
ARGENTINA Y LA FRAGMENTACION EXCLUYENTE: NOTAS SOBRE EL NUEVO VINCULO ESTADO—SOCIEDAD*

Fabián Repetto**

INTRODUCCION

Reflexionar en torno a los cambios que América Latina ha experimentado a lo largo de los últimos veinte años implica un difícil, a la vez que relevante, desafío. Al respecto, cuatro son los fenómenos que sobresalen y, combinados complejamente, unifican diversas dimensiones analíticas: apertura a la globalización económica, transición/consolidación democrática, reforma del Estado, transformación de la estructura social. Pese al reconocimiento generalizado de que éstos son los temas cruciales en la región, parte importante de las investigaciones llevadas a cabo en los últimos tiempos no parecen articular convincentemente las relaciones que entre dichos fenómenos hoy se están estableciendo.

Una prueba fehaciente de lo indicado está dada por lo difícil que resultan aprehender, desde el plano conceptual, los nuevos conflictos y tensiones que en varios países de la región se están generando entre una fase de acumulación capitalista posterior al modelo de desarrollo hacia adentro y el tránsito hacia la definitiva consolidación del régimen democrático. Creemos que una forma apropiada de abordar dicha problemática, que ressignifica las fricciones entre economía y política que existieron entre 1930 y 1980 aproximadamente, es desde un plano más general y abstracto: a través del análisis sobre el tipo de vínculo que entre Estado y sociedad se está generando en cada situación específica del área. El caso argentino en el cual nos concentraremos habrá de servir de punto de referencia para las siguientes reflexiones.

Como fruto del proceso de modernización política y económica que significó un tipo de desarrollo apuntalado desde el activo rol estatal, la sociedad argentina mostraba, hacia mediados de la década de los '70, altos grados de inclusión traducidos en un tipo de ciudadanía que Dos Santos ha llamado "regulada" (1), en tanto se emparentaba con un sistema de estratificación ocupacional ligado a la amplia

extensión de la formalidad laboral. De esto derivaban dos consecuencias: por un lado, los elevados niveles de empleo implicaban una importante participación de los trabajadores en la distribución del ingreso nacional; por otro y como consecuencia de lo anterior, la marginación y la pobreza eran fenómenos de escasa magnitud. Para entonces, la dinámica política articulada alrededor del Estado servía a la conformación de dicha sociedad, a partir de la regulación económica que implicaba actuar como mediador entre capital y trabajo, a través de lo cual fomentaba, aún en forma muchas veces discrecional y segmentada, una distribución relativamente equitativa de los recursos.

Este tipo de relación incluyente entre Estado y sociedad comenzó a modificarse desde mediados de 1975, cuando se ingresó en una etapa de alta inflación que, al mismo tiempo de expresar el agotamiento de la fórmula política de posguerra, sentó las bases para el inicio del posterior proceso de ajuste estructural (2), gobiernos de distinto perfil y legitimidad de origen fueron el marco de procesos que desembocan hoy en una nueva estructura social y un Estado debilitado en cuanto a su capacidad de promover políticas incluyentes. De aquí deviene nuestra hipótesis de trabajo, que presentamos a continuación:

i) *La nueva vinculación entre Estado y sociedad presenta las características de una fragmentación excluyente, en tanto instancias del aparato estatal y diversos grupos, estratos y fracciones de clases sociales, se vinculan en forma aislada a la vez que con diferente intensidad (fenómeno ya presente en el periodo de centralidad estatal), proceso en el cual se margina a una parte importante de la población que hoy se encuentra en situación de pobreza y exclusión (aspecto novedoso de la configuración política en formación).*

ii) *Así, la actual articulación entre una autoridad pública con escasa autonomía ante los grupos económicos dominantes y una sociedad que ve intensificadas sus desigualdades, pone en tela de juicio las posibilidades de*

* Quisiera agradecer a Anibal Viguera y Gabriela Delamata, quienes habiendo criticado una versión preliminar de este trabajo no son responsables de los errores y emisiones que aún perduran.

**Politólogo argentino. Magister Scientiarum en Administración Pública (UBA), Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos (FLACSO México), Programa de Doctorado en Ciencias Sociales (FLACSO México).

1. Ver, al respecto, Dos Santos, Wanderley: *Ciudadanía e Justicia*, Campus, Rio de Janeiro, 1979. Aunque este autor se centra en el caso brasileño, igualmente es útil para pensar lo sucedido en Argentina.

2. Esta etapa se inició con el denominado "Rodrigazo" (paquete de medidas económicas que modificó la historia inflacionaria del país, en el marco de la gestión del Ministro Celestino Rodrigo). Desde fines de los '40 hasta 1975, la tasa inflacionaria promedio se ubicó entre el 30 y el 40% anual. Sin embargo, a partir del episodio indicado, la media fluctuó en torno al 30% trimestral. Para un análisis más profundo del argumento en torno a los tempranos inicios del ajuste estructural, véase Repetto Fabián "El final de una época (o la construcción de un nuevo orden)", en *Revista Realidad Económica*, N° 120, Buenos Aires, diciembre 1993.

tornar gobernable el actual proceso, en tanto plantea para los actores relevantes un escenario que fomenta las estrategias no cooperativas.

iii) De la manera en que se reconstruyan las reglas del juego que moldean los procesos de imbricación entre lo estatal y lo societal, habrá de depender el tipo de relación futura entre una nueva fase de expansión económica y una etapa posterior a la ya saldada transición democrática.

