

IV JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP
LA ARGENTINA DE LA CRISIS
Desigualdad social, movimientos sociales, política e instituciones

Mesa 13: El Estado como Problema y Solución.
Estado, organizaciones y Políticas Públicas.

Ponente: Inés Rouquaud^{1*}

NEOPATRIMONIALISMO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
El caso de la Provincia de San Luis

Introducción

El mapa político de América Latina contemporánea, se caracteriza por la conformación de democracias deficitarias en términos de la institucionalización de una cultura política republicana, propiciando la emergencia de regímenes de tipo patrimonialistas (Trocello 2004). En Argentina estos déficit se presentan tanto en el ámbito nacional como subnacional, profundizándose en regiones menos desarrolladas del interior del país, como el caso -que analizaremos- de la Provincia de San Luis en el periodo 1983-2001, mientras fue gobernada por Adolfo Rodríguez Saa

La preocupación teórica y práctica se focaliza en los modos de construcción de valores democráticos que posibilitarían el tránsito hacia sociedades más autónomas, más participativas, más justas, y si las acciones gubernamentales contribuyen (o no) a mejorar la calidad de las instituciones de la democracia.

Los procesos de implementación de políticas públicas, permiten analizar cómo se concretizan las relaciones Estado-Sociedad. Dentro de ese universo se ubican las políticas sociales, en particular la de vivienda, que en la Provincia de San Luis atrae la atención por su importancia. Hasta el año 2000², El Estado Provincial construyó 38.424 unidades, desde 1977³, -proceso que se intensificó a partir de 1983-, siendo aproximadamente 136.815 la cantidad de personas que habitan en ellas, lo que equivale aproximadamente a un 46 % de la población de San Luis.

En este trabajo se analizarán los modos de construcción del sistema de dominación,

¹ * Docente e Investigadora Universidad Nacional de San Luis. E-Mail: irou@fices.unsl.edu.ar - irou3@hotmail.com

² Censo Provincial de Viviendas 2000

³ Diario de la República de San Luis, Domingo 16 de julio de 2000. Pág.20

las prácticas políticas que lo producen y reproducen y su impacto en las posibilidades de constitución de una ciudadanía plena o no. Los datos aportados son resultado de investigaciones realizadas en el proyecto al que pertenece la autora.

La Construcción del sistema de dominación

Si bien es el Estado Nación en el que confluyen los atributos esenciales de la estatidad⁴, éstos son en buena medida compartidos por los Estados Provinciales. La descentralización producida en la década del '90, de las funciones de educación, salud y vivienda principalmente, que sumadas a otras tecnologías de dominación ideológica, permitieron un proceso de concentración de capitales que posibilita avanzar en la hipótesis de que la violencia simbólica no es monopolio de la Nación sino que es compartida en importante medida con unidades interiores de dominación política, en nuestro caso las Provincias⁵.

Siguiendo a Bourdieu⁶ (1996:7), se intentará demostrar como este proceso de acumulación de recursos de dominación se ha realizado a nivel provincial, focalizando en la Provincia de San Luis. Para el autor: “el Estado es una X(a determinar) que reivindica con éxito el monopolio del uso legítimo de la violencia física y simbólica en un territorio determinado y sobre el conjunto de la población correspondiente.” Aportando así, una propuesta transformadora de la conceptualización del Estado realizada por Max Weber (1974): “el Estado es la comunidad humana que reivindica con éxito el monopolio del uso legítimo de la violencia física en un territorio determinado”.

Incorpora de esta manera al concepto, la dimensión subjetiva, al afirmar que el Estado no sólo se encarna en la objetividad de las estructuras sino también en “la “subjetividad”, bajo la forma de estructuras mentales, de categorías de percepción y de pensamiento. La consecuencia de esta incorporación en estructuras mentales adaptadas a las estructuras objetivas, es que la institución instituida se presenta con la apariencia de lo natural

⁴ OSZLAK, Oscar. Formación Histórica del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio. Estudios CEDES.

⁵ TROCELLO, Gloria. “La articulación entre régimen político y cultura política. El caso de la Provincia de San Luis”. Kairos. Revista de Temas Sociales. N° 10. <http://www.revistakairos.org>

⁶ BOURDIEU, 1996

haciendo olvidar que es la consecuencia de una serie de actos de institución (Bourdieu, P., ob.cit. :9)

Aquí cobra centralidad el concepto de violencia simbólica. Ésta tiene su origen en la relación entre las estructuras que constituyen el habitus de los dominados y la estructura de dominación que las sustentan: el dominado percibe al dominante a través de las categorías producidas por la relación de dominación y que, por lo tanto, son funcionales a los intereses del dominante.

Para comprender el proceso de concentración de poder en el Estado, hay que comprender que las relaciones de fuerza son al mismo tiempo relaciones simbólicas y los actos de sumisión, de obediencia, son actos cognitivos, pues “los agentes sociales construyen el mundo social a través de estructuras cognitivas susceptibles de ser aplicadas a todas las cosas del mundo y, particularmente, a las estructuras sociales” (Bourdieu P., 1996: 22). La metodología que propone Bourdieu es realizar la reconstrucción de la génesis de la conformación del poder estatal, como el instrumento de ruptura y propone un modelo de emergencia del Estado que “ apunta a dar cuenta sistemática de la lógica propiamente histórica de los procesos al término de los cuales se ha instituido”(ibid).

