

Cuadro N° 3

Participación de principales rubros de exportación salteña sobre el total de exportaciones argentinas

Año 1994

Rubro	Salta	Argentina	%
Poroto	84.970.294	132.184.982	64,28
Pomelo	4.107.059	9.156.637	44,85
Tabaco	23.267.052	87.412.677	26.61
Naranjas	1.940.572	26.065.569	7,44
Azúcar	1.093.309	18.708.264	5,84

Fuente: Cámara de Comercio Exterior en base a datos del INDEC, 1995.

Sergio Fiscella

Historia Social Latinoamericana

F. C. Soc. UBA

POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA¹

La política social latinoamericana está inmersa en la transición desde una "lógica estado-céntrica" a una "lógica neoliberal", que afecta al pretendido alcance de aquella (universalista, seguro social y acciones contra la pobreza). Desde una perspectiva que enfatice el papel de las instituciones como articuladoras de la relación que alrededor de políticas concretas establecen actores sociales y agencias estatales, intentaré explicar las continuidades y rupturas que a lo largo del Siglo XX adquiere la dinámica relación entre la Sociedad y el Estado.

Dado que el diseño y aplicación de las políticas sociales dependen estrictamente del tipo de ciudadanía que a su vez establece la distinción entre lo público y lo privado, es posible comenzar este análisis desde la forma en que se objetivó el capitalismo en América Latina, para entender el tipo de Estado que fué capaz de garantizar, en principio, ciertas relaciones sociales; no necesariamente capitalistas, pero sí funcionales al capitalismo.

De esta suerte convendría observar que el Estado oligárquico (como forma originaria al momento de su constitución) no es nacional, o no lo es del todo; creo que sólo lo es en el sentido de imponer un orden, más no en la idea de progreso que requería el capitalismo. Será entonces la crisis del Estado oligárquico la que permite el tránsito a una nueva forma de Estado. En esta nueva forma que será más inclusiva irrumpen en escena sectores subalternos (en especial sectores medios y bajos urbanos).

A partir de aquí podríamos pensar en la idea de una ampliación de la ciudadanía, dejando de lado por el momento, si ésta es política o social puesto que esta nueva ciudadanía estará delineada por la forma en que se resuelva la salida a la crisis del estado oligárquico (Reformista, Populista, Revolucionaria, Restauradora, Dictadura).

¹ El presente trabajo es la propuesta de tesis para la maestría de Políticas Sociales que estoy cursando en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. En ella pretendo analizar comparativamente la evolución de las políticas sociales (principalmente a través de los regímenes previsionales), según la dinámica que adquiere la relación Estado-Sociedad, a lo largo del Siglo XX. Los casos particulares para ser estudiados son: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

En el caso de los Estados populistas, la ciudadanía es más bien política antes que social, debido a que alcanza a aquellos sectores integrados en el mercado formal de trabajo y no a toda la sociedad.

Si pensamos, a modo de ejemplo, en el Seguro Social que en Argentina, Brasil y Chile surge entre la primera y segunda década del presente siglo, veremos que éstos surgen mas bien como una respuesta desde arriba y para ciertos sectores. Si en verdad en América Latina, a principios de siglo, el conflicto social estaba latente en la expresión casi cotidiana de los sectores trabajadores, es cierto también que las protestas y las huelgas eran realizadas por reivindicaciones salariales, reducción de la jornada laboral, etc. y no en reclamo de legislaciones sobre previsión o seguro social; antes bien, estas demandas fueron concretadas por iniciativa estatal².

Dada la forma contractual del Seguro Social³, podemos decir que éste responde más a una idea de ciudadanía regulada, a la que prefiero llamar *ciudadanía incluyente regulada* que caracteriza al Estado Populista.

Esto nos permite pensar que este modelo facilita, aunque no puede resolver, la contradicción del binomio acumulación-legitimación. En este sentido James Malloy entiende al seguro social como un medio que promueve la cohesión social, ya que "el seguro social es claramente parte del proceso general de incorporación de la clase trabajadora a la sociedad capitalista moderna"... y que "como un programa ubicado dentro de la economía política del Statecraft capitalista moderno, el seguro social obligatorio era también un medio para socializar los costos de generación de legitimidad para el sistema y también para socializar los costos de acumulación de capital"⁴.

