

**EL ESTADO EN EL REVÉS DE LAS CONCEPTUALIZACIONES DE  
LA POLÍTICA SOCIAL. UNA APROXIMACIÓN A LAS MIRADAS  
RELACIONALES DEL ESTADO Y DEL ESTADO COMO ACTOR  
CORPORATIVO**

*STATE IN THE FLIP SIDE OF SOCIAL POLICY'S  
CONCEPTUALIZATIONS. AN APPROACH TO A RELATIONAL  
UNDERSTANDING ABOUT THE STATE AND TO THE STATE AS A  
CORPORATE ACTOR*

**Eliana Lijterman**

**TRABAJO SOCIAL GLOBAL 2016, 6 (11), 99-120**

<http://revistaseug.ugr.es/index.php/tsg/article/view/5285/pdf>

---

Recibido: **24-10-2016**    Revisado: **19-12-2016**    Aceptado: **26-12-2016**    Publicado: **27-12-2016**

---

## Resumen

El campo de estudios de la política social se encuentra atravesado por un debate que no siempre es considerado de forma explícita y, sin embargo, ordena las posiciones en su interior. Nos referimos a las discusiones acerca de la naturaleza del Estado y, en particular, a las conceptualizaciones de la relación Estado-Sociedad. En primer lugar, argumentamos esta hipótesis que funcionó como punto de partida para nuestra indagación, a partir del análisis de dos sistematizaciones producidas desde Latinoamérica sobre los debates en el campo de estudios de política social. Luego, nos dedicamos a sistematizar nuestra propia mirada acerca de la política social y a examinar su “revés” en lo atinente a la conceptualización del Estado y su relación con la Sociedad. En este orden, exponemos dos perspectivas sobre el Estado que aportan a nuestra conceptualización de la política social: una mirada relacional; y un enfoque del Estado como actor corporativo. Finalmente, reflexionamos sobre las posibilidades para la articulación de ambas miradas.

## Abstract

*The field of study linked to social policy is crossed by a debate that is not always considered explicitly and, however, organizes the positions within. We refer to discussions about the nature of the State and, in particular, to conceptualizations of the relationship between State and Society. First, we argue this hypothesis that functioned as a starting point for our work. We consider two classic systematizations of debates into the social policy's field of study, produced from Latin America. Then, we're dedicated to systematize our own perspective about social policy and to examine its counterpoint in the conceptualization of the State. Along these lines, we expose two perspectives of State that contribute to our conceptualization of social policy: a relational approach; and a perspective that considers State as a corporate actor. Finally, we reflect on the chances to joint both theoretical terms.*

---

PC.- Campo de Estudios sobre Política Social; Política Social; Estado; Trabajo Social.

KW.- Field of Study on Social Policy; Social Policy; State; Social Work.

---

## Introducción

Los estudios que tienen por objeto a la política social se topan con el problema de cómo analizar y categorizar los procesos de conformación y desarrollo de tales políticas, la lógica de sus marchas y contramarchas. Partimos de la hipótesis de que los mismos se encuentran atravesados por discusiones más generales -y también clásicas- sobre el carácter y la dinámica estatal. Las concepciones acerca del Estado organizan activamente las perspectivas y los programas de investigación al interior del campo de estudios de política social, entre ellas, la conceptualización de la relación entre Estado y Sociedad. Ello se debe a que al interior del campo de estudios se asigna vital importancia a la reflexión sobre los procesos de institucionalización, organización e implementación de políticas, en los cuales

es ineludible admitir la participación de otros actores además del Estado y el mercado (Adelantado, s/f). Sin embargo, el abordaje de la política social desde el Trabajo Social no siempre incorporó de forma sistemática dichos debates sobre el carácter del fenómeno estatal, que otros campos desarrollaron *in extenso*, como la historiografía, la sociología y antropología políticas. En el primer apartado de este trabajo, nos dedicamos a argumentar esta hipótesis.

De acuerdo a estos puntos de partida, en el presente trabajo buscamos aportar al abordaje de las discusiones sobre la política social y el Estado, desde el Trabajo Social. Para ello, sistematizamos los distintos ejes conceptuales que orientan nuestra propia mirada sobre la política social, con el objetivo de desarrollar, a partir de ella, sus “reveses” en lo relativo al Estado, es decir, a las concepciones sobre lo estatal puestas en juego. No pretendemos agotar un debate tan profusamente abordado por múltiples campos y corrientes de análisis, como lo es el de la naturaleza del Estado y su relación con la sociedad, sino evidenciar la íntima relación entre las conceptualizaciones sobre política social y las definiciones en torno del Estado que les dan sentido.

Los siguientes puntos del trabajo se dedican a abordar dichas concepciones. Inicialmente, desarrollamos la mirada relacional sobre el Estado en que se sustentan nuestras definiciones sobre política social. Ésta impulsó, en Argentina y la región desde fines de los '80, una prolífera línea de investigación sobre política social, en el marco de la puesta en crisis de los Estados de Bienestar y la consolidación de un Estado neoliberal asistencialista (Grassi et al., 1994). Su emergencia y consolidación se comprende en el marco de la discusión que mantuvo con otras perspectivas respecto de las reformas sociales neoliberales. Primero, con aquellas que pusieron el foco en el impacto y eficiencia de las políticas, en las que dominaba una concepción técnica de lo estatal. También con investigaciones que se centraron en el funcionamiento de las instituciones de política social y el comportamiento de los actores, contribuyendo a la comprensión de las prácticas políticas, aunque limitándolas al funcionamiento institucional. Finalmente, discutieron con estudios asentados en una mirada instrumental de las políticas sociales en tanto recurso de dominación unilateral. Dicha línea de investigación entendió a estas políticas como un proceso político-cultural inscripto en las luchas sociales por la definición del trabajo y la vida.

Buscamos poner en relación estos aportes con una perspectiva sobre el Estado en tanto actor corporativo. Concluimos preguntándonos por las potencias que surgen de la puesta en diálogo de ambas perspectivas para el abordaje de la política social.