Por lo tanto, el Estado es el resultado de un proceso de concentración de diferentes especies de capital, capital de fuerza física o de instrumentos de coerción (ejército, policía) capital económico, capital informacional (o cultural), capital simbólico, ..” y como consecuencia de esa concentración el Estado pasa a ser el detentor de un “metacapital” que da poder sobre las otras especies de capital y sobre sus detentores”. Es éste un capital específico que sólo posee el Estado y como consecuencia de ese proceso de concentración se estructura el campo del poder entendido como “el espacio de juego en el interior del cual los detentores de capital (de diferentes especies) luchan especialmente por el poder del Estado, es decir sobre el capital estatal que da poder sobre las diferentes especies de capital y sobre su reproducción (a través principalmente de la institución escolar) (Bourdieu, P., ob.cit. :10).

Como afirma Oszlak,(CEDES), se trata de un gradual proceso de adquisición de los atributos de la dominación política, los que suponen la capacidad de articulación y reproducción de cierto patrón de relaciones sociales...”, a la vez que va constituyendo a los sujetos.

Estos capitales se van concentrando en un proceso histórico que permite la conformación del “metacapital estatal”. Una breve mirada a estos tipos de capital posibilitaría explicitar este proceso de concentración de poder en los Estados Provinciales, ejemplificando en el caso de San Luis.

Capital de fuerza física

Si bien este recurso se considera la esencia de la estatidad y el monopolio de la función guerrera y el derecho de ejercerla a nivel externo (simbolizado por las Fuerzas Armadas), corresponde al Estado nacional, no puede desconocerse que el Estado Provincial conlleva una gran concentración de poder de control y castigo a nivel social interno a través de los cuerpos policiales, como así también del sistema carcelario.

Capital económico

Junto con el anterior, se requiere la construcción de un espacio económico, que se posibilita por la posibilidad de imponer el pago de tributos -tasas e impuestos- a los súbditos, a través de la recaudación fiscal. En los principios ésta se justificaba en gastos de guerra, para la defensa del territorio, pasando a ser -posteriormente- una recaudación sin contrapartida y la redistribución del mismo se transforma de capital económico en capital simbólico de reconocimiento, de legitimidad, encarnado en los cuerpos recaudadores (Bourdieu, P., ob. cit. pp:12-14).

En el caso de las provincias argentinas, sus finanzas públicas están atadas a su capacidad de imposición y a la lucha por la coparticipación de los fondos nacionales.

Íntimamente vinculado al poder simbólico que otorga el poder económico recaudador, en el caso de las provincias que - como San Luis - fueron beneficiadas con regímenes de promoción industrial, se debe sumar que fueron sus autoridades de aplicación lo que les otorgó un mayor poder (de negociación) y la posibilidad de otorgar prebendas.

Capital informacional

El capital informacional es la consecuencia de la concentración estatal que acompaña a la unificación del mercado cultural. El Estado concentra la información, la trata y la redistribuye. (Bourdieu, P., ob. cit.:14)

La cultura al ser unificadora y el Estado central en su contribución a esa unificación al agrupar todos los códigos: jurídico, lingüístico, y efectúa la homogeneización de las formas de comunicación, en especial la burocrática a través de formularios, impresos, etc.

A través de los sistemas de enclasmiento (según la edad y el sexo, principalmente) que están inscriptos en el derecho, los procedimientos burocráticos, las estructuras escolares y los rituales sociales, el Estado modela estructuras mentales e impone principios de visión y de división comunes, formas de pensamiento, contribuyendo con esto a construir lo que comúnmente se llama identidad nacional (Bourdieu, P., ob. cit.: 15. En toda la producción del campo informacional el Estado Provincial es más cercano al individuo que el del Estado Nacional.

Capital simbólico

Bourdieu afirma que las teorías sobre las génesis del Estado ignoran este capital a pesar de que es el que aparece como condición de las otras formas de capital asegurando la concentración y durabilidad del campo del poder. Entiende que la condición esencial del capital simbólico es la percepción de los agentes respecto de cualquier especie de capital físico, económico, cultural, social, al que reconocen y dan valor. Más precisamente, “ la forma que toma toda especie de capital cuando es percibida a través de categorías de percepción que son el producto de la incorporación de las divisiones o de las oposiciones inscriptas en la estructura de la distribución de esta especie de capital. (Bourdieu, P., ob. cit.: 16). Por ser el Estado el que cuenta con los medios para imponer e inculcar principios durables de visión y de división conformes a sus propias estructuras, es el lugar por excelencia de la concentración y del ejercicio del poder simbólico”. (Bourdieu, P. ibid)

Bourdieu destaca dentro de este capital como su forma objetivada y codificada al capital jurídico que sigue su lógica propia. El cuerpo judicial se organiza y se jerarquiza, lo que ratifica las conquistas progresivas de los juristas, que llegan en el sistema republicano a conformar el único poder aristocrático. (Bourdieu, P. ibid)

La concentración del capital jurídico es un aspecto completamente central de un proceso más largo de concentración del capital simbólico bajo sus diferentes formas, y es el fundamento de la autoridad específica de quien detenta el poder de designar y de ser una instancia central de nombramiento. Resumiendo, se pasa de un capital simbólico difuso, fundado únicamente en el reconocimiento colectivo a un capital simbólico objetivado, codificado, delegado y garantizado por el Estado, dicho brevemente, burocratizado.