Por un lado, las costumbres paternalistas y clientelares propias de las oligarquías perduraron en la nueva forma de Estado como relación social, en tanto instancia política que articula un sistema de dominación social. Mientras que por otro lado, la acumulación de capital se agiliza por el desarrollo del mercado que acompaña a la ampliación y al fortalecimiento del Estado como actor social. En la medida en que sus múltiples unidades e instancias traducen una presencia estatal difundida en el conjunto de las relaciones sociales y su invocación de legítima autoridad para encarnar el interés general de la sociedad.

² Ver al respecto Ernesto A. ISUANI; *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*; Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1985.

³ "Así pues, tanto en los Estados Unidos como en América Latina, si la seguridad social es un derecho ese derecho es un atributo del empleo y se ha obtenido por medio de éste; el derecho se adquiere contractualmente por medio de una aportación, no es inherente a la calidad de ciudadano como tal". James Malloy; "Statecraft, Política y crisis de la Seguridad Social: Una comparación de la América Latina y los Estados Unidos" en Carmelo Mesa-Lago *La crisis de la Seguridad Social y la atención a la Salud*; fondo de Cultura Económica; México 1986 pág. 42.

⁴ James MALLOY; *op. cit.*; pág. 36

Pasado los años treinta este Estado deviene ya claramente Estado Nacional, en la medida en que contiene en sí todos los atributos de estatidad que enuncia Oszlak⁵ como su capacidad de: A) externalizar su poder; B) Institucionalizar su autoridad; C) diferenciar su control y D) Internalizar una identidad colectiva. Cabe señalar aunque más no sea someramente que estos atributos sugieren fases o etapas diferenciadas en el proceso de formación estatal, esto remite a la idea de proceso por el cual distinguimos a este momento como la forma de estado nacional y no al de la etapa oligárquica.

Sintetizando, este Estado utiliza el modo de dominación proveniente del Estado Oligárquico, más no ya su forma de matriz de hacienda (agroexportadora de materias primas). Es decir, no tan solo funcional al capitalismo según su inserción en la economía mundial, sino que a partir de ahora sí se plasman y garantizan claras relaciones sociales capitalistas bajo la forma de una nueva matriz estado-céntrica en la medida en que este Estado garantiza la reproducción de una misma estructura social. En este sentido la política del seguro social no es en sí un programa para los pobres ni una distribución progresiva del ingreso, sino que es un programa destinado a asegurar y estabilizar los ingresos sin alterar la distribución; en otros términos refiere a un programa más bien contenedor y reproductor de la estructura social vigente⁶.

La legitimidad de la matriz estado céntrica estaba dada por la capacidad del Estado de responder a las demandas corporativas y sectoriales de los actores.

Esta matriz era sostenida a través del déficit fiscal que permitía al Estado un desarrollo de carácter expansivo y mediante el mecanismo de inflación moderada, para que el modelo distributivo no fuera disfuncional (ej. Lo que los empresarios cedían por el modelo distributivo lo recuperaban basándose en el mecanismo de la inflación).

El Estado Nacional intenta expandir las políticas sociales a modelos universalistas (salud pública, educación), pero como mencionamos anteriormente, estas coberturas se encontraban atadas al mercado formal de trabajo. Es cierto que este intento universalista se fundamentaba en la política de pleno empleo. Aquí cabría preguntar en qué política se fundamentaría este universalismo al crecer el desempleo, ya que la relación contractual no desaparece.

A fines de la década de los '70 esta matriz estado céntrica se resquebraja dada la crisis petrolera en el contexto internacional y la crisis fiscal e inflacionaria en el plano local. Esto refleja una crisis sistémica y de conducción estatal, donde se pierde la capacidad de regular el conflicto.

⁵ Oscar OSZLAK; *Formación Histórica del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológico para su estudio*; Estudios CEDES, Volumen 1 N° 3, 1978; Buenos Aires, Argentina.

⁶ Idea extraída de James MALLOY; *op. cit.*

Es a partir de este momento donde toman forma las ideas monetaristas neoliberales para implementar el ajuste estructural. El punto neurálgico para enfocar la nueva cuestión social es desestructurar el mercado laboral. "Los programas ortodoxos establecidos en Chile y Argentina hacia fines de la década de 1970 se propusieron reconstruir el mercado de capitales y disciplinar a los productores nacionales, forzándolos a ser más eficientes a través de la apertura de los mercados domésticos a la competencia externa"⁷. Hasta principio de los años '80 estos programas empujan al modelo estado céntrico al borde del abismo.