## 1. Breve nota metodológica

El Estado ha sido objeto privilegiado de investigación de diversos campos disciplinares y su relación con la sociedad constituyó uno de los ejes de interrogación. Como argumenta Abrams (1988), su separación como agencia política diferenciada fue el punto de partida de los análisis que tendieron a pensar sus formas específicas de relación con la dinámica social.

En el campo de la sociología y la ciencia política, las teorías clásicas abordaron los problemas de legitimación y dominación, las teorías sistémicas problematizaron la conformación de espacios de representación de intereses entre actores sociales y gubernamentales, los estudios de políticas públicas buscaron captar la relación entre actores públicos y privados en los distintos momentos del ciclo político (Lorenc Valcarce, 2005) y el marxismo produjo debates cruciales acerca del “Estado Capitalista” y su relación con el conflicto de clases. Además de la sociología, esta relación fue objeto de análisis de la historiografía, campo desde el que se problematizó la génesis del Estado, poniendo en cuestión su carácter exterior respecto de la sociedad (Revel, 2011). La antropología política enfocó los mecanismos y relaciones por los cuales se establece una autoridad política eficaz que disputa con otros tipos de poder (Dogan y Pharé, 1991).

Partiendo de la íntima relación entre las conceptualizaciones de Estado y de política social, buscamos complejizar nuestra mirada sobre ésta retomando las producciones acerca del fenómeno estatal en las que se sustentan. De este modo, recurrimos a aportes clásicos de lo que llamamos una “mirada relacional” sobre el Estado y una ligada al Estado como actor corporativo. Por los límites de este trabajo, las obras que recogimos no resultan exhaustivas de estos enfoques, sin embargo han sido producidas por referentes de sus campos disciplinares. De la sociología histórica retomamos a Mann, Bourdieu y Skocpol, de las producciones sobre “Estado Capitalista” a Gramsci, Poulantzas y O’Connor, de la antropología política a Abrams y Migdal.

Una tarea abierta sería la de incorporar a la reflexión producciones latinoamericanas que propongan categorías significativas para la comprensión del fenómeno estatal en la región.

## 2. El campo de estudios de la Política Social y los debates sobre el Estado

La conceptualización del Estado emerge como problema en el campo de estudios de política social, organizando posiciones epistemológicas, teóricas y metodológicas en su interior. En particular, nos referimos a la teorización sobre la relación Estado-Sociedad. En lo que sigue, nos dedicamos a argumentar este punto de partida mediante el tratamiento de dos relevantes análisis sobre las discusiones y dinámica del campo de estudios de política social. Ambos fueron producidos desde Latinoamérica, a fines de la década del '90: "¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? (...)", de Alejandra Pastorini (2000); y "Políticas Sociales y Ciudadanía", de Sonia Fleury (1999).

Estos constituyen fuentes ineludibles para el abordaje de la polisémica noción de política social al interior del campo disciplinar del Trabajo Social en la región. Ello se evidencia en su relevante circulación en los ámbitos de formación profesional<sup>1</sup>; en las redes de citación en libros y artículos académicos publicados en revistas argentinas, chilenas, brasileras, costarricenses<sup>2</sup>. Por otro lado, fueron publicados a través de editoriales de peso, que explican en parte su circulación: la del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES-BID) en el caso de Fleury; y Cortez Editora, especializada en Trabajo Social, en el caso de Pastorini. Sus trabajos de reconstrucción señalan, a nuestro entender, que la organización de posiciones en el campo de estudios se engarza con distintas conceptualizaciones acerca del Estado.

Fleury sistematiza y clasifica los tipos de definición de política social, las operaciones conceptuales y focos de análisis recurrentes en el campo de estudios<sup>3</sup>. Así, identifica cinco maneras posibles de definir a la política social: a) las definiciones *finalísticas* enfatizan los valores que orientarían la política social, destacando su "deber ser"; b) las *operacionales* ponen en juego los procedimientos y mecanismos de su puesta en práctica en el ámbito institucional; c) las *sectoriales* la definen en base a la delimitación de "áreas sociales" institucionales que demarcarían el campo; d) las *relacionales* ponen la mirada en las relaciones de poder de las que es producto; e) y las *funcionales* destacan sus funciones en la reproducción social.

Fleury adopta una mirada crítica hacia estas definiciones y procura identificar aquello que cada una ilumina y relega para el estudio de la política social. Para el tipo finalístico, señala

que, pese a poner de relieve el contenido necesariamente valorativo de las políticas, no permite examinar los efectos políticos de la intervención en tanto excedan los fines declarados y el deber ser postulado. Por otro lado, las definiciones sectoriales y operacionales iluminan la gestión de la política social y, en ese sentido, superan a las finalísticas. Sin embargo, su límite está dado -respectivamente- por la consideración acrítica de la división institucional de lo social en sectores y la restricción del análisis de la gestión al procesamiento institucional de la política. Estas reflexiones señalan, a nuestro entender, problemas orientados a la conceptualización de lo estatal, trasvasando la especificidad de la política social como categoría. Primeramente, al argumentar que “lo social” como ámbito institucional no es un producto natural sino una forma de gobierno de la vida en sociedad que merece explicación. Además, ponen de manifiesto que los procesos de constitución y desarrollo de la política social como actividad estatal tienen determinantes que exceden al ámbito de su gestión institucional. Por su parte, las definiciones funcionales presentan los límites de la misma categoría de “función” (y su contrario, la “disfunción”) para procesar las formas contradictorias de intervención de las políticas sociales. Las relacionales son criticadas en tanto no revelan una especificidad propia de la política social, sino una característica del conjunto de intervenciones del Estado.

La mirada crítica de Fleury hacia estos tipos de definiciones revela una consideración subyacente acerca del carácter del Estado: rechaza una mirada de corte funcional y alienta otra que asuma la categoría de contradicción para pensar las intervenciones estatales; discute la idea de que los procesos de constitución y despliegue de la política social discurran únicamente por el ámbito estatal, autonomizado de la sociedad, para alentar la problematización de su relación con otros actores sociales; pone en evidencia que la distinción entre lo político, lo económico y lo social es un producto y no un reflejo transparente de la vida en sociedad. Al no ser su objeto de análisis, Fleury deja inexplorada la dimensión atinente a la conceptualización del Estado que hace a su ejercicio de redefinición de la política social como campo complejo y multidimensional. Sin embargo, resulta insoslayable que dicho ejercicio se sostiene en ciertas consideraciones acerca del Estado.