Como ya adelantamos sostenemos que este capital simbólico está altamente concentrado en el Estado Provincial. Las provincias se reservan la aplicación del derecho

de fondo y legisla sobre procedimientos. En San Luis el Poder Judicial tiene dependencia política de los funcionarios del régimen[ix], y el gobierno (funcionarios y de agentes estatales que actúan en el campo burocrático) es el que ejerce los actos de autoridad, pues es la fuente central de nombramientos y certificaciones. (Bourdieu, P.,ob. cit.:21)

A esta altura resulta importante destacar la relevancia que asume -a nivel subnacional- la construcción del capital cultural. Entendiendo que el mismo puede existir bajo tres formas: en estado incorporado... (habitus) relacionadas con determinado tipo de conocimiento, ideas, valores, habilidades etc.; en estado objetivado, bajo la forma de bienes culturales... y en estado institucionalizado, que constituye una forma de objetivación, como son los diferentes títulos escolares” (Alicia Gutiérrez ,1995:36)

Luego del breve recorrido por las formas de concentración de diversos capitales en el Estado Provincial formando su metacapital - principal productor de violencia simbólica - ,se intentará intentaré describir las estructuras sociales incorporadas por el agente y que son producidas por las prácticas, es decir los habitus, en tanto principio de generación y percepción de que dichas prácticas, en este caso políticas intentar instalar.

En nuestro estudio de caso - San Luis – se caracteriza al régimen que ocupa el Estado Provincial para luego ahondar a nivel de los habitus políticos analizados desde la política de vivienda, que generarían la violencia simbólica, que en este caso podrían operar como legitimadores y reproductores del régimen instaurado en la Provincia.

Acerca del Régimen Patrimonialista

La existencia de experiencias concretas en nuestro país, de regímenes de tipo patrimonialista, no han sido suficientemente investigadas, tal como afirma Oszlak⁷ quien caracteriza el patrimonialismo moderno, configurando una categoría analítica que ha rescatado de las tipologías de dominación que Max Weber construyera para describir las relaciones de poder en sociedades precapitalistas, basadas en la tradición.

Para Weber la legitimidad de la dominación tradicional "descansa en la santidad de las ordenaciones y poderes de mando heredados de tiempos lejanos,”.⁸ Como caso especial de la dominación tradicional aparece la dominación *patrimonial*, que es cuando existe un cuadro administrativo personal del "señor" y que se denomina patrimonialismo.

⁷ OSZLAK, Oscar. “Políticas Públicas y Regímenes Políticos” CEDES 1980

⁸ WEBER, Max "Economía y Sociedad". Fondo de Cultura Económica. México.1974. pág. 180

La diferencia entre ambas es que los considerados compañeros en la primera, se transforman en súbditos en la segunda, caracterizándose por el reparto de tierras y bienes a los hijos u otros miembros del círculo familiar. En consecuencia el que gobierna no es un "superior" sino un señor personal y su cuadro administrativo no está constituido por "funcionarios" sino por "servidores"⁹

Cuando la autoridad se ejerce dentro de las organizaciones políticas, se denomina *estatal- patrimonial*, y su forma es semejante a la establecida en la comunidad doméstica, incluyendo el poder judicial y el poder militar. Siendo la designación de funcionarios el elemento clave para transformar "a los Estados en el gobierno privado de quienes poseen el poder necesario para el ejercicio de la dominación."¹⁰

En su versión moderna este régimen se rodea de instituciones formales de la democracia, conservando el Poder Ejecutivo el monopolio de las decisiones de todas las áreas de la esfera estatal¹¹.

Las categorías weberianas también pueden ser útiles para analizar formas combinadas de dominación patrimonial y carismática, que le otorgan un mayor grado de complejidad a estos fenómenos culturales modernos. En este contexto nos preguntamos, ¿cómo se traban en la actualidad, las relaciones entre Estado y sociedad en este tipo de régimen?

Nuestra propuesta de acceso al conocimiento de estas relaciones la constituyen el análisis de la configuración burocrática que genera, la modalidad de las políticas públicas y el tipo de ciudadanía que contribuye a generar.

La burocracia patrimonialista

En los patrimonialismos modernos, las burocracias se modifican en función del régimen, otorgándole características diferentes. De las interrelaciones o interdependencias que se producen al interior de los aparatos administrativos, se distinguen tres tipos: *Jerárquicas, Funcionales, y Presupuestarias*¹².

En la primera, la estructura clásica piramidal-formal se transforma en una de tipo

⁹ WEBER, Max idem. pag 180 y 181

¹⁰ OSZLAK. op.cit. pág. 42

¹¹ OSZLAK op.cit. pag.17

¹² OSZLAK, O. Políticas Públicas y Regímenes Políticos.... op. cit

radial, ocupando el centro quien gobierna, pues es quien decide sobre las designaciones, remociones o traslados de funcionarios, generando una red de relaciones informales que se superpone a la anterior, la discrecionalidad legalmente otorgada se minimiza en razón del monopolio de las decisiones. En este contexto, el *enroque* político es común, y se realiza en función de los “intereses” del gobernante, que designa un “confiable” con una misión específica en algún organismo de la administración.

En la segunda, se da una dualidad: la coexistencia de organismos altamente tecnificados, personal calificado, instrumental de última generación, con dependencias que se mantienen en el atraso, conservando formas tradicionales de trabajo. De ello resulta un aparato administrativo “*segmentado*”, “*dividido*”, “*fragmentario*”, que dificulta la coordinación de las políticas públicas y fomenta las soluciones personalistas.¹³

Respecto a la tercera, este régimen requiere un estricto *control de los recursos* por el gobernante, tanto en la recaudación como en la asignación de los mismos, por lo que suelen contar con aceitados y modernos mecanismos de presupuesto, como así también de los movimientos de fondos por fuera de él. Esto es vital para el funcionamiento de este régimen, pues se debe posibilitar la asignación discrecional de fondos. Existen destinos a “*construcciones fastuosas y ornamentales*”, que tienden a fortalecer un discurso de tipo fundacional, en los casos en que los gobernantes se instituyen como modernizadores y a quien el pueblo debe estar agradecido,¹⁴ mientras que los fondos destinados a implementar políticas sociales tiene como fuente central de aplicación el modelo clientelar¹⁵ que otorgan legitimidad y a su vez permiten la reproducción del régimen.