En la etapa caracterizada por el retorno de los regímenes democráticos, se profundiza la desigualdad social, en la medida en que la institucionalidad social⁸ de la vieja MEC no se adapta a los cambios imperantes y el Estado tampoco tiene la capacidad de seguir respondiendo a las demandas sociales como lo hacía antes. Los organismos estatales dedicados al área social comienzan a perder capacidad de gestión, al tiempo que los sectores empresariales cobran fuerza al dejar de estar presionados por los sectores con problemas sociales y al ubicarse los sindicatos en posiciones defensivas para defender cada vez menores recursos de poder que le permitían sentarse en la mesa de negociaciones⁹.

Se elaboran políticas heterodoxas para el ajuste económico al tiempo que no se ponen en tela de juicio las demandas de los actores sociales que legitimaban el régimen democrático: el resultado de esta combinación desemboca en los períodos hiperinflacionarios.

El desmantelamiento del viejo modelo impacta negativamente en las políticas sociales, en tanto se requiere reducir el gasto público. Al mismo tiempo, estas políticas de ajuste sólo son posibles implementarlas con un fuerte liderazgo, resultando una suerte de paradoja en la que el Estado requiere de toda su fortaleza y su capacidad de insularse (autonomía enraizada) para ser capaz de llevar adelante el ajuste.

El nuevo esquema de acción que se centra en la tríada Privatización - Descentralización- Focalización atraviesa al conjunto de las políticas sociales al mismo tiempo que prevalece la política económica por sobre la social.

⁷ Marcelo CAVAROZZI "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina"; en *Revista de Estudios Políticos*; Nueva Época N° 74; Oct/Dic 1991; Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

⁸ "La institucionalidad social está constituida por un conjunto de organismos, normas, símbolos, reglas de juego formales e informales, cuyas combinaciones disminuyen la incertidumbre y encuadran la relación que en el ámbito de lo público entablan entre sí los actores participantes de la cuestión social. La fortaleza o debilidad de la misma está ligada, aunque en forma no lineal a un tipo de estado concreto". Fabián REPETTO; *La nueva cuestión social, las viejas respuestas públicas*; Tesis, Maestría en Administración Pública; Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas; Mecanografiado.

⁹ Fabián REPETTO; *op. cit.*

En los nuevos términos de la política social, la idea de la privatización parece tener éxito sobre el Seguro Social; éxito en tanto el modelo previsional, que es el ejemplo más claro de nuestros días, permite ser pensado dentro de la esfera de la política económica, en la medida en que es posible entenderlo bajo la lógica del cálculo de la ganancia (cobro de comisiones por parte de las AFJP, o fomentando el mercado de capitales). En cuanto a lo demás sigue atado al mercado formal de trabajo y ahora con un doble mecanismo contractual: uno, el de la relación patrón/trabajador y otro con el Sistema Previsional. Más aún, el primer mecanismo contractual no avala al segundo; es decir, la relación laboral no garantiza la entrada o permanencia del trabajador en el programa de seguro social, sino que este ingreso o permanencia lo regula la habilidad del trabajador para mantenerse en el mercado formal de trabajo, dada la alta inestabilidad del mismo, la evasión del sector patronal, etc. En este caso, deberá ser hábil como para presionar a su patrón para que no evada; pero hasta cierto límite como para no perder su fuente de ingresos. O bien, asegurarse la capacidad de aportar en forma autónoma. Entonces, el Estado no regula aquí el conflicto sino que garantiza la agilidad de los canales de acumulación hacia los sectores más dinámicos de la economía.

Aquí este modelo parecería imponer una suerte de *ciudadanía excluyente regulada*, en tanto excluye del espacio de lo público, aún al ciudadano con derecho contractual, regulando la canalización de la acumulación de capital.

Algo similar, aunque resultan ser más resistidas, se pretende con la descentralización en las políticas sociales de salud y educación y con la focalización de las políticas contra la pobreza. Éstas últimas caracterizadas por los fondos sociales, asistidos por los municipios en infraestructura; pero ya no con la infraestructura de los años cincuenta (hospital Público), sino con la sala de primeros auxilios de los sectores carenciados.