Por su parte, Pastorini reconstruye los debates en el campo de estudios de política social atendiendo al diálogo polémico entre tradiciones político-filosóficas: una que identifica como tradicional (o liberal) y, por otro lado, la perspectiva marxista. La primera se delimita en virtud de una mirada sobre la política social en tanto concesión estatal, orientada a corregir

errores o efectos socialmente negativos del funcionamiento del mercado en términos de distribución de la renta. Pastorini interpreta que, aquí, la política social es considerada como producto de un “interés general” que moviliza al Estado a realizar acciones paliativas y correctivas, relativamente apendiculares o secundarias respecto del funcionamiento “normal” de la economía. La autora señala que tal concepción despolitiza la política social (y el Estado) al situarla por fuera de los antagonismos sociales, y la deseconomiza, al restringir su funcionamiento a un circuito puramente redistributivo, subsidiario y anexo al circuito de la distribución primaria.

Por el contrario, la perspectiva marxista incorpora una perspectiva de totalidad que, según la autora, permite una aprehensión unitaria de la intervención de la política social tanto en la producción como en la circulación. También asume la noción de lucha de clases para discutir la monopolización del proceso de constitución de la política social por la idea de concesión estatal y poner de relieve la dimensión de conquista de dichas políticas por parte de las clases subalternas. En este sentido, se complejiza la relación bipolar Estado-Sociedad establecida por el perspectiva tradicional, en la que el primero representaría de forma transparente un interés generalizable al conjunto de la sociedad. La categoría de lucha de clases remite a una relación multipolar que incluiría, al menos, tres actores: las clases subalternas, las dominantes y el Estado como mediador. Aquí el Estado emerge en tanto condensación de las relaciones de fuerzas entre clases sociales y sus fracciones<sup>4</sup>. Se trata de una mirada que entiende al Estado como espacio y producto de la lucha de clases.

Para el tratamiento de la relación entre estos actores se generalizó la categoría de “concesión (de las clases dominantes y el Estado)-conquista (de las clases trabajadoras)”, binomio que la autora examina críticamente, poniendo de relieve el problema de la conceptualización del Estado como revés de los debates sobre política social. La autora señala que este binomio no es dialéctico, puesto que está conformado por términos mutuamente excluyentes: la conquista implica un acto de usurpación que niega la existencia de concesión; mientras que ésta entraña la idea de otorgamiento por voluntad propia, rechazando la posibilidad de conquista. Aplicado al estudio de la política social, este binomio daría lugar a un equívoco que Pastorini considera usual: entender las políticas empíricas bien como conquistas de la clase trabajadora, bien como concesiones estatales y/o de las clases dominantes. En términos analíticos, este equívoco se sostiene en una mirada unilineal de las relaciones entre sujetos sociales: evade la posibilidad de que distintas clases y fracciones de clase “cedan” y “conquisten” al mismo tiempo y clausura una mirada

procesual de su relación. En tanto esta perspectiva consideraba al Estado como condensación de las relaciones entre fuerzas sociales ¿cuáles son los efectos en su conceptualización que dicho enfrentamiento sea entendido unilinealmente?

Pastorini observa que “la imagen de conquista se vuelve 'pura retórica'” y, “sin más opciones, todas las demás políticas sociales deberían ser consideradas como concesiones (...), conduciéndonos de esa forma a calificar todas y cada una de ellas, como meras concesiones del Estado (...)” (2000: 12). En esta línea, distintos pasajes del texto remiten a la política social como instrumento de manutención y reproducción del capitalismo, en el sentido de que el conjunto de sus intervenciones contribuirían a aminorar contradicciones sistémicas que amenazan la reproducción de los trabajadores y la legitimación del orden político. Es insoslayable la relación de estas afirmaciones con el problema señalado por la autora acerca de la convivencia de las categorías concesión-conquista en un binomio no dialéctico, que tiene por efecto la prevalencia de la idea de concesión y, por consiguiente, de una concepción del Estado como instrumento de las clases dominantes.

Estado/agente del bien común, Estado/condensación de las relaciones de fuerza entre clases, Estado/instrumento. Estas diversas concepciones emergen en los debates sobre política social y, sin embargo, en ocasiones permanecen en un subsuelo de los mismos en el abordaje de la política social, particularmente desde el campo disciplinar del Trabajo Social. En este sentido, consideramos que las discusiones en torno a la conceptualización del Estado conforman un “revés” de aquellas vinculadas a la política social y que constituye un ejercicio oportuno la explicitación de los modos y contenidos por los cuales las ponemos en relación. En lo que sigue, exponemos nuestra propia mirada sobre la política social y exploramos las concepciones de Estado que en ella se expresan.

### **3. Acerca de la Política Social: intervenciones sobre y desde el corazón de la sociedad**

En un texto indispensable para los estudios de política social, Offe (1990) propone una serie de preguntas analíticas para su abordaje, relativas a su participación en los procesos de reproducción social. Para Offe, la continuidad histórica de las sociedades capitalistas no se encuentra asegurada por factores metasociales, sino que está sometida a “problemas estructurales” en torno a los cuales surgen medios de integración social que pueden lograr o

no superarlos, siempre de forma provisoria. Las políticas estatales son parte de estos medios. Offe propone analizar la política social de acuerdo a los problemas estructurales sobre los cuales interviene. De este modo, no la considera una intervención secundaria, apendicular al orden social, sino constitutiva de éste, ubicándola en el corazón de los procesos de reproducción social. Así, la idea de que la política social surge como *reacción estatal* a los problemas de la clase obrera es rebatida, al dar cuenta de que ésta constituye la dinámica de nuestras sociedades, la cuestión social y la clase trabajadora en tanto tales.