Como se sabe Estado y estructura social deben estudiarse juntos, ya que en esta relación el primero no es ni neutral, ni pasivo.

En torno a las políticas públicas.

Para realizar un análisis de políticas públicas es preciso situarse dentro del proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión, desde su surgimiento, desarrollo y posible

¹³ EVANS, Peter. Op.cit.

¹⁴ TROCELLO, Gloria “El discurso del Régimen Patrimonialista.” Escenarios Alternativos Año 2 N° 3 Otoño 1998.

¹⁵ Nos referimos al propuesto por AUYERO, J. En “La Doble vida del clientelismo político” en Revista Sociedad N° 8. Facultad de Ciencias Sociales UBA. Abril 1996.

solución. Ello implica identificar *actores sociales y estatales* con capacidad de movilizar recursos para obtener una decisión o política por parte del Estado¹⁶.

Coincidimos en entender las políticas públicas como el “*conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritario*”¹⁷. Este concepto resulta muy útil para contrastarlo con los reales procesos sociales bajo una dominación patrimonial-desarrollista.

Para analizar las interrelaciones entre Estado y Sociedad, correspondería preguntarnos: *¿Quién y cómo problematiza un asunto? ¿quién cómo y cuándo logra convertirlo en cuestión?*¹⁸, es decir, estudiar los pasos previos al surgimiento de un tema.

De acuerdo a lo que venimos planteando, en estos regímenes, todas las decisiones las toma el poder político que ocupa el centro de la estructura burocrática y es quien también define cuáles son las cuestiones o problemas sociales que va a atender el Estado. Al definir el "dominus" la agenda, implica una definición política sobre la cuestión, que desencadena a su vez dos procesos que también controla: uno, hacia adentro de la burocracia, y otro hacia actores privilegiados de la sociedad civil, a quienes decide beneficiar. Esto implica individualizar las relaciones, dando forma a lo que Cardoso llamó "anillos burocráticos" refiriéndose a las relaciones entre grupos de industriales y burócratas¹⁹, cuyas finalidades son optimizar sus intereses particulares. Esto muestra un aparato estatal con una autonomía enraizada parcialmente en términos de Evans²⁰, frente a una sociedad que se convierte en espectadora de un proceso de cambio social que se legitima a partir de la transformación alcanzada.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos sobre las particularidades que asumen los actores sociales en estos patrimonialismos modernos. La palabra actor nos remite a

¹⁶ O'DONNELL, G. y OSZLAK, O. "Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en Kliksberg B. Y Sulbrand J. (Comps.) Para investigar la Administración Pública. Madrid. INAP. 1984.

¹⁷ TAMAYO SÁEZ, Manuel. "El análisis de políticas públicas" en R. Bañón y E. Carrillo (comps) La nueva Administración Pública" Madrid. Alianza Universidad. 1997. Citado por REPETTO Fabián en "Notas para el Análisis de las Políticas Sociales. Una propuesta desde el Institucionalismo", en Perfiles Latinoamericanos. Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Año 7. N° 12 Junio de 1998.

¹⁸ O'DONNELL, G. y OSZLAK, O. op.cit.

¹⁹ Citado por EVANS, Peter op.cit.

²⁰ Entiende por autonomía enraizada a las relaciones institucionalizadas entre el aparato estatal y representantes de sectores sociales. Cuando estos vínculos se individualizan hablamos de una autonomía enraizada parcialmente. EVANS, P. Ob.cit.

“acción”, que se puede definir en términos de capacidades: “*capacidad de negociación, Capacidad para descifrar el contexto, capacidad de representación*”²¹

En términos de Arendt, la capacidad de romper con procesos predecibles depende de la acción, ya que es la actividad humana exclusiva de los hombres encargada de introducir lo novedoso²². Esto es porque que la presencia del actor social posibilitaría modificar el rumbo de la historia. Sin embargo, el ejercicio personalista del poder ejerce una acción desmovilizadora y atomizante en sociedades de tipo tradicional y dependientes del Estado que impide la constitución de actores con las capacidades antes mencionadas.

Constitución del ciudadano en regímenes patrimonialistas

En los patrimonialismos la pregunta central podría ser: ¿Cómo se constituyen históricamente los "ciudadanos" en regímenes en los que la característica predominante es la brecha, entre los derechos formalmente reconocidos y las reglas informales que estructuran los comportamientos de los agentes sociales?

Para avanzar en la respuesta a este interrogante es preciso reflexionar acerca de lo que entendemos por sujeto y los dispositivos de constitución de las identidades. Adherimos a Mouffe²³ en descartar la visión del sujeto como un "*agente racional y transparente para si mismo* *Concebimos entonces al agente social como una entidad construida por una diversidad de discursos*"²⁴. Es decir que entendemos a la identidad como una construcción múltiple que es producto de estructuras discursivas contingentes. No existe una posición de sujeto unívoca y estática sino "posiciones" de sujeto que corresponden a una multiplicidad de relaciones sociales que se construyen dentro de discursos específicos.

Entendemos lo discursivo como un conjunto de fenómenos de producción social de sentido. Como afirma Mouffe²⁵, siguiendo a Gandamer, dentro del lenguaje es donde se constituye el horizonte de nuestro presente, ya que existe una unidad fundamental entre

²¹ REPETTO, Fabián en “Capacidad de gestión pública y políticas frente a la pobreza: la experiencia menemista (1989-1996). Presentado en el III Congreso Nacional de Ciencia Política. Mar del Plata (Argentina) 5 al 8 de noviembre de 1997.

²² ARENDT, Hannah "La condición Humana" Ediciones Península. 1º Reimpresión. Barcelona 1996.