A modo de conclusión podemos argumentar que los Estados latinoamericanos parecen culminar el siglo XX rescatando viejos mecanismos que le permitieron comenzarlos. Esto es, pensando en función de continuidades y rupturas, parecen ser más las primeras que las segundas. Donde al decir de Jorge Graciarena¹⁰ sería más propicio entender estos cambios como crisis en las formas de Estado antes que como una crisis del Estado. En tanto esta última se da sólo cuando lo que está en cuestión es la matriz fundamental de dominación que le es inherente y sobre la que se constituye.

En este intento del Estado por recobrar su autonomía enraizada o su capacidad para insularse, parecen asomarse agazapados viejos componentes oligárquicos que

¹⁰ Jorge GRACIARENA; "El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectiva"; en *Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política* N° 5, enero-junio 1984, Madrid, pp. 39 - 74.

desdibujan el límite entre lo público y lo privado que delimitaba claramente el Estado Nacional, en tanto relación social y en tanto actor social.

El neoliberalismo que sólo realiza un buen diagnóstico de los problemas que acarrea la matriz estado céntrica no ofrece soluciones más que las ya conocidas. Y permite el resurgir de viejas modalidades oligárquicas que fueron excelentemente conceptualizadas, a mi entender por Norbert Lechner "El fuerte predominio de la maquinaria estatal no expresa un interés general, sino que se inserta dentro de la figura de racionalidades particulares. La disgregación social no puede generar un bloque ideológico, que cohesioné a la sociedad en torno a un sistema de símbolos, valores y normas. Dentro de este marco modesto destaco los rasgos típicos de las sociedades latinoamericanas: 1) Subordinación del proceso de acumulación del capital al movimiento del mercado mundial (dependencia en sentido estricto) y 2) yuxta y sobreposición de distintas relaciones de producción (heterogeneidad estructural). El Estado relaciona la hegemonía externa con la estructura de dominación interna, sin lograr devenir Estado Nacional"¹¹.

¹¹ Norbert LECHNER; "La crisis del Estado en América Latina"; en Revista Mexicana de Sociología; año XXXIX N° 2; México D.F., abril/junio de 1977, pp. 389-426.

EL CLIENTELISMO POLÍTICO, LAS REGLAS INFORMALES Y LA CULTURA POLÍTICA

En el debate acerca del carácter de las «democracias de la tercera ola», en el caso de América Latina, aquellas que surgen a partir de la década del '80, se tiende a soslayar el análisis de un elemento de la cultura política que no ha sido debidamente evaluado a la hora de comprender los tipos de regímenes que surgieron en la etapa posmilitar: *la permanencia de los vínculos clientelares*. En este mismo sentido, en gran parte de los estudios sobre la *transición democrática*, el resultado del régimen quedaba determinado más o menos directamente por el carácter mismo de la transición (si era negociada o con ruptura, con pacto o sin pacto, etc), sin prestársele debida atención a ciertos aspectos históricos y estructurales de la sociedad en cuestión: sistema de partidos, características y prácticas de los actores políticos y sociales fundamentales, cultura política. Son éstos dos ejemplos que ilustran un caso de aproximación a un objeto de estudio social (el régimen político) excesivamente objetivado y aparentemente tan transhistórico como ajeno a la construcción de los actores tal como es concebido por gran parte de la ciencia política. Esta relativa miopía para abordar la problemática de la construcción de un régimen político nos invita a pensar en el clientelismo como un componente, en el mejor de los casos, tangencialmente aludido a la hora de caracterizar regímenes políticos.

El régimen político como producto de la cultura política

Las prácticas clientelares no califican a un gobierno o a un partido político en particular sino más bien caracterizan a un régimen político, entendido como una forma de construcción social de las relaciones políticas que implica cierta forma de organización de los comportamientos colectivos y de la cultura política. Utilizamos el concepto de régimen político intentando superar su acepción formalista y minimalista. El conjunto de reglas de juego políticas e institucionales sólo sirve para dar cuenta de la realidad si se lo pone en relación con los comportamientos y expectativas de comportamiento sociales, especialmente en los agrupamientos donde

*Auxiliar de investigación. Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la U.B.A. Director del proyecto: Prof. Waldo Ansaldi.