La relación entre condiciones de trabajo y condiciones de vida conforma el problema constitutivo de la política social según Offe. El proceso de re-organización social ligado a la mercantilización del trabajo sería impensable sin una intervención activa del Estado en su configuración, en particular, sin la política social (Offe, 1990; Esping- Andersen, 1993; Topalov, 1979)<sup>5</sup>. Ello excede a la mera constitución de un mercado de trabajo: la configuración del trabajo como mercancía implica transformaciones profundas en la organización de la vida individual y colectiva. Se trata, entonces, de procesos de orden civilizatorio (económico, político-cultural e institucional).

La política social asume un doble carácter: sistémico, en contraposición a una mirada "apendicular"; y conflictivo, pues se considera que estas intervenciones estatales se ubican en los procesos históricos de *lucha social y política* por las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. Desde esta perspectiva, la política social constituye un *espacio* y un *objeto* de disputa por la definición de la vida y el trabajo, por los grados de dependencia respecto del mercado en la conformación de los regímenes de reproducción de la vida (Danani y Hintze, 2011).

Hacemos propia la definición de Danani (2009) de política social como el conjunto de intervenciones sociales del Estado cuyo objeto directo son las condiciones de vida y su reproducción<sup>6</sup> e indirectamente la relación capital-trabajo. Constituye la forma política de la cuestión social (Grassi, 2003) en tanto que en sus sentidos y formas prácticas se despliega un campo de disputa por la definición del trabajo, de las necesidades sociales y de la relación entre lo público y lo privado en la definición del bienestar (Danani, 2009). Las políticas sociales son "en fin, la manera en que la cuestión social es constituida en cuestión de Estado y, en consecuencia, el resultado de la politización del ámbito de la reproducción" (Grassi, 2003: 25). Así, expresan y construyen los principios y postulados que organizan la vida social y la medida en que una sociedad se acerca o aleja del reconocimiento de las necesidades de sus miembros (Grassi, 2003; Andrenacci, 2002).

Esta mirada entiende a la política social como proceso político y relación social. Ésta constituye a la sociedad al tiempo que es *objeto* y *espacio* de procesos de lucha. Tal como señalamos en la Introducción de nuestro artículo, estas formas de conceptualización, producidas al calor de la reforma neoliberal de la sociedad y el Estado, buscaron alejarse de las concepciones instrumentalistas de las políticas sociales (como puro instrumento de dominación directa de las clases dominantes), gerencialistas (que las consideran como instrumentos movilizadores por colectivos de funcionarios), economicistas (como expresión directa de los procesos de acumulación), y politicistas (como producto de una dinámica autónoma de este orden) por las cuales se buscó explicar las transformaciones en curso. En este orden, inauguraron una línea de investigación prolífera para comprender los procesos de cambio y continuidad de las políticas, en su arraigo a las transformaciones de la sociedad.

Asumiendo estas afirmaciones iniciales sobre la política social, desarrollamos algunos aportes a la mirada relacional acerca del Estado que las sustentan.

#### **4. Una mirada relacional del Estado: acerca de la mutua constitución entre Estado y sociedad**

Thwaites Rey define al Estado como "la relación básica de dominación" que "separa a los dominantes de los dominados en una estructura social" (1998: 25). Se trata de una "matriz" de fuerzas sociales que estructuran la dominación política que, en las sociedades capitalistas, siguen la racionalidad dominante: el principio de acumulación (Grassi, 2003). Las autoras que evocamos para definir la política social piensan al Estado en un doble carácter, "Moderno" y "Capitalista" (Grassi, 2003; Danani, 2009). En este sentido, identifican que éste hunde sus raíces en dos fundamentos, entre los que se despliega una tensión irresoluble. Como Estado Moderno, se fundamenta en una promesa de igualdad y libertad, encarnada en el principio de ciudadanía; mientras que en su carácter capitalista, el Estado garantiza un principio de desigualdad y dependencia, que emerge de la apropiación privada del trabajo social, de la explotación. El conflicto entre ambos es el motor de surgimiento de problemas de legitimidad cuyas formas de resolución, siempre provisionales, resultan en arreglos de formas estatales variables históricamente de acuerdo a las condiciones de lucha social (O'Connor, 1981).

Tal como señala Bourdieu (1997), es necesario rastrear los procesos que han hecho (y hacen continuamente) del Estado una instancia articuladora de la dominación<sup>7</sup>. El Estado se fundamenta en la concentración de los medios de violencia física y, además, en su reivindicación exitosa del monopolio en el empleo de los medios de violencia simbólica, en un territorio y sobre una población determinados. El Estado es una "institución instituida" (1997: 98) en tanto se instituye en estructuras sociales y hace olvidar, así, su carácter de producto social, a partir del lento proceso de concentración de capitales. La concentración de capital simbólico es condición para todas las demás formas de concentración de capital - militar, jurídico, administrativo, informacional-, pues hace posible la disposición por parte del Estado de los "medios para imponer e inculcar principios duraderos de división conformes a sus propias estructuras" (1997: 108). En este orden, la dominación que ejerce el Estado se da sobre relaciones de fuerza que no son sólo físicas, sino también simbólicas, de sentido, cognitivas. El ejercicio del poder de Estado<sup>8</sup> se asienta, para Bourdieu, en su eficacia simbólica, por la cual el Estado organiza y regula prácticas conformando, continuamente, disposiciones duraderas corporales y mentales. "La evidencia de los imperativos del Estado sólo se impone con tanta fuerza porque éste ha impuesto las estructuras cognitivas según las cuales es percibido" (1997: 118).

El poder simbólico del Estado está dado por el "efecto universal" (1997: 122). El proceso de concentración de capitales y el monopolio de recursos universales se ha fundamentado en una sumisión del Estado a lo universal. La dominación adquiere una representación universalista, "presentada como legítima, desinteresada" (1997: 123). Esta imagen que el Estado pretende dar de sí tiene, para Bourdieu, *efectos reales* en lo que hace a la referencia obligada para los funcionarios estatales a valores de universalidad, de interés general, en oposición a intereses particulares. Efectivamente, los Estados democráticos se presentan como expresión de los intereses de todos los miembros de la comunidad política, lo cual supone un trabajo de compatibilizar y/o subordinar ciertos intereses particulares en la construcción de un interés general (Grassi, 2003).