²³ MOUFFE, Chantal "Feminismo, ciudadanía y política democrática radical" en "Feminists Theorize the political" ed. Judith Butler and Joan W. Scott Routledge 1992 MOUFFE ob.cit

²⁴ MOUFFE ob.cit

²⁵ MOUFFE ob.cit

pensamiento, lenguaje y mundo. Este lenguaje asume múltiples materias productoras de sentido: la imagen, el sonido, la escritura, la palabra.

Los discursos en definitiva operan constituyendo/reforzando el las estructuras del imaginario -"red compleja de representaciones engendradas en el seno de las prácticas sociales"²⁶- es decir, que el discurso está articulado a la matriz significativa que le da sentido, fuera de la cual no se pueden explicar las prácticas sociales.

Un paquete significativo eficaz que opera en el campo de la constitución de las identidades individuales y colectivas, son los ritos. El sentido del rito, siguiendo a Auge²⁷, prescribe y significa las relaciones de los hombres entre sí, relaciones que son problemáticas -por la asimetría que las estructuran-, la actividad ritual apunta a estabilizarla asignando a cada uno su lugar y su identidad social. Lo ritual actualiza las estructuras jerárquicas y de autoridad, pues permite "*situar dramáticamente, lado a lado, a quien sabe y quien no sabe, quien tiene y quien no tiene...*"²⁸. La función del rito para Augé es la de modificar el contexto, en tanto genera acontecimientos y acarrea consecuencias.

En las sociedades modernas el dispositivo ritual presenta el mundo como espectáculo escenificado y el soporte de este montaje son las imágenes reproducidas por los "mass media". Estas imágenes se constituyen en verdades incuestionables, puesto "*que sólo sabemos de lo que se nos dice aquello que se nos dice*"²⁹.

Retomando nuestro planteo, la ciudadanía como "*principio articulador que afecta diferentes posiciones de sujeto*"³⁰, es producto del interjuego de discursos en pugna por otorgar sentido a esta identidad, y estructurar representaciones que estructuran las prácticas de éstos ciudadanos. Y el gran implementador de los distintos modos de constituir al ciudadano es el Estado, que como afirma Bourdieu "*está capacitado para ejercer una violencia simbólica porque se encarna a la vez en la objetividad bajo la forma de estructuras y mecanismos específicos y también en la subjetividad o, si se quiere, en los cerebros, bajo la forma de estructuras mentales de categorías de percepción y de pensamiento*"³¹.

Ciudadano o cliente?

²⁶ VERON Eliseo.

²⁷ AUGE, Marc. "Hacia una antropología de los mundos contemporáneos" Edición Gedisa Barcelona. 1995.

²⁸ DA MATTA, Roberto "Carnavals, malandros erois" citado por GONZALEZ, Jorge "Más (+) Cultura(s). Ensayo sobre la realidad popular" Ed. Pensar la Cultura México. 1994.

²⁹ AUGE, Marc. Ob.cit.

³⁰ MOUFFE, Chantal ob.cit.

En regímenes patrimonialistas el ejercicio de la violencia simbólica tiende, en el campo de las políticas sociales, opera en dirección a diluir la autorrepresentación de sujeto como portador de derechos; planteando un conflicto entre el ciudadano autónomo y el cliente.

La institucionalización de las relaciones clientelares es funcional a este tipo de dominación que venimos desarrollando, en la medida que la fortalece: hay un sujeto de acción (el gobernante) y otro objeto de la misma³² (los gobernados). La desigualdad es atemperada a nivel de las enunciaciones discursivas que apelan a la pertenencia a una misma comunidad, a compartir los mismos orígenes, a "ser uno más del pueblo"³³. Al plantearse estas relaciones como de intercambio recíproco, permanece oculta su dimensión simbólica o cultural que se produce a través del proceso de aprendizaje del clientelismo³⁴, lo que posibilita su reproducción, constituyendo al dominado en cómplice de esa dominación.

Finalmente, nos interesa incorporar al planteo la tensión irresuelta entre la formalización de los derechos de ciudadanía y su posibilidad de ejercicio, es decir entre titularidades y provisiones. Siguiendo a Dahrendorf³⁵, entendemos el concepto de **titularidad** como la relación entre la persona y el bien de consumo cuyo acceso y control está legitimado, y el de **provisión** como el bien material o inmaterial que constituyen las opciones reales sobre las que se ejerce la titularidad. Creemos que esta tensión se plantea principalmente en la efectivización de la ciudadanía social, pero no es exclusiva de este ámbito.

La Política de Vivienda

Desde la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, el derecho a una *"vivienda adecuada se ha reconocido como un componente importante del derecho a un*

³¹ BOUDIEU, Pierre. "Espíritus de Estado" en Sociedad, Facultad de Ciencias Sociales UBA. N° 8 Abril 1996.

³² BENJAMIN, J. The Bonds of love. Psychoanalysis. Feminism and the problems of Domination. N.Y. Pantheon books, 1988. Citado por Auyero J. (Comp.) en *¿Favores por Votos? Estudios sobre Clientelismo político contemporáneo*. Edit. Losada 1997.

³³ GUNES-AYATA, Ayse. "Clientelismo: premoderno, moderno, posmoderno". En *¿Favores por Votos?* Auyero, J. (Comp.) Edit. Losada 1997.

³⁴ AUYERO, Javier "La Doble vida del clientelismo político". Revista Sociedad. Facultad de Ciencias Sociales (UBA) Abril 1996.

³⁵ DAHRENDORF, Ralf "El Conflicto Social Moderno. Ensayo sobre la política de libertad" Biblioteca Mondadori, Grijalbo. Madrid. 1993.