Para acercarnos a nuestro objeto de estudio, hemos de recorrer el siguiente camino. En las dos próximas secciones pasaremos revista a los cambios en la estructura social argentina, poniendo especial atención en el aumento de la exclusión y sus impactos en la desintegración de un tipo determinado de sociedad. Luego, a través del análisis de los principales programas contra la pobreza llevados a cabo en los últimos años, se intentará observar qué tipo de Estado está cristalizando. Finalmente, teniendo ya los elementos que constituyen nuestra perspectiva de análisis (Estado y sociedad), habrá de avanzarse en una serie de reflexiones en torno a las derivaciones que el nuevo vínculo de ambas dimensiones tiene sobre la siempre difícil relación entre acumulación capitalista y régimen político.

I. PROCESO POLITICO Y CAMBIO ESTRUCTURAL

La integración social en la Argentina previa al golpe militar de marzo de 1976, orgullo y casi mito nacional, ocultaba en realidad una profunda sedimentación de conflictos. Poco a poco, problemas no resueltos o solucionados sólo en forma parcial, se habían ido acumulando de manera tal de ir desgastando los mecanismos conformados en torno al rol central del Estado. En ese marco, la nueva ruptura del orden democrático implicó un proceso contradictorio: por un lado, resultó ser el último intento por salvar alguna de las anteriores prácticas formales e informales, propias de un modelo de desarrollo emparentado con el intervencionismo del poder político y cuyos orígenes se remontan a la aparición del peronismo en la escena política; por otro, significó el primer paso hacia la creación de nuevas reglas de juego, donde el Estado habría de empezar a perder su papel estelar en la regulación de la dinámica de los diferentes mercados (entre ellos, el laboral).

Acerca de la primera dimensión, una muestra cabal viene dada por los escasos cambios en materia de política social. Al respecto y observados a distancia, dichos intentos de transformación en el accionar estatal quedaron limitados a las urgencias de índole económico-financiera. Así se explica, por ejemplo, la provincialización de ciertos servicios públicos claves, como agua y saneamiento, salud y educación primaria. En todos los casos, el objetivo fue sólo reducir los gastos de la administración central, razón por la que se transfirieron agencias, hospitales y escuelas. Pero el proceso no resultó exitoso. Al fracasar los intentos de estabilización, uno de los mecanismos de gestión pública de las décadas previas, el recurrente déficit fiscal, siguió profundizándose, a la par que el otro aspecto sobresaliente, la inflación, continuó su marcada tendencia ascendente.

En cuanto a lo novedoso que se articuló alrededor del gobierno militar, debe destacarse el inicio del cambio en la institucionalidad económica. El fomento de políticas públicas vinculadas a la irrestricta apertura hacia el mercado mundial derivó en crisis de la industria nacional y, por ende, impactó negativamente en el ingreso y condiciones de vida de los asalariados ligados a la misma. De esta manera, los actores y agentes beneficiados históricamente por las políticas sociales relacionadas con los esquemas de seguro social perdieron protagonismo, debiendo mutar sus estrategias y movimientos hacia un papel defensivo. Por entonces, tras haber logrado el primer objetivo de derrotar militarmente a la guerrilla (lo que se llevó a cabo a partir de una sistemática violación de los derechos humanos), el gobierno autoritario empezó a mostrar grietas en su frente interno, lo cual, aunado al desastre bélico de Malvinas, abrió las puertas para la liberalización política.

Se estaba transformando la relación entre economía y política. Hacia 1983 el Producto Bruto Interno resultó igual al de 1975 y el déficit fiscal fue equivalente al 15.6% del producto, el más alto desde que se cuenta con mediciones confiables (3) cuyos elementos, sumados a los impactos del problema de la deuda de comienzos de los '80, derivaron en que los primeros pasos del proceso de transición democrática se diese en el marco de una profunda crisis económica. En un contexto caracterizado por el optimismo de la población en torno a los nuevos signos políticos, el radicalismo apostó a la construcción de una democracia que fuese capaz de asegurar la gobernabilidad a partir de atender, en forma escalonada y selectiva, las dispares demandas de grupos y sectores con intereses muchas veces contradictorios. En este tipo de análisis (que interpretaba al régimen democrático como un conjunto de reglas de procedimientos, con un sistema de partidos dinámico en tanto canalizador de las diversas demandas, y una cultura política dialógica) faltaba, sin embargo, un buen diagnóstico sobre qué cambios se habían producido en los terrenos políticos y socioeconómicos a lo largo de los últimos diez años, dato fundamental en tanto las consecuencias de dichas transformaciones en términos de elaboración de políticas públicas se habrían de observar tiempo después (4).

Entre ensayo y error, la nueva administración aceptó que las coyunturas políticas y económicas se impusieran a los acuciantes problemas sociales, pese a que se implementó una amplia acción contra la indigencia a través del Programa Alimentario Nacional. Esta puntual política social representó la primera vez en el siglo que, en un país rico en recursos alimentarios, se recurría a atender a amplios sectores de la población con carencias nutricionales. Y si bien en ese momento no se interpretó el real significado de esta señal, comenzaba a manifestarse cada vez con mayor nitidez el nacimiento de una estructura social excluyente, cuyas vinculaciones con la desarticulación de los esquemas de pleno empleo (campo propicio para nuevos problemas de marginación) y la debilidad de las organizaciones obreras (pese a que las trece huel-

3. Damill, Mario y Frenkel, Roberto: *Malos tiempos. La economía argentina en la década de los ochenta*, Documentos N° 46, CEDES, Buenos Aires, 1990, pág. 23.

4. Para un análisis más detallado acerca de las consecuencias de largo plazo de la gestión militar, cfr. Marshall, Adriana: *Políticas Sociales: el modelo neoliberal*, Legasa, Buenos Aires, 1988.

gas generales durante el lapso 1983–1989 podrían sugerir lo contrario) pronto saldrían a la luz.