Podríamos trazar aquí una vinculación con el problema de la hegemonía, abordado por la tradición marxista y desarrollado ampliamente por Gramsci. Éste promovió una reelaboración del Estado como categoría, al incorporar a su conceptualización como aparato de coerción la idea de que constituye la instancia que recrea procesos de hegemonía. Ella alude a la conformación de una dirección política, moral e intelectual de la sociedad, bajo la cual la clase dirigente articula sus intereses con los de otros grupos subordinados,

convirtiéndolos en intereses generales. Se trata de la construcción de una unidad que se pretenda universal, que trascienda el nivel corporativo de cada grupo, por la cual se cree una "voluntad colectiva que pasa a ser el nuevo protagonista de la acción política" (Mouffe, 1991: 206). Constituye una realidad operante, material, que moldea las prácticas efectivas de los sujetos. Desde esta perspectiva es posible pensar las formas estatales históricas y sus políticas como "condensación de los procesos de hegemonización político-cultural que caracterizan un ciclo histórico", como "la dirección que se impone activamente en la acción estatal como expresión o en nombre de intereses generales" (Grassi, 2003: 23).

Ahora bien, los procesos de concentración de capitales en el Estado engendran su separación como instancia específica en la sociedad, sostenida en el "efecto universal" que produce y del que es producto el propio Estado. La concentración de los medios de violencia física y simbólica promueve una separación de las relaciones de poder de aquellas instituciones y prácticas civiles, dentro de las cuales adquieren especificidad aquellas "propiamente económicas". Éstas se ven despojadas de su carácter político y comienzan a conformarse como ámbito propio de los particulares<sup>9</sup>. De acuerdo con esto, el Estado es producto y medio del establecimiento y diferenciación de una esfera económica y una política. Se trata de una nueva forma de articulación de lo político y lo económico que distingue a las formaciones sociales capitalistas (Poulantzas, 1977). Al mismo tiempo, el Estado es producto y medio de la separación entre lo público y lo privado y del anudamiento de estos atributos en instituciones específicas. Divisar esta "separación" como producto de una actividad estatal continua permite des-esencializar la asignación de las lógicas económico/políticas y públicas/privadas a instituciones específicas (Estado, mercado, familia, comunidad, sociedad civil).

Entonces, estas fronteras de las que el Estado es producto y constructor no *son*, sino que *devienen* tales (Migdal, 2001) y conforman una "idea" con capacidad performativa (Abrams, 1988). La representación del Estado como entidad coherente, integrada y orientada a fines choca con las formas estatales históricas, en las que la coherencia, la unicidad y la legitimidad de su ejercicio no son atributos dados. Las formaciones estatales exhiben patrones particulares de dominación, enfrentan a otras instancias de la sociedad que producen y proponen reglas, y compiten con ellas por el monopolio de la autoridad legítima. La autoridad del Estado es fragmentaria y sus instituciones cuentan con formas diferenciadas de desarrollo, lejanas de la mentada unidad. De este modo es posible admitir

un proceso de definición y redefinición permanente de lo que es y no es competencia del Estado, de los límites entre lo público y lo privado.

Estos aportes resultan sumamente interesantes para el análisis de formas estatales históricas, desestabilizando el presupuesto de unicidad y coherencia del Estado. Dicha desestabilización convoca un interrogante que planteara Poulantzas (1977) sobre la posible difuminación analítica de la unidad del poder político institucionalizado. La distinción que realiza Migdal entre imágenes y prácticas del Estado, así como la que establece Abrams (1988) entre la “idea de Estado” y las instituciones políticas que constituyen al “sistema de Estado” aportan a problematizar esta cuestión. Siguiendo a Migdal, las imágenes de Estado lo representan como actor coherente, autónomo, centralizado y unificado con fronteras territoriales y sociales, arrojando una idea de unidad e identidad que le permite operar en su territorio. Las “prácticas”, por el contrario, refieren a la acción cotidiana en diversos niveles institucionales y pueden reforzar o debilitar dicha imagen. Por su parte, Abrams considera al Estado como una construcción ideológico-imaginaria, un ejercicio de legitimación por el que se postula su existencia real-concreta y separada de la sociedad. Entendiendo bajo “idea de Estado” a dicho proyecto ideológico, propone considerar bajo la noción de “sistema de Estado” a aquellas instituciones políticas cuyas relaciones internas y externas gestionan la idea de Estado. De manera similar, Surel propone pensar la “naturaleza dual” de las políticas como arreglo entre su dimensión simbólica y los procesos materiales que encarnan (2008: 43). Estas propuestas, que nos limitamos a referir sin desarrollarlas en profundidad, sugieren seguir la pista de los efectos unitarios del Estado en tanto *problema*, y no de manera pre-dada.

Estas perspectivas habilitan una aproximación al Estado entendiéndolo como constitutivo de la dinámica social, poniendo en cuestión la evidencia de su separación respecto de la misma. En este sentido, la actividad estatal en materia de políticas y sus configuraciones históricas son ubicadas como productoras de aquellas fronteras que construyen continuamente al Estado como instancia específica: lo público de lo privado, lo político de lo económico, el territorio nacional, entre otras. La actividad estatal busca comprenderse en su arraigo a la sociedad y las formas históricas de correlación de fuerzas, de hegemonía, de acumulación. Estas afirmaciones han alimentado de forma productiva la conceptualización de política social que hemos desarrollado en el apartado anterior. Abrieron la posibilidad de pensarla como proceso político-cultural y campo de relaciones sociales que moldean material y simbólicamente las condiciones de vida y de reproducción de la vida, en su doble

sentido, social e individual. Habilitaron la posibilidad de pensar en procesos contradictorios y fragmentarios de intervención, cuyos efectos pueden ser más o menos unitarios. Pensaron las relaciones entre Estado-mercado-familia-comunidad como producción activa de las políticas. En su contexto de elaboración, la década del '90, estas aproximaciones pusieron de relieve la heterogeneidad al interior de los procesos de reforma social, variables de acuerdo a la relación del Estado con diversos actores sociales (como el sindicalismo o los movimientos sociales), tendieron puentes entre las transformaciones de la política social con aquellas que afectaban al mundo del trabajo, y demostraron que dichos procesos de alteración de las políticas consistían en una activa transformación de las condiciones de vida y reproducción de la vida de los grupos sociales, así como de las formas y contenidos de la sociabilidad. No se trataba simplemente de un achicamiento del Estado y de una restricción de las políticas sociales, sino una profunda reconversión del sentido de las mismas.