*nivel de vida adecuado*³⁶. En este sentido la política de habitacional permite ejercer un tipo de derecho social a la vez que otorga a la ciudadanía social su dimensión real.

Se reconoce que todos los gobiernos, en mayor o menor medida tienen algún tipo de responsabilidad en esta cuestión, como lo demuestra la existencia de organismos estatales referidos a la vivienda, el destino de fondos para ese efecto y las políticas, planes, programas y/o proyectos en todos los países; aunque actualmente se acepta que no es un tema exclusivo del Estado, sino de todos los sectores de la sociedad, como el privado, organizaciones no gubernamentales, las comunidades, los gobiernos locales, y organizaciones de la comunidad internacional.

En el tema habitacional, las acciones están dirigidas a satisfacer una necesidad primaria: la protección, el cobijo y en su sentido más integral, el hábitat³⁷

El concepto de vivienda puede adquirir múltiples variantes, y ellas reproducirán en forma fehaciente las desigualdades de ingresos de una población, por eso para la formulación de una política en este sentido es necesario que la sociedad pueda definir los "umbrales mínimos" de aceptación, para lo cual se necesitan espacios de participación.

Sin embargo, cualquiera sea el nivel mínimo que se defina, el Estado y la sociedad, se enfrentan a la tensión entre la necesidad básica a satisfacer y los recursos y su financiamiento. En este sentido, organizaciones de las Naciones Unidas recomiendan que *"la ordenación de esos recursos debe estar centrada en la población y debe ser ecológica, social y económicamente racional"*³⁸ para ello se requiere de un enfoque integral de políticas sociales que permita coordinar las necesidades habitacionales con otras necesidades como salud, educación, generación de empleo, protección del medio ambiente, servicios de infraestructura básica, conservación del patrimonio cultural, entre los más importantes.

En esta materia, el rol del Estado es el de facilitar el acceso a una vivienda que responda a aquellos umbrales mínimos, definidos socialmente. Dadas sus características de bien básico, altos costos, necesidades de financiamiento, implican un conjunto de actividades de fuerte impacto económico y significación social. A esto se suma el "alto

³⁶ Programa de Hábitat de las Naciones Unidas. Plan de Acción Mundial Cap. IV.

³⁷ LUMI, Susana "Hacia una política habitacional" en Estado Democrático y Política Social. Ed. Eudeba 1989.

³⁸ Programa de Hábitat ... op cit.

grado de visibilidad"³⁹ lo que convierte a esta política en una tentación para el manejo clientelar .

A qué sectores o grupos de la sociedad se debe facilitar el acceso a una vivienda? Una respuesta inmediata sería a los más necesitados. Para conocer esto se requiere de un aparato estatal que cuente con capacidades administrativas y técnicas que permitan obtener información acerca de las dimensiones del problema habitacional, sus características, grupos o sectores afectados, su diversidad, a los efectos de poder formular políticas que den distintas soluciones a distintos problemas y contemplen varias alternativas además de la vivienda terminada.

Para alcanzar estos objetivos desde un perspectiva pluralista, se requiere, como mencionamos, de la participación de los destinatarios de las políticas, tanto en su formulación como en la ejecución, lo que es posible alcanzar en la medida que se descentralice y se permita la intervención de otros actores como: organizaciones no gubernamentales o del sector productivo privado y de los propios beneficiarios.

EL CASO PUNTANO⁴⁰

A- BREVE MIRADA HISTÓRICA

Hemos caracterizado a la sociedad puntana como de tipo tradicional, tal como puede observarse en su evolución histórica⁴¹. Los duros inicios signados por las luchas de las milicias por ganarle tierras a los indios, quienes mantenían cercada la zona en defensa de su terruño, provocaron alta rotación en sus pobladores, que emigraban hacia lugares más seguros y prósperos de aquella época, como las provincias de Mendoza o San Juan. Finalizada la guerra contra el indio, comenzó el proceso de institucionalización que no fue ajeno a las luchas caudillescas de las regiones del interior del país contra el centralismo de Buenos Aires.

Los historiadores puntanos reivindican los aportes que realizaron los "valientes" hombres de San Luis a la lucha por la Independencia y la falta de atención de los gobiernos nacionales, dejando a la provincia librada a su propia suerte y al tesón de sus

³⁹ LUMI, Susana op.cit.

⁴⁰ El nombre obedece al accidente geográfico con que los fundadores identificaron la región de San Luis: "La Punta de los Venados", denominándose "puntano" al nativo de la misma.

⁴¹ NUÑEZ, Urbano J. - VACCA, Duval "Historia de San Luis" Tomo I y II. Editorial Godeva San Luis 1968.

pobladores; estas circunstancias marcaron que no existían otras razones más que "el amor a la tierra", para quedarse en la región de la Punta de los Venados⁴².

La sociedad puntana se fue integrando así por militares y terratenientes cuyos hijos (que fueron educados en Buenos Aires), constituyeron el grupo de "familias ilustres" que moldearon los contornos del poder de una clase dominante de fuerte sesgo conservador -posibilitado por una población sumisa y "tranquila"- que alternaba en el gobierno de la provincia "pobre y postergada", instituyendo así un mito histórico, creando la imagen de la "postergación y sacrificio del humilde pueblo puntano"

Ya en la era democrática, a partir de 1983, accede a la gobernación de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá, por el 40,5 % de los votos, como expresa Trocello⁴³ *"En 1987 Rodríguez Saá es reelecto por el 51,4% de los votos y en 1991 - reforma constitucional de por medio - accede a su tercer mandato. En 1993 el justicialismo provincial, que en la jerga sanluiseña se denomina "adolfismo" posee mayoría en la Cámara de Diputados, unanimidad en el Senado, y el control de los municipios de San Luis y Villa Mercedes"*. En 1995 (a pocos meses de estar involucrado en un escándalo sexual que asume relevancia nacional), gana en la provincia con el 70% de los votos, constituyéndose en el único gobernador de la historia con cuatro mandatos consecutivos.