Por entonces, la conformación de poderosos grupos económicos nacionales representaba uno de los principales elementos del nuevo escenario. Tras haber iniciado el proceso concentrador vía su papel de contratistas del Estado, se fortalecieron al ligarse a sectores dinámicos del mercado mundial y pasaron a ser los actores claves en muchos procesos de toma de decisiones. Si esto último necesitaba una manifestación clara, la oportunidad se generó en febrero de 1989, cuando dejaron de lado sus acuerdos tácitos con el gobierno alfonsinista y desencadenaron el “golpe de mercado” (5). Se abrieron así las puertas para que el abrupto final del primer gobierno de la transición democrática llegara sin que se enfrentase seriamente el desafío de reformar el aparato estatal, a estas alturas dramáticamente debilitado en cuanto a su capacidad de gestión económica y social. La hiperinflación había llegado, y con ella el final de una modalidad de relación entre Estado, sociedad, mercado y régimen político.

Enmarcando la crisis definitiva de lo que Cavarozzi ha dado en llamar Matriz Estado-céntrica (6) sobresalían una serie de aspectos: a) incapacidad de la autoridad pública para tomar decisiones e implementar políticas ante nuevos problemas; b) cambios en la correlación de fuerzas de los principales actores en favor de los grupos económicos más concentrados; c) continuidad en la forma corporativa de agregación de demandas sectoriales; d) creciente e inmanejable endeudamiento externo; e) estallido de la crisis fiscal; f) caída abrupta de la inversión pública y privada; g) rápido avance hacia un mayor desempleo y precarización laboral; h) estancamiento económico; i) fin de las ilusiones de ascenso social.

Todos estos elementos explican el carácter que habrá de adquirir la naciente cuestión social (7). Sentadas sus bases de emergencia a partir de lo ocurrido en el período que se inició en 1975 y se extiende agónicamente hasta finales de los años '80, la misma habría de manifestarse en forma plena al momento del cambio de gobierno democrático.

Llegamos al punto crítico: el proceso transformador encabezado por Carlos Savil Menem desde julio de 1989. Un pequeño juego de preguntas y respuestas nos conducirá a las partes medulares de este trabajo. Primero, *¿qué temática adquirió carácter prioritario en la agenda del nuevo gobierno que asumía en el marco de esta caótica situación?* Sin duda, sobresale la profundización de la reforma del Estado en aquellas áreas vinculadas al terreno económico (cuyo punto de partida ya lo encontramos en el gobierno

militar). Luego, *¿qué ejes se constituyeron en centro de la gestión de un peronismo que, más allá del discurso populista en tiempos de campaña electoral, en nada se parecía al de antaño, ese que aún permanecía vivo en el imaginario político de los trabajadores y los pobres?* Se pueden destacar los siguientes temas, todos referidos a los cambios a nivel estatal: 1) privatización de las empresas públicas y el despido de parte de su personal; 2) adelgazamiento de la estructura organizacional central a partir no sólo de la supresión de entes específicos, sino del achicamiento de la dotación de trabajadores; 3) transformación de su antiguo rol de árbitro en los conflictos entre capital y trabajo, a partir de la extensión (de facto y de jure) de la flexibilización laboral. Por último, *¿cómo impactaron esas transformaciones en la estructura social?*. La particular complejidad de esta pregunta obliga a un análisis más profundo, razón por la cual habremos de dedicarle la siguiente sección.

II. POBREZA Y DESINTEGRACION SOCIAL

Los cambios motorizados desde finales de los años '80, que llegaron a cristalizar en procesos de mayor alcance, han generado una fuerte disminución de la participación del sector asalariado en el ingreso nacional, la desregulación de las modalidades contractuales y la expansión de la precarización laboral a través de sus múltiples formas, fenómenos vinculados entre sí. Para una aproximación cuantitativa de la pobreza, y a modo de ejemplo, habremos de valernos del siguiente cuadro, que toma como marco de análisis al Conurbano Bonaerense, la zona con mayores problemas de marginación (8):

CUADRO 1:
Evolución de la pobreza en el Gran Buenos Aires
1980–1992

	1980	1986	1987	1989	1990	1991	1992
Pobres	20,6	21,4	26,2	41,1	34,5	30,9	27,2
Estructurales	16,4	15,1	13,9	17,8	16,1	15,7	15,0
Nuevos Pobres	3,2	6,3	12,3	23,3	18,4	15,2	12,2
No Pobres	79,4	78,6	73,8	58,9	65,5	69,1	72,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración en base a datos de la EPH correspondiente al mes de octubre de cada año (9).

A diferencia de la cuestión social que se conformó a la par del surgimiento del peronismo (mediados de siglo) y el correspondiente papel de los sindicatos en tanto actores relevantes, donde ocupaba un lugar residual, en la actual etapa de la historia argentina la problemática de la pobreza adquiere un papel central, tanto por su magnitud y heteroge-

5. Se conoce, en la bibliografía más relevante sobre el período, como “golpe de mercado” al episodio mediante el cual los principales agentes y operadores económicos abandonaron los tácitos acuerdos con el gobierno en su conjunto (y con el equipo económico en particular), para generar una pronunciada alza en el precio del dólar. Este hecho, en una economía tan “dolarizada” como lo era por entonces (y lo es aún) la Argentina, provocó un descrédito muy grande de la administración Alfonsín, próxima a enfrentar elecciones presidenciales tres meses después, en mayo de 1989.

6. Ver Cavarozzi, Marcelo: “Más allá de las transiciones democráticas en América Latina”, en *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Etapa, Nº 74, Madrid, 1991.

7. Aquí se ha de entender el concepto de “cuestiones” sociales a partir del planteo que hacen Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. Ver su trabajo “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”, en Kliksberg, B. y Sulbrandt, J. (comp.): *Para investigar la Administración Pública*, INAP, Madrid, 1984.