Al tiempo que las representaciones e ideas sobre el Estado evocan su unidad y coherencia, el Estado como aparato institucional parece constituir otro nivel de análisis. En el siguiente apartado, apuntamos unas breves notas sobre la perspectiva del Estado como actor corporativo para problematizar este punto.

## **5. El Estado como actor: algunas nociones sobre su autonomía relativa**

En la perspectiva que venimos abordando, Estado y sociedad se constituyen mutuamente, pues las formas de lucha social y política resultan decisivas en la configuración de formas estatales históricas que, a su vez, modelan la dinámica social ¿Cómo especificar conceptualmente este tipo de actividad estatal? ¿Cómo evitar una mirada simplificadora del Estado, que lo reduzca a un reflejo de las formas sociales del conflicto? Las perspectivas del Estado como actor buscan escapar al riesgo de reducirlo a estructuras sociales pre-existentes en la sociedad civil (Mann, 2006).

Mann señala que el marxismo, liberalismo y funcionalismo han incurrido en esta reducción, al concebir el Estado “como un espacio, una *arena*, en la que las luchas de clases, grupos de interés e individuos se expresan e institucionalizan, y — en las versiones funcionalistas — en la que la voluntad general (...) se expresa y cumple” (2006: 1). Así, el Estado podría difuminarse en su especificidad en una expresión o síntoma de luchas de clases, grupos de interés o estados del consenso normativo. Al respecto, Skocpol (1989) señala que la

reducción del Estado, en distintas tradiciones teóricas, a un *locus* o arena en la que se dirimen intereses sociales y económicos básicos puede engendrar una mirada instrumental, al plantear una relación inmediata entre éste y los grupos que logran establecerse en el poder. Según Mann, el concepto de Estado se torna confuso pues la mayor parte de los estudios contienen distintos niveles de análisis, uno funcional -acerca de lo que el Estado hace- y otro institucional -sobre lo que éste parece-. En línea con esta consideración, Skocpol propone una perspectiva “organizativa” y “realista” sobre el Estado que, en lugar de abordarlo como un aspecto político de las relaciones sociales, o analítico de los modos de producción, pueda escudriñar su funcionamiento en tanto organización que ejerce el control de pueblos y territorios, se relaciona con las clases y otros Estados.

Así, Mann define al Estado como una "organización socio-espacial distinta", cuyo poder resulta irreducible al de otras organizaciones de la sociedad civil, en un sentido socioespacial y organizativo, debido a la centralización territorial (Mann, 2006: 23). Las funciones centralizadas permiten una efectiva participación estatal en los procesos de explotación, así como gestan una perspectiva universalista de la dominación, basada en la separación respecto de intereses particulares. Surge para Mann un poder de Estado, que es producto de la utilidad de la centralización y la territorialización que la sociedad no puede darse por sí misma y que es el motor de la fuerza masiva que ejerce el Estado sobre ella.

En consonancia, Skocpol define al Estado como una macroestructura, conformada por un conjunto de órganos administrativos, políticos y militares coordinados por una autoridad ejecutiva, que tiende a controlar territorios y poblaciones. El arraigo del Estado es “bifacético”: respecto de las estructuras socio-económicas de clase y del sistema internacional de Estados. La consideración del Estado como actor se fundamenta en que éste tiene objetivos propios y ciertos atributos para llevarlos adelante, que no se homologan en lo inmediato con los de la clase dominante, siendo posible incluso que surjan conflictos entre ésta y los dirigentes estatales (Skocpol, 1984). La “autonomía potencial” se expresa en la posibilidad de que existan aportaciones propiamente estatales en las políticas, de acuerdo a los desafíos internos, las tareas internacionales, los recursos organizativos y económicos, y a ciertas condiciones de control administrativo, político y militar. La misma no conforma un atributo sino una “potencia”, variable históricamente en la medida en que las organizaciones de coerción y administración se transforman internamente y en sus relaciones con los grupos sociales y sectores del sistema internacional de Estados. Movilizada por la aprehensión histórica y comparativa de las formas estatales, la autora propone enfocar las

prácticas de los colectivos de funcionarios en la puesta en funcionamiento de las políticas y, a nivel macro, las configuraciones organizativas y de acción que moldean prácticas y sentidos de la política para todos los grupos sociales.

Esta perspectiva sobre el Estado arroja ciertas ventajas para el estudio histórico de la política social. En primer término, abre la posibilidad de tematizar y conceptualizar las prácticas institucionales que materializan la actividad y orientación estatales. En esta línea, por ejemplo, algunos estudios se han centrado en los vínculos entre instituciones, colectivos de funcionarios y saberes expertos en la gestión de la política social y con ello nos referimos no sólo a la estabilización de intervenciones y prácticas, sino de diagnósticos y sentidos (por ejemplo, Grondona, 2015). Asimismo, consideramos interesante identificar las aportaciones estatales a los ciclos de políticas, a partir de las cuales pueden emerger conflictos significativos entre los colectivos de funcionarios y las clases dominantes. Los mismos, por ejemplo, son un elemento a considerar en el estudio de las políticas sociales de los llamados “gobiernos progresistas” en Latinoamérica en el primer decenio del siglo XXI. Finalmente, una línea interesante de estudio es la de las burocracias estatales, pues relevó formas particulares de relación de estos agentes con actores sociales (organizaciones sociales, familias), así como prácticas y saberes en disputa en el campo que dan sentido a las políticas finalmente materializadas (Perelmiter, 2016).