El Gobernador, un descendiente de aquellas familias que se instituyeron en el poder de la provincia en el siglo pasado, retomó en su discurso la constante histórica del pueblo postergado y olvidado por Nación Argentina, junto a la promesa de cambiar la historia de la Provincia. El origen de esta promesa es la firma del Acta de Reparación Histórica (con el Gobierno Nacional en 1974) que incluye las provincias de Catamarca, San Juan y San Luis, dando lugar al Régimen de Promoción Industrial (Ley 22.702), que implicaba la desgravación impositiva para las empresas que se radiquen en dichas provincias. La ley entra en vigencia en 1982 (Gobierno Militar) y continúa su aplicación en el gobierno democráticamente elegido en 1983.

La política de vivienda: Condiciones socio- históricas

Es posible verificar los cambios socioeconómicos producidos en la Provincia de San Luis desde aquella fecha a la actualidad, que permiten caracterizarla como una "sociedad en cambio", de tipo preindustrial a una sociedad industrial.

⁴²Idem ant.

⁴³ TROCELLO, María Gloria "El discurso del Régimen Patrimonialista." ob. cit.

Tal como se ha desarrollado en anteriores investigaciones, las condiciones materiales que posibilitaron la política de vivienda podríamos encontrarlas en: a) la transformación económica y social de la Provincia, b) la vigencia del Régimen de Promoción Industrial (Ley 22.702), c) el crecimiento de la población convocada por la oferta que produjo el crecimiento industrial.

Respecto a la población, en este período, la provincia revirtió su perfil histórico, pasando de ser expulsora de habitantes (que emigraban en búsqueda de mejores oportunidades laborales) a receptora de los mismos, atraídos obviamente por la oferta de trabajo producida por la radicación industrial.

La práctica política: Los ritos de entrega de vivienda.

Una herramienta utilizada por el régimen puntano son los rituales, que se offician en el momento de la entrega de la vivienda. Estas prácticas intentan operar -a nivel de las representaciones- en dos sentidos. Por un lado, reforzar la imagen del líder paternal atento a las demandas de "su pueblo". Por otro, debilitando la noción de titularidad de derechos sociales, poniendo en peligro la posibilidad de constitución del sujeto como ciudadano autónomo.

La estructura social del rito permite distinguir distintos niveles de participantes observable en los roles desempeñados, la disposición del espacio y posicionamientos en la estructura jerárquica.

En los actos de entrega de viviendas del "Adolfismo" estos grupos diferenciados son: los funcionarios públicos (y candidatos oficialistas en tiempos preelectorales); un representante eclesiástico, los adjudicatarios de las viviendas y presencia de grupos más carenciados. Otros participantes son los organizadores, (sector burocrático) y los fotógrafos y camarógrafos que perpetuarán ese momento. La vestimenta de los participantes y la música que se emite previo y durante el ritual, lo asemeja a una fiesta.

El acto se abre con dos discursos: uno del clérigo (que además bendice a las familias y las viviendas) y otro de un representante gubernamental. En segundo lugar se procede a la entrega de las llaves de la casa a los beneficiarios, por parte de funcionarios y del propio Gobernador. El momento culmine se produce cuando el adjudicatario recibe el beso del "Señor Gobernador" que lo espera con los brazos abiertos. Luego de este momento

público, cada adjudicatario con su familia se retira a su nuevo mundo privado, "la flamante vivienda", sin esperar el cierre oficial del acto.

La práctica ritual descrita reafirma el lugar de cada uno y su identidad social. Los que offician de mediadores entre el poder divino y el poder mundano, los que dan y los que reciben, los iniciados como propietarios y los no iniciados, reforzando estructuras de autoridad. Los dispositivos discursivos (verbales, gestuales, espaciales...) buscan un efecto declarado, constituir a los beneficiarios de esta política en "**propietarios**" y otro implícito, reactualizar la imagen del líder -padre "*hacedor del sueño de la casa propia*", lo que debilitaría la representación del beneficiario como titular de derechos sociales.

La mirada desde los sujetos propietarios

Si analizamos los discursos de los nuevos propietarios, podemos encontrar algunas "marcas" del discurso adolfista: como por ejemplo expresaba un adjudicatario: "*el agradecimiento al Gobernador de la Provincia y a quienes hicieron posible la realización de contar con la casa propia*. (Héctor, del Barrio Jardín del Sur, 16/09/00)

En otro acto de entrega, otra adjudicataria manifestaba: "*la profunda alegría que tenemos todos, al recibir hoy la vivienda propia, luego de haber superado todos los obstáculos y con el sueño cumplido*" (Marita, Barrio Viva San Luis 12/12/2000.)

El rito, tiende a producir – o mejor reforzar- un conjunto de esquemas de pensamiento, de acción, de evaluación que pueden generar nuevas prácticas clientelares. ¿Qué se aprende? Un "habitus" (Gutierrez, Alicia, 1994), es aprender conductas, formas de comportamiento que se transfieren culturalmente. Es decir que una vez que se instala, tiene una infinita capacidad para generar prácticas, pensamientos y expresiones. Es una construcción social e histórica que se delimitan por las condiciones de producción del contexto (AUYERO J. 1996). Se institucionalizan prácticas, tendientes a legitimar el tipo de dominación y su reproducción, poniendo en zona de oscuridad que es la realización de un derecho. Quedando aparentemente instalado en el imaginario de los adjudicatarios de vivienda la percepción de que la casa "se la dio el Adolfo".