8. Este énfasis en la zona que rodea a la Capital Federal no implica olvidar la situación de marginalidad en que se encuentran los habitantes de un amplio grupo de provincias. Más aun, la reelección de Menem y los tiempos políticos del cambio estructural parecen marcar que “ha llegado la hora” para emprender el ajuste a fondo en tales zonas, decisión del poder central que implicaría un aumento del desempleo y la conflictividad social.

9. Datos obtenidos de Minujin, Alberto (editor): *Desigualdad y Exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*, UNICEF/Losada, Buenos Aires, 1993, pág. 17.

neidad como por sus impactos en la nueva relación entre política y economía.

Por un lado, está el conjunto de quienes, históricamente, han vivido bajo situaciones de carencia, es decir, los *pobres estructurales*. Su origen se remonta a la etapa de inmigración desde el área rural o los países limítrofes hacia los grandes centros urbanos, en los momentos iniciales de la industrialización de bienes de consumo, tratándose de estratos poblacionales cuya característica central es tener necesidades básicas insatisfechas (vivienda y educación entre las más importantes). En este sentido, mientras el elevado gasto social en que se incurre (10) serviría para explicar su disminución entre 1980 y 1992 (de 16.4% a 15.0% para el Gran Buenos Aires), algunos estudios aún parciales comienzan a dar cuenta de otra faceta del fenómeno, al mostrar que se ha profundizado este tipo de pobreza (al pasar de 1 a 2 o más NBI) (11), lo cual pone en tela de juicio la efectividad y racionalidad en el uso de dicha masa de recursos.

Ante la disminución del porcentaje de pobreza estructural, la creciente importancia de la temática de la marginación dentro de los cambios globales en la estructura social argentina debe ser buscada en la aparición de los *nuevos pobres* como un fenómeno de envergadura (de 3.2% en 1980 a 12.2% en 1992, pasando por el dramático 23.3% en el marco de la hiperinflación de 1989). Conforman este grupo los estratos medios empobrecidos a lo largo del proceso de ajuste, tratándose de sectores con un considerable capital sociocultural (altos niveles educativos es el más importante), pero cuyos ingresos percibidos son tan bajos que les impiden acceder a una canasta básica de bienes y servicios.

Minujin y Kessler califican a la aparición de este grupo social como fruto de una caída. Luego de señalar tres formas en que la misma se dio (abrupta, escalonada y natural), revisan cuáles fueron las principales causas de que esto sucediese, señalando las siguientes: por depreciación salarial y precarización de las condiciones de trabajo; por pérdida de un ingreso en familias con doble entrada; por cambios de trabajo; por aumento del nivel de gastos sin correlato en los ingresos; familia monoparental; jóvenes sin inserción en actividades acordes a su calificación; y por descapitalización (12).

De todo el conjunto de razones apuntadas, la primera de ellas es la más relevante. Por ende, observar lo que sucede en el mercado laboral nos ayuda a interpretar la emergencia de una nueva cara de la pobreza. Hacia mediados de 1995 el gobierno dio a conocer cifras oficiales del desempleo abierto, fenómeno que alcanzó niveles records en la historia

argentina al situarse en un 18.6% de la población económicamente activa. De esta manera, y tomando en cuenta que en el Gran Buenos Aires esa cifra asciende a más del 22%, son dos millones de personas quienes estando en condiciones de trabajar no consiguen incorporarse al mercado formal. A este fenómeno, de por sí cristizador de la "cara oculta" de un ajuste estructural muy avanzado, se le deben sumar otras formas de precarización laboral, lo cual acrecienta la magnitud del problema. Y aunque todavía no se conocen estudios que den cuenta del impacto de esta crisis laboral de 1995 en el mundo de la pobreza, todo permite suponer que han de ser muy importantes. En síntesis, la aparición de la exclusión en gran escala, así como de grupos económicos muy poderosos, han derivado en grandes cambios en la estructura de la sociedad argentina, acentuando una creciente tendencia hacia la desintegración y polarización de la misma.

III. ACCIONES NEOASISTENCIALES, DEBILIDAD ESTATAL

En la Argentina, los líderes políticos, empresariales y de opinión que reifican al mercado como ámbito de asignación de los recursos, han optado por concentrar energías y movilizar esfuerzos para socavar la acción del Estado en el terreno económico (13). De este modo, la dinámica del sector público en el área social quedó a la deriva, manteniendo discursos y prácticas de antaño, cuando un mercado laboral que permitía el pleno empleo integraba a la sociedad en la búsqueda de un difícil pero no imposible ascenso social. Estas transformaciones estatales en dos tiempos (rápido en lo económico, muy lento en lo social) se explican por el modo en que se ha venido consolidando, en los últimos años, un modelo que rearticula los vínculos entre política y economía.

A nivel de la disputa dentro del régimen político, el nuevo escenario se caracteriza por la incapacidad de los sectores opositores al menemismo gobernante para presentar un esquema alternativo (que sea a la vez creíble y racional) de reforma estatal y gestión pública más incluyente. Esto deriva en que se esté imponiendo un cierto tipo de relación Estado-sociedad, que implica acciones públicas específicas. Agotada la fórmula de centralidad estatal que sustentaba un esquema tripartito de políticas sociales, se genera en relación a éstas una variedad de fenómenos: primero, la acentuación de los rasgos de deterioro en los sectores de salud y educación; segundo, la profundización de la crisis en ciertas áreas ligadas a los sistemas de seguro social; finalmente, la continuidad de prácticas *asistencialistas*, cuya presencia refleja la incapacidad estatal para articular respuestas novedosas y creativas ante el aumento exponencial de los índices de pobreza. Sobre este último tipo de políticas hemos de concentrarnos en tanto condensa los otros aspectos del área de gestión social y permite dar

10. Beccaria, Luis y Carciofi, Ricardo: "Políticas públicas en la provisión y financiamiento de los servicios sociales", en Minujin, Alberto (ed.): *Desigualdad y Exclusión...*, Op. cit., pág. 224, al hacer referencia al casi 17% del PBI que se gastó en 1992 en finalidades sociales, indican: "Este monto, que comprende a las erogaciones del nivel nacional, provincial y municipal (e incluye las actividades de organismos no estatales como las obras sociales sindicales) equivale a 27.000 millones de dólares (...). Estos datos ubican a la Argentina, dentro del contexto latinoamericano, como un país donde la magnitud del gasto en significativa. Por ejemplo, Chile destina 15% del PBI, México 8%, Costa Rica 22%".