Tal como señalan los autores, estos desarrollos no cancelaron una perspectiva que intente dar cuenta de las relaciones de mutua constitución entre Estado- Sociedad, sino que pretendieron conceptualizar su dimensión de “aparato institucional” ¿Se trata de perspectivas compatibles?, ¿bajo qué condiciones? Reflexionamos sobre ello en el siguiente apartado.

### **Conclusiones: volver, nuevamente a la política social**

Al término de este trabajo podemos afirmar la íntima relación entre la conceptualización propuesta de política social y una mirada relacional acerca del Estado. Las ventajas de esta mirada para el abordaje conceptual e histórico de la política social son amplias: a) la puesta en relieve de las relaciones de poder que habitan la política social, a las cuales ésta modela de forma activa; b) la mirada sobre los procesos de definición/redefinición de lo estatal, de los límites entre lo público/ privado, así como también de los procesos por los que la política

social define grupos sociales e instituciones; c) la reconstitución de la relación entre lo político, lo social y lo económico; d) la mirada sobre los efectos de “unidad” de las políticas estatales, en detrimento a una consideración apriorística del Estado como actor racional, homogéneo y coherente; e) la posibilidad de estudio sobre la construcción de problemas públicos.

Esta perspectiva ubica como problema la constitución, continuidad y transformación de la actividad estatal. Así, podemos interrogar a la política social desde los problemas sobre los que interviene y las modalidades de construcción de su poder de gobierno sobre el espacio de “lo social”. En segundo lugar, complejiza la reflexión sobre la relación Estado-Sociedad, en tanto considera que las fronteras entre estas instancias son difusas, dinámicas y construidas activamente por los propios actores “en función de cierta idea (...) del Estado, en ‘disputa’” (Perelmiter, 2007: 15). En tercer lugar, esta perspectiva convoca a preguntarnos sobre los sentidos en disputa en torno a la política social, reconociendo al Estado como instancia de poder simbólico y recreación de hegemonía. Finalmente, discute la idea del Estado como actor unitario, poniendo de relieve que la misma tiene por substrato una conceptualización antropomórfica, voluntarista e idealista del mismo.

La incorporación de una perspectiva del Estado como actor en tanto aparato institucional permite repensar el hecho incontrastable de que el mismo no constituye una expresión directa de los conflictos sociales. Por el contrario, asume cierta opacidad que hace que el correlato con ellos no sea directo. Así, es posible integrar al análisis la consideración sobre las posibilidades de aportaciones propiamente estatales en las políticas y sobre tensiones que se desarrollan en su seno que puedan plantear, por ejemplo, conflictos inmediatos entre el cuerpo de funcionarios con fracciones de las clases dominantes. Del mismo modo, nos permite tematizar la dimensión de las prácticas institucionalizadas a las que referían, por ejemplo, las definiciones operacionales y sectoriales de política social que tipificaba Fleury, y que se tornan nodales para pensar la gestión de la política social.

Estos aportes no se excluyen mutuamente. Al respecto, las categorías de “imagen y prácticas de Estado” de Migdal y de “idea y sistema de Estado” de Abrams nos resultan sugerentes. Estas conceptualizaciones señalan que no es posible pensar al Estado como proceso político-cultural y relación social haciendo abstracción de su realidad institucional. Del mismo modo, la acción cotidiana de estas instituciones, en sus distintos niveles de centralización, gestionan continuamente relaciones de poder materiales y simbólicas por las que se construyen sentidos y prácticas. En este sentido, Grassi (2003) distingue la política

social -en singular-, como la forma política de la cuestión social cuya unidad radica en los sentidos de su intervención sobre las condiciones de vida y de trabajo, de las políticas sociales -en plural- como modalidades sectoriales que materializan dichas orientaciones.

¿Es posible hablar de “política social” eludiendo las “políticas sociales”, del proceso político sin mirar la dinámica institucional? Estas dimensiones constituyen ambas al fenómeno estatal y resulta conveniente establecer mediaciones para ponerlas en diálogo, lo cual dependerá de los problemas y objetos de investigación. Por ejemplo, el citado estudio de Perelmiter (2016) analiza las prácticas asistenciales en Argentina entre los 2003 y 2008, poniendo de relieve los procesos institucionales que recrean una modalidad de “Estado próximo”, integrado con actores sociales no estatales. Así, interroga la constitución de fronteras y límites del Estado desde las prácticas institucionalizadas de sus agentes. Grondona (2015) analiza las problematizaciones sobre la pobreza en un ciclo histórico de larga duración, para lo cual analiza tanto los sentidos que preñan diagnósticos e intervenciones del Estado, como aquellos que producen los saberes expertos, interrogando las formas por las cuales entran en relación, una de cuyas dimensiones es la institucional. De este modo, reflexionamos sobre la posibilidad y conveniencia de poner en diálogo estos aportes, recreando mediaciones analíticas y juegos de escalas<sup>10</sup> en clave metodológica (Revel, 2011) que los pongan en relación.

## Referencias Bibliográficas

- Abrams, P. (1988). Sobre la dificultad de estudiar el Estado. *Journal of Historical Sociology*, 1(1), 79-98.
- Andrenacci, P. (2002). *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones Al Margen.
- Adelantado, J. (s/f). *Las políticas sociales*. Recuperado de <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspoliticassociales.pdf>
- Bourdieu, P. (1997). *Espíritus de Estado: génesis y estructura del campo burocrático*. En *Razones prácticas*. Barcelona: Anagrama.

