a partir de conceptualización como una arena social y simbólica, cuyos límites y competencias se encuentran en continua reformulación, y

que es susceptible de ser estudiada empíricamente en los espacios de interacción social como un modo de ingresar a la trama de articulaciones entre instituciones y dispositivos estatales, la normatividad de derecho y las prácticas y significaciones de los diversos actores.

### Resultados y Discusión

La reorientación de los estudios sociales hacia el Estado en relación, como actor y aparato institucional al mismo tiempo se encontró con el desafío de analizar la cada vez mayor organización popular, acciones colectivas políticas y movimientos sociales en la escena pública tras los acontecimientos de 2001 en Argentina. Desde la sociología comenzó a plantearse el interrogante acerca de cómo abordar la multiplicidad y heterogeneidad de las acciones que los diversos grupos definían, resistían, acordaban con el Estado. La politización de lo cotidiano en la escena pública que comprendió a diversos sectores sociales, principalmente de aquellos más desaventajados en términos de derechos y ciudadanías requirió de un nuevo enfoque, uno de tipo etnográfico, que le permitiera captar la productividad política de su acumulación territorial, de su incidencia en el espacio público, de su capacidad de

agencia y significación o re significación de las políticas implementadas, de su reconocimiento como organizaciones sociales territoriales interlocutoras del Estado, gestoras de recursos públicos, siendo estos sectores no estatales agentes de esas políticas en el territorio tras la implementación de políticas sociales de alcance masivo de recompensas durante el período de crisis de 2001 y 2002, cuando el Estado necesitaba reconstruir sus bases mínimas de funcionamiento, de legitimidad y de orden. Este enfoque posibilitó una mirada del Estado desde sus prácticas en el que diversos actores dirimen disputas sociales y simbólicas, y en consecuencia este enfoque recupera la noción de trabajo político (Vommaro, 2014) en la relación entre el Estado y los sectores populares, y la identificación de diferentes formas de regulación, negociación en la toma de decisiones e implementación de políticas sociales que configuraron la reformulación del Estado en Argentina pos 2001 y constituyen su trama compleja y conflictiva hasta la actualidad. Al recuperar una conceptualización del Estado en tanto que sistema de prácticas cotidianas, espacios de encuentro e interacción con otros agentes sociales, y de generación de representaciones culturales, este enfoque

se diferencia tanto de la perspectiva que ha considerado al Estado como un actor completo, como de aquella que focaliza en actores con racionalidad estratégica denominada neo-institucionalista (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985; Rueschemeyer y Skocpol, 1996); como así también de la mirada vinculada a la teoría política crítica que desplaza al Estado del análisis de las políticas públicas para centrarse en otras configuraciones como el “espacio público”, o distintas formas de legitimidad (Abensour, 1998; Rosanvallon, 1990)

### **Conclusiones**

En relación a lo antedicho, una mirada que pone en foco el funcionamiento de las políticas públicas y sus dispositivos de “producción de diferencias y administración de la diversidad cultural” (Canelo, 2012) desde la perspectiva de derechos y ciudadanía, se presenta como una herramienta analítica útil para captar las lógicas de construcción de estatalidad de los diversos procesos sociales en conflicto en torno al uso, apropiación y circulación de recursos como de protección y promoción de derechos y, de las prácticas y sentidos que construyen los actores sociales en su hacer político cotidiano, en ocasiones

resistiendo o acordando, en otras reelaborando las cuestiones de agenda pública a partir de la tarea de reconstrucción de su experiencia como sujetos participantes en una trama social que no desconoce relaciones desiguales. En este un abordaje del Estado centrado en las prácticas –diseño e implementación de políticas públicas, así como también en los agentes que intervienen en estos procesos y los saberes y competencias puestas en juego–, proporciona una clave de análisis del Estado no solamente en términos de su capacidad de construcción de “estatalidad” sino fundamentalmente en los espacios de interacción entre el mismo y la sociedad, en los que la circulación de saberes expertos y no formalizados construidos al calor de la experiencia conforman la construcción (en tensión, conflictiva) de agendas estatales que ha sido un aspecto muy poco trabajado analíticamente y resultará interesante analizar.

### Bibliografía

- Abensour, M. (1998). *La democracia contra el Estado*. Buenos Aires: Ediciones Colihue.
- Canelo, B. (2012) *Fronteras internas: migración y disputas espaciales en la*

*Ciudad de Buenos Aires*, 1ª ed., Buenos Aires, Antropofagia.

- Elías, N. (1989) *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Evans, B., Rueschemeyer D. y Skocpol T. (comps.) (1985) *“Binging the State back in*, Cambridge University Press.
- Foucault, Michel. 2006. *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gourevich P. (1993) *Políticas Estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*, 1986, México, FCE.
- Mann, M. (1986) *Las fuentes del poder social I. Una historia del poder desde los comienzos hasta 1760 D.C.*, Madrid, Alianza Universidad.
- Mann, M. (1991) *El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. Zona Abierta, N° 57-58*, Tema: Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, pp. 15-50, Madrid.
- Manzano, V. (2008). «Etnografía de la gestión colectiva de políticas estatales

- en organizaciones de desocupados de La Matanza-Gran Buenos Aires» (pp. 77-92). En *Runa*, 28.
- O'Donnell, G. (1977) Apuntes para una teoría del Estado. *Documento Cedes/Clacso N°9*, Noviembre, Buenos Aires.
  - O'Donnell, G. y Oszlak, O. (1981) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Documento G.E. CLACSO/N°4*, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires.
  - Perez, G. (2008) "19 y 20 D (2001) Quilombo y política", *12° Encuentro de discusión: Comunicación, política y sujeto, IIGG, UBA, Buenos Aires*.
  - Quirós, J. (2011) *El porqué de los que van. Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (una antropología de la política vivida)*. Buenos Aires: Antropofagia.
  - Svampa, M. (2000) Svampa, M. (ed.) (2000). *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires: UNGS/Biblos.
  - Semán, P. y Ferraudi Curto, C. (2016) Los sectores populares. En Kesler, G., *La Sociedad Argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura*, Parte II, Las clases sociales, Buenos Aires, Siglo veintiuno editores.
  - Tilly, C. (2000) *La desigualdad persistente*, Buenos Aires, Manantial.
  - Vommaro, G. (2014) "Interés, identidad, arreglos morales: notas para pensar la participación política popular en Argentina", En NI PIQUETEROS NI PUNTEROS, Organizaciones Populares durante el Kirchnerismo, Pablo Forni y Luciana Castronuovo (Compiladores), 1ª ed. Edulp.