11. Cfr. CIPPA: *El País de los excluidos*, Centro de Investigaciones sobre pobreza y políticas sociales en la Argentina, Buenos Aires, 1991.

12. Minujin, Alberto y Kessler, Gabriel: *Del progreso al abandono. Demandas y carencias de la nueva pobreza*, Documentos de Trabajo N° 16, UNICEF-Argentina, Buenos Aires, 1993.

13. Sobre los impactos de este proceso en la conformación de un nuevo escenario político, ver Thwaites Rey, Mabel "Apuntes sobre el Estado y las privatizaciones", en *Revista Aportes*, Año 1, N°1, Buenos Aires, otoño de 1994.

cuenta del tipo de Estado que las está poniendo en marcha. Una revisión en torno a los principales programas de combate a la pobreza llevados adelante por la administración peronista entre 1989 y 1995, en especial el Plan de Justicia Social en el Conurbano Bonaerense y el Programa Federal de Solidaridad a nivel nacional (14), sirve como base para elaborar respuestas tentativas y exploratorias en torno a la siguiente pregunta: ¿cuáles son los aspectos sobresalientes del modo en que se están enfrentando los nuevos problemas sociales?. Una forma de responder a ésta es revisando cuatro dimensiones centrales de dichos programas. A saber:

i) En lo referido al vínculo entre **Estado y sectores empobrecidos**, ambas políticas analizadas permiten ver cómo se fomentan y mantienen las viejas prácticas paternalistas/clientelares, dónde el mecanismo consiste en dar ayuda, o generar obras, sólo en aquellos casos donde se puedan asegurar apoyos político-electorales. Mientras la tendencia no es tan clara en el caso del PROSOL, sí es evidente en el Plan de Justicia Social, donde últimamente la máxima responsabilidad ha recaído en manos de la esposa del gobernador (15).

ii) En términos de **recursos económicos**, las prácticas hacia la pobreza implementadas por la administración Menem (y de Duhalde, también líder justicialista, en el caso de la Provincia de Buenos Aires) se han caracterizado por un doble juego: en lo que refiere al Plan de Justicia Social, a través de un Fondo de Reparación Histórica que favorece al Conurbano Bonaerense en detrimento del resto del país, los recursos fluyen en forma y cantidad muy importante (casi 600 millones de dólares al año). En cuanto al PROSOL, que debía atender a las provincias más pobres y marginadas, la escasez de dinero destinada al efecto de su funcionamiento derivó en un virtual fracaso de todo el programa (en sus primeros diecinueve meses de gestión se invirtieron solamente 40 millones de dólares).

iii) Respecto a la **inserción social de las políticas**, aspecto central para la transformación de la cultura política estatista hacia una relación de corresponsabilidad entre sector público y población pobre, se registra un leve avance en el caso del Gran Buenos Aires. No obstante esto, ninguno de los programas evaluados ha podido generar nuevas prácticas de vinculación entre el Estado y la comunidad, en el sentido de tornarse más activa la propia organización de los grupos pobres, lo cual podría transformar el modo y la

calidad de las demandas que estos canalizan hacia las instancias públicas.

iv) Por último, en cuanto a la **capacidad burocrática** de los responsables de la implementación de los programas, se observa que no se ha logrado la conformación de un estrato de funcionarios capaz de hacer frente, con imaginación y solidez, a las complejas tareas de operar sobre una estructura social que polariza sus diferencias y margina a amplios sectores poblacionales. En lo que refiere a las causas de dicha carencia, se combinan la falta de incentivos ocasionados por la mala remuneración de los trabajadores públicos del sector social y la incertidumbre en los vínculos contractuales del personal técnico, lo cual expresa, en síntesis, la poca voluntad del poder político para afrontar con seriedad el problema de la pobreza vieja y nueva.

Los cuatro elementos observados en torno al accionar estatal frente a la pobreza, nos muestran más una resignificación de las prácticas de índole asistencial (propias de la etapa de centralidad estatal) que un modo de gestión moderno y a la altura de los desafíos post-ajustes. Sobre sus impactos negativos ya hemos llamado la atención en otra oportunidad:

“Resulta ser Argentina el caso donde la nota sobresaliente está representada por el atraso en la tarea política de emprender cambios profundos en la forma y contenidos de la gestión hacia los más pobres, demora ésta que puede terminar de liquidar cierto grado todavía alto de educación y salud, que los recientemente empobrecidos poseen en términos de capital humano. Es por esto que la forma de enfrentar la pobreza crítica se ha transformado en un muro que separa el crecimiento económico hacia el desarrollo y la consolidación democrática, aún cuando el menemismo se asiente en el poder a través de los mecanismos formales de un sistema abierto” (16).