- Danini, C. (2009). "La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización". En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (Comp): *Política Social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: UNGS.
- Danini, C. y Hintze, S. (2011). *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS.
- Dogan, M. y Pharé, R. (1991). *Las nuevas ciencias sociales*. México: Grijalbo.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnánim.
- Fleury, S. (1999): *Políticas Sociales y ciudadanía*. Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Gramsci, A. (1981). *Cuadernos de la cárcel*. México: Ediciones Era.
- Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Grassi, E., Hintze, S., Neufeld, R. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio.
- Grondona, A. (2015). *Saber de la pobreza. Discursos expertos y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006*. Buenos Aires: Ediciones CCC.
- Lorenc Valcarce, F. (2005). La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política. *Revista Nómadas*, 12 (2), 141-150.
- Mann, M. (2006). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Núm. 5, UAM-AEDRI.
- Migdal, J. (2001). *Studying how states and societies transform and constitute one to another*. New York: Cambridge University Press.
- Mouffe, C. (1991). Hegemonía e Ideología en Gramsci. En *Gramsci y la realidad colombiana*. Colombia: Ediciones Foro Nacional por Colombia.
- Offe, K. (1990). *Las contradicciones del Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.

- Pastorini, A. (2000). ¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría “concesión-conquista”. En Borgianni, E. y Montaña, C. (Org): *La política social hoy*. San Pablo: Cortez Editora.
- Perelmiter, L. (2007). ¿Es posible la debilidad estatal? Notas de investigación en torno de la construcción del Estado en política social. *Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín*, 1 (2), Buenos Aires.
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires: UNSAM.
- O'Connor, J. (1981). *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Península.
- Poulantzas, N. (1977). *Poder político y clases sociales en la sociedad capitalista*. Madrid: Siglo XXI.
- Revel, J. (2011). “Micro versus Macro: escalas de observación y discontinuidad en la historia”. *Tiempo Histórico*, Nº 2. Universidad- Academia de Humanismo Cristiano: Santiago de Chile.
- Skocpol, T. (1984). La explicación de las revoluciones sociales: otras teorías. En *Los Estados y las revoluciones sociales. Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Skocpol, T. (1989). “El Estado regresa al primer plano: estrategia de análisis en la investigación actual”. *Zona Abierta*, nº 50.
- Surel, Y. (2008). “Las políticas públicas como paradigmas”. *Estudios políticos*, Nº 33, Colombia.
- Thwaites Rey, M. (1998). *El Estado: notas sobre su(s) significado(s)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista*. México: Edicol.

---

## **NOTAS**

---

<sup>1</sup> Hemos relevado que estos textos son parte de los *currícula* obligatorios de Trabajo Social en, al menos: las universidades nacionales del Litoral, Buenos Aires, Centro de la Pcia. De Bs. As., Luján y La Plata en Argentina; en la Universidad de la República (Uruguay); en la Facultade de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul y la Universidade Federal do Maranhao (Brasil).

<sup>2</sup> Hemos consultado la aplicación Google Scholar, que sistematiza dichas redes de citación.

<sup>3</sup> Los ejemplos que retoma fueron extraídos de un curso dictado en el INDES, especializado en diseño y gerencia de programas sociales.

<sup>4</sup> Esta conceptualización del Estado responde a las formulaciones de Poulantzas, producidas durante las décadas del '60 y '70. Cabe destacar que en los pasajes que extrae Pastorini de distintos autores inscriptos en una tradición histórico- crítica para el estudio de la política social, se alude a esta formulación pero no se remite a la autoría poulantziana y, de hecho, se omiten ciertas categorías que son parte de su definición del Estado. Por ejemplo, los autores que retoma Pastorini definen al Estado como condensación de las relaciones entre fuerzas sociales, cuando Poulantzas refiere a una condensación *material* de las relaciones de fuerzas entre clases y fracciones de clase. Esta pequeña omisión podría alterar el sentido de la definición poulantziana, puesto que con “condensación material” busca señalar que no se trata de un reflejo puro de una determina correlación de fuerzas a nivel social, sino que el Estado la expresa de forma refractaria, mediada, opaca.

<sup>5</sup> Estos autores dan cuenta de que la mercantilización del trabajo no puede sostenerse como principio organizador de la vida individual y social, si no se incorporan formas no mercantilizadas de satisfacción de necesidades, entre las cuales se encuentra la política social. Los procesos históricos de proletarización se encuentran acompañados por la sanción de derechos del trabajo, que instituyen formas de protección de los riesgos de la vida asalariada cuyos alcances y contenidos resultan de la lucha social.

<sup>6</sup> A este tipo de definición, la autora la denomina “por su objeto”. Con ello dialoga de forma directa con el citado texto de Fleury, incorporando un sexto tipo de definición posible de la política social, a los cinco que la misma desarrolla.

<sup>7</sup> De ello se trata su propuesta de abordar la “génesis” del Estado.

<sup>8</sup> Según Bourdieu, a partir de la concentración de distintas especies de capital emerge un “metacapital”, propiamente estatal, que permite al Estado ejercer poder sobre el resto de las especies de capital y sus poseedores.

<sup>9</sup> Como señala Rabotnikof (2005), históricamente la lógica de lo público se asoció institucionalmente con el Estado y la comunidad política. A partir de la puesta en crisis de los Estados de Bienestar se dieron desplazamientos en los sentidos de lo público, por los cuales el ámbito de la sociedad civil y del mercado se asociaron a dicha lógica al definirse como objetos de la protección común. Estos nuevos sentidos de lo público ya no entrarían en oposición a lo privado –como lógica propia de la iniciativa individual y de lo particular-. Las lógicas público/privadas son móviles en cuanto a los sentidos que, en cada momento, cada una de ellas encarna, como en lo relativo a los espacios institucionales a los que se asocian.

<sup>10</sup> La manipulación de distintos niveles de análisis, a partir de la aceptación de la discontinuidad existente entre los mismos, implica para Revel la posibilidad de utilizar dicha discontinuidad como instrumento analítico, que defina hipótesis y planos operacionales diferentes que pueden producir distintos beneficios heurísticos.

---

**Eliana Lijterman** es becaria de Doctorado del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina), aplicando al Doctorado en Ciencias Sociales en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, con asiento en el Instituto de Investigaciones Gino Germani. Docente en la materia Política Social, Carrera de Trabajo Social (Facultad de Ciencias Sociales, UBA).

[eliana.lijterman@gmail.com](mailto:eliana.lijterman@gmail.com)