Algunas Conclusiones

Como se ha tratado de explicitar, los Estados subnacionales, han desarrollado atributos de estatidad, posibilitado por la descentralización del Estado Nacional llevada a cabo en la década del '90.

Se analiza cómo se produce el proceso acumulación de capital estatal que posibilita la construcción de un sistema de dominación, a nivel subnacional cuyas condiciones históricas de bajo desarrollo económico, y relaciones sociales de tipo tradicional, posibilitaron la cimentación de regímenes de tipo patrimonialistas, como el caso presentado de la Provincia de San Luis.

Las condiciones materiales en el periodo analizado permitieron una importante obra pública relacionada con la construcción de viviendas, que pudo otorgar eficacia simbólica y legitimidad al régimen.

Al articularse las condiciones del ámbito de “lo real” con una creencia instaurada como “el derecho a la casa propia”, se produce a nivel de los sujetos una representación asociada al ejercicio del poder, que se refuerzan con los rituales producidos en los actos de entrega de viviendas. Intenta a su vez fortalecer la percepción de que el derecho es “otorgado” por el gobernante, diluyéndose de esa forma la auto percepción de sujeto portador del mismo.

La ciudadanía entonces no quedaría entendida como ejercicio de un derecho, sino como el reflejo de un favor del gobernante, generando así una ciudadanía de baja intensidad, que es funcional a la reproducción de esa dominación. En consecuencia, se obstruye la posibilidad de construcción de ciudadanías plenas, esperables en sistemas democráticos.

Frente a estos modos deficitarios de ejercicio de la ciudadanía, parece difícil imaginar el futuro en términos de democratización para esta sociedad. Sin embargo, creemos que la salida podría estar en la confluencia de dos procesos de transformación: a) uno que opere hacia el interior del aparato estatal y sus modos de relación con la sociedad, b) otro que opere a nivel microsocia.

Para el primero, se requiere de una transformación del Estado, que debería estar dirigida a lograr un *aislamiento* de aquellas partes del aparato estatal que hoy están ligadas a pequeños sectores privilegiados de la sociedad puntana y construir nuevos vínculos con todos los sectores sociales, conservando el Estado cierta autonomía, que le permitan

acordar y planificar un desarrollo económico y social de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, creemos que este proceso es inviable dentro de un régimen patrimonialista.

El segundo, depende del desarrollo de los incipientes movimientos sociales y pequeños grupos de la sociedad civil, que detentan valores democráticos y pretenden reales formas de participación.. Las posibles combinaciones entre estas variables generarían una transformación en las prácticas formales e informales, construyendo espacios de acción y ejercicio de la ciudadanía democrática, donde los espectadores de estos regímenes se transformen en verdaderos actores de la democracia.

Bibliografía

- ARENDDT, Hannah. *"La condición Humana"* Paidós. 1993.
- AUYERO J. *"La doble vida del clientelismo político"* en Sociedad. Rev. de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) Abril 1996.
- JELIN, Elizabeth *"Ciudadanía emergente o exclusión?"* En Revista Sociedad N° 8 Facultad de Ciencias Sociales UBA. Abril 1996.
- LEFORT, Claude. *"Qué es la burocracia"* en 'Teoría de la Burocracia Estatal' Oszlak y Otros, Comp. Paidós, Bs. As.
- MARSHALL, Thomas. H. *"Ciudadanía y Clase Social"*. Revista Reis, Madrid, 1997,
- NINO, Carlos. *"Un País al Margen de la Ley"* Emecé, Bs. As., 1992
- O'DONNELL G. *"Contrapuntos"*, Ed Paidós, Bs.As.1997.
- O'DONNELL, Guillermo, *"Apuntes para una teoría del Estado"* en Teoría de la Burocracia Estatal en Oscar Oszlak Comp. Organizaciones Modernas. Bs. As.1985.
- OSZLAK O. *"Políticas Públicas y Regímenes Políticos- Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas"*. Estudios Cedes . Vol. 3 N° 2 .1980.
- OSZLAK (comp.) *"Teoría de la Burocracia Estatal"*, Paidós, Bs. As. 1985.
- QUIROGA, Hugo, *"El ciudadano y la pregunta por el Estado democrático"*, en Revista Estudios Sociales N° 14, Santa Fe 1998.
- OSZLAK, Oscar. *Formación Histórica del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio*. Estudios CEDES.
- REPETTO, Fabián *"Capacidad de gestión pública y políticas frente a la pobreza: la experiencia menemista (1989-1996)*. Presentado en el III Congreso Nacional de Ciencia Política. Mar del Plata (Argentina) 5 al 8 de noviembre de 1997.
- ROUQUAUD, I Y HERRERA, MR. *"La otra ciudadanía: el caso de una provincia argentina"* en ESCALERA, Javier (coord.) *Contrapuntos sobre Política y Democracia: Cultura, sociedad y Régimen Democrático*. Junta de Andalucía. Consejería de Relaciones Institucionales. Sevilla. España.2001.
- TROCELLO María Gloria *"La Identidad Colectiva y la Tentación Esencialista"*. Kairos Revista de Temas Sociales. U. Nacional de San Luis. N 2 Año 1998.
- TROCELLO, María Gloria. *"El discurso del régimen patrimonialista puntano"*. Escenario Alternativos . Año 2 Vol. 3 Marzo de 1998-
- TROCELLO, Gloria. *"La articulación entre régimen político y cultura política. El caso de la Provincia de San Luis"*. Kairos. Revista de Temas Sociales. N° 10. <http://www.revistakairos.org>
- WEBER, Max. *"Economía y Sociedad"*. Fondo de Cultura Económica. México . 2° reimpresión . 1974.