Este tipo de políticas oculta a su vez otras aristas del Estado en conformación. Sobresalen, al respecto, una serie de factores críticos en la esfera del sector público ligada a las políticas sociales, lo cual implica que la elaboración e implementación de las mismas dista mucho de poder congeniar eficiencia con equidad. Una mera enunciación de los nudos problemáticos que se registran en esta parte del aparato público permite delinear el perfil y profundidad de la crisis que lo afecta: i) ausencia de sitios legítimos para llevar a cabo la toma de decisiones más importantes; ii) interferencias inter e intra organizacional; iii) falta de criterios claros en la asignación y gestión de los recursos; iv) escasez de agentes burocráticos capaces de llevar adelante un gerenciamiento social apropiado; v) deterioro de la formación técnica de las esferas provinciales y municipales; vi) indefinición en la relación de jerarquía de ciertos tramos claves de autoridad; vii) cultura organizacional clientelar y dependiente de los gobiernos de turno.

14. Ambos programas fueron analizados en detalle en el marco de dos trabajos de tesis realizados por el autor. Por un lado, la que bajo el nombre de *Pobreza, Estado e Institucionalidad: hacia un nuevo escenario (un análisis a partir del caso argentino)* fue defendida para obtener el Grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede México). Por el otro, la que fue presentada para acceder al Grado de Magister Scientiarum en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA), bajo el nombre de *La nueva cuestión social, las viejas respuestas públicas (O el vínculo entre pobreza y asistencialismo en el marco del ajuste estructural...)*. En tanto los espacios son finitos, aquí sólo habrán de presentarse algunas conclusiones generales de ambas investigaciones. Conviene añadir, asimismo, que en la actualidad (octubre de 1995), el Plan de Justicia Social todavía perdura aún cuando el año próximo (y como pieza clave de la sucesión de Menem) se discutan sus fuentes de financiamiento; en cuanto al PROSOL, su estructura fue absorbida por la Secretaría de Desarrollo Social, creada hacia 1994.

15. Las nuevas responsabilidades de la esposa del gobernador encierran el evidente propósito de asegurar al líder político provincial el control irrestricto de los recursos. Pero, al mismo tiempo, sirve para repetir, medio siglo después, el binomio Perón-Evita, fórmula aún presente en el imaginario colectivo de los sectores pobres del país.

16. Repetto, Fabián: “Política social entre la democracia y el desarrollo”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 131, Caracas, mayo-junio 1994, pág. 143.

IV. LA “FRAGMENTACION EXCLUYENTE”: ¿CAMINO SIN RETORNO?

La ruptura del marco institucional que se articuló en Argentina desde mediados de los '40 se expresa hoy, por un lado, en las transformaciones de la sociedad a partir del quiebre del estrecho vínculo entre las políticas económicas y sociales (sobre todo en el mercado laboral) que le daban su sustento integrador y, por el otro, en las debilidades del aparato público para mediar entre capital y trabajo a fin de promover una redistribución más igualitaria de los recursos globales.

En tanto los cambios en el área laboral constituyeron el campo fértil para que la pobreza emergiera como el eje de una nueva cuestión social, la incapacidad estatal para afrontar los problemas sociales y limitar el intrínseco carácter no cooperativo de interacción entre actores relevantes expresa y explica su pérdida de autonomía. Rearticulando lo ya sugerido, lo apuntado conduce a que el nuevo vínculo entre Estado y sociedad (así como entre sus actores respectivos) tenga las características de una *fragmentación excluyente*.

Por un lado, el sustantivo *fragmentación* remite a la forma en que el aparato estatal y las diversas fracciones y grupos sociales se relacionan. En este sentido, son solamente aquellos sectores con capacidad de actuar bajo la lógica mercantil (que implica ciertas capacidades y habilidades) los que logran ser “escuchados” por los decisores públicos, lo cual no asegura, de antemano, que sus demandas sean atendidas y satisfechas. Al respecto, son los grupos económicos más concentrados los que tienen acceso libre a los espacios de toma de decisión, sobre todo en aquellas situaciones que afectan directamente a sus intereses. Luego, dependiendo del asunto, es posible que sectores y organizaciones específicas tengan la posibilidad de un trato preferencial por parte de las agencias burocráticas correspondientes. Si bien esto no es nuevo en la historia de las configuraciones políticas argentinas (se daba con asiduidad, por ejemplo, en el período de auge de la centralidad estatal y el populismo), sí ha acentuado sus rasgos en el transcurso de los últimos veinte años, sobre todo en lo que se refiere al posicionamiento estatal con respecto a los estratos subalternos.

Esto nos conduce al adjetivo de *excluyente*, el cual da cuenta del *contenido* de dicha relación. Es aquí donde las diferencias con las etapas anteriores se potencian hasta el extremo de conformar un nuevo tipo de vínculo Estado-sociedad, en nada semejante al que nació bajo el peronismo y se extendió con cierta consistencia hasta mediados de los '70. En la actualidad, los pobres desorganizados, e incluso los mismos trabajadores sindicalizados, tienen vedado el acceso a las instancias burocráticas de resolución, a la par que ven restringida la posibilidad de encontrar espacios organizacionales adecuados (es decir, canales que se hagan cargo de los costos de aunar esfuerzos en pos de presiones específicas). Al mismo tiempo, la lucha por la sobrevivencia ha ocasionado el colapso de las antiguas alianzas entre grupos medios, trabajadores y pobres urbanos, generando entre éstos una dura disputa por la obtención de recursos cada vez más escasos.

De este modo, la sociedad civil profundiza su segmentación, lo cual se exacerba ante la des-identidad del peronismo, la débil representatividad del resto del mapa partidista y el desprestigio de los líderes sindicales. En paralelo, el Estado que se está conformando tras el ajuste, al excluir de su mira de atención a vastos sectores poblacionales, parecería incapaz de promover mediaciones creíbles y dotadas de sentido. La conjunción de ambos procesos implica una peligrosa hipoteca a mediano y largo plazo, tanto de la fortaleza e integración social, como de la legitimidad estatal. Con este marco como telón de fondo, dos tareas quedan por afrontar. Por un lado, revisar los impactos específicos (en términos de costos y beneficios, de perdedores y ganadores) de las transformaciones producidas. Por el otro, explorar las posibilidades que existen, a mediano y largo plazo, de torcer el rumbo del proceso en marcha.

¿Hacia el abismo?

En nuestro caso de estudio, la actual fase de acumulación capitalista y la dinámica del régimen político se han visto sometidas a nuevos problemas y renovados conflictos, en gran parte diferentes a los que entre los '30 y finales de los '70 se generaron en el vínculo economía-política. El tránsito de la centralidad estatal a la predominancia del mercado ha ocasionado cambios profundos pero no por eso totalmente satisfactorios. Un dato corrobora nuestro diagnóstico: los éxitos del Plan de Convertibilidad puesto en marcha en 1991 parecen limitarse sólo a la estabilidad, quedando el crecimiento y la reactivación de la demanda laboral como tarea pendiente. Con esta referencia, que se contrapone al desmedido optimismo de los promotores de la gestión menemista, podemos pasar al análisis acerca de la forma en que la actual relación Estado-sociedad impacta sobre los recursos y estrategias de los principales actores.

Es la *fragmentación excluyente* la que impone las condiciones en la elección de estrategias para los intercambios sectoriales. Lo hace a través de varias vías: cambio en las correlaciones de fuerza; deslegitimidad del accionar estatal; incapacidad de la oposición para ofrecer una alternativa creíble de poder, conformación de un “sentido común” que privilegia el individualismo en detrimento de las acciones colectivas; presión ciudadana a la dirigencia para fomentar, a cualquier precio, la estabilidad como marco deseado de certidumbre; hegemonía de la lógica egoísta de la economía sobre la búsqueda de consensos de la política; exclusión de la escena pública de millones de individuos.

El avance hacia nuevas reglas de juego (en tanto contexto estratégico) constriñe en forma distinta a los diversos actores. Tal lo observado, mientras la nueva vinculación Estado-sociedad es realmente operativa para un tipo de crecimiento que lleva implícita la concentración económica, se ha manifestado hasta hoy inoperante para el fortalecimiento de canales democráticos de negociación y acuerdos hacia la integración y el desarrollo de la colectividad. La expresión cabal de lo anterior se sintetiza a través de tres “efectos perversos” de dicha relación:

1) Los grupos y sectores se enfrentan desigualmente a los siempre existentes límites estructurales, lo cual deriva

en una marcada tendencia en cuanto a los resultados interactivos;

2) Los cambios en la distribución de los recursos (económicos, políticos, organizacionales, simbólicos) habrán de depender, casi unilateralmente, del tipo de movimientos que realicen los actores dominantes;

3) En caso que se produzcan algunas transformaciones en la dotación de los mencionados recursos, las mismas sólo serán incrementales y de moderada envergadura.

¿Es posible otro escenario?

La reelección de Carlos Menem en mayo de 1995 abrió, para los grupos económicos y políticos dominantes, una bifurcación en el camino denominado “relación Estado-sociedad”. Pueden continuar por la *senda neoliberal excluyente*. Pueden virar hacia la *senda institucional incluyente*. Ambos conceptos, provisorios e intuitivos, implican procesos disímiles, pero lo que quizás sea más importante, también deberían conducir a resultados diferentes. Mientras la prolongación de las prácticas llamadas neoliberales acentuaría la concentración económica y la fragmentación social, avanzar en la búsqueda de la institucionalización (entendida aquí como un fortalecimiento democrático de las instancias estatales a fin de construir poder infraestructural) (17) implicaría sentar las bases para, al menos, reducir los altos índices de pobreza.

Tal como quedó sugerido antes, la nueva articulación entre Estado y sociedad favorece a unos (pocos) en detrimento de otros (muchos). Mientras las ganancias de los primeros son evidentes en el corto plazo y justificarían su apoyo a una profundización de las prácticas orientadas exclusivamente al mercado, una perspectiva que valore el futuro puede servir para reinterpretar el tipo de estrategias llevados a cabo hasta el presente, en especial por esos mismos grupos dominantes. El interrogante sería entonces el siguiente: ¿por qué deberían variar sus conductas quienes han obtenido desmesurados dividendos a través del cambio experimentado en la relación Estado-sociedad?

Nuestro punto de vista acepta la posibilidad de que se generen mutaciones en torno a las actitudes de esos grupos en el poder. Esto se sustenta no sólo en el principio de que las instituciones (como mediación entre lo estatal y lo societal) pueden ser construidas en forma consciente por hombres capaces de autoimponerse limitaciones (aún cuando no sean altruistas), sino también por una aún vaga concepción de “amenazas potenciales” (18). El planteo es simple. Si no se cambian algunos parámetros de la relación en marcha entre política y economía, la extensión de la pobreza y sus

efectos sociales en cuanto a nivel de conflictividad, pondrán no sólo en jaque al régimen democrático (algo de lo cual la burguesía argentina puede prescindir sin demasiado dolor) sino también habrán de cuestionar los niveles mínimos de legalidad que necesita todo proceso de acumulación capitalista. De suceder esto, que tendría más la forma de estallidos aislados sin dirección política que de luchas conscientes y organizadas por espacios reales de poder, la relación entre costos y beneficios se habrá invertido para los integrantes de la alianza dominante, en tanto los perjuicios de un escenario de esta naturaleza habrían de ser enormes para ellos. De ser así, su disposición para invertir recursos en nuevas instituciones que reestructuren los patrones de incentivos aumentaría en grado considerable.

Aunque cueste divisarlos en medio del festín neoliberal del presente, una mirada a la reciente historia de la región nos mostrará otros elementos. Esto, en tanto demuestra que ninguna combinación de fracciones burguesas a cargo del control (directa o indirectamente) del aparato estatal resulta homogénea y que, por el contrario, siempre existen canales abiertos para la negociación franca en relación a cambios incrementales (19). El intento del radicalismo entre 1985-1987 de aliarse con “sectores democráticos de las corporaciones” fracasó no sólo por los errores e incapacidades de dicha administración, sino también por los propios tiempos del ajuste. Hoy en día, los cambios estructurales se han realizado en sus líneas fundamentales, y aquella acumulación capitalista que pugnaba por cristalizarse en la primera mitad de los '80 es ya una realidad. Es entonces cuando, pese al tinte utópico que el tema encierra, se abren los canales para la construcción de un poder estatal capaz de forzar a los grupos empresariales más fuertes a un cambio de rumbo que, no cuestionando la lógica de la concentración del ingreso, sí enfrente el desafío de afrontar al menos algunas dimensiones de la pobreza crítica.

A efectos de complejizar el análisis, es menester señalar que aún dentro de ese conjunto de actores poderosos, las intensidades de las preferencias hacia el cambio serían diferenciales, ya que mientras los empresarios pueden trasladar su capital a otras regiones del mundo, la dirigencia política quedaría atrapada en la telaraña de la deslegitimidad y agotamiento de sus carreras profesionales. En consecuencia, mucho habrá de depender de la decisión de Menem y su grupo más cercano, en tanto estén dispuestos a que parte de su actual poder se traduzca en instituciones estatales que los trasciendan, aún cuando eso implique variar las formas en que llevan adelante el ejercicio gubernamental.

17. Es Mann quien presenta la idea de “poder infraestructural”, como aquel poder estatal para penetrar y coordinar de forma centralizada las actividades de la sociedad civil. Sin embargo, y esto es lo más importante, no se trata de un poder específicamente estatal, sino que pasa a formar parte del desarrollo social general. De este modo, el hecho de que las bases infraestructurales sean utilizadas tanto por el Estado como por la sociedad implica que existe una relación estrecha entre ambas esferas. Se trata, en suma, de un poder estatal cuyo ejercicio pasa a través del tejido social. Ver Mann, Michael: “El poder autónomo del Estado sus orígenes, mecanismos y resultados”, en *Zona Abierta*, N° 57/58, Madrid.

18. Para un análisis más profundo sobre el rol de las instituciones, cfr. Bertrou, Julián: “Estructurando la política. El papel de las instituciones”, en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 1/95, México, 1995.

19. Sin negar las diferencias en cuanto a las características y los tiempos del ajuste estructural, experiencias de otros países (Chile en especial) parecen demostrar los beneficios que la concertación y el diálogo abierto tienen para una articulación integradora entre crecimiento económico y consolidación del régimen democrático. Las discusiones recientes en dicho país en torno a las derivaciones institucionales de las leyes laborales y tributarias, con la pobreza como un eje problemático en ambos casos, resultan un buen ejemplo de cómo tendencias hacia una relación Estado-sociedad bastante similar a la que aquí se ha descrito para el caso argentino pueden, sin embargo, ser detenidas en sus dimensiones de marginación a la par que arrojar posibilidades de interacción diferentes, de forma tal que la inclusión social sea un objetivo factible políticamente.

Abierta esta tenue, modesta e improbable posibilidad, la cristalización del neoliberalismo no tiene por qué constituirse en “la profecía autorrealizada”. Más allá de que las transformaciones emprendidas no tengan retorno (lo cual implica que no pueden modificarse por mero voluntarismo, sus resultados de fragmentación y exclusión), existe la posibilidad de arribar a consensos básicos sobre un tipo de vínculo entre acumulación y régimen político más orientado a la institucionalización incluyente. De esta forma, **la segunda etapa de la reforma estatal** (en especial para construir efectivos canales de protección y desarrollo en el área social), **la promoción amplia de la autoorganización social** (sobre todo para fomentar la acción colectiva autónoma de aquellos sectores con bajos ingresos y necesidades básicas insatisfechas), **la construcción de ámbitos legales y legítimos donde los actores más relevantes puedan inter-**

cambiar perspectivas y compromisos (a fin de incluirlos en el proceso mismo de toma de decisiones y no sólo en la instancia de veto), **el fomento deliberado del control ciudadano sobre la administración pública** (a través de canales originales más allá de los hoy vigentes, a efectos de darle mayor densidad a una ciudadanía en rápido proceso de debilitamiento), **la transformación profunda del sistema judicial** (en todos sus órdenes y niveles, promoviendo que se haga efectiva y real la declamada igualdad ante la ley) son sólo algunos de los terrenos donde el establecimiento de nuevas reglas de juego resultaría probable, en tanto la acción constructiva de la oposición se combine con el hecho de que aquellas “amenazas potenciales” sean creíbles. Constituyen, al mismo tiempo, los espacios desde los cuales los efectos multiplicadores surtirían mayores influencias en el camino hacia una articulación incluyente e integradora entre economía y política.

RESUMEN

Fabián Repetto intenta en este artículo reflexionar en torno a los cambios que América Latina ha experimentado en las dos últimas décadas. Trata de combinar el análisis de cuatro dimensiones: la apertura a la globalización económica, la transición y consolidación democrática, la reforma del Estado y la transformación de la estructura social. Aunque sus reflexiones tienen un carácter global, toma como punto de referencia el caso argentino.

ABSTRACT

Fabián Repetto tries, in this article, to think about the changes that Latin America has suffered along the past two decades. He tries to combine the analysis of four dimensions: the openness toward the economical globalization, the transition and consolidation of democracy, the reform of the state and the social structure transformation. Although his reflections have a global view, he uses the Argentinian case as point of reference.