

margen N° 80 – abril 2016

## Desarrollo económico, sistema político y protección social en América Latina

Por Alejandro H. Del Valle y Dante J. Boga

**Alejandro H. Del Valle.** Dr. en Sociología, Docente e investigador de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.

**Dante J. Boga.** Lic. en Servicio Social de la Facultad de Ciencias de la Salud y Servicio Social. Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.

### Introducción

Los estudios sobre los sistemas de protección social en América latina han tendido a centrarse en las formas de intervención del estado, en los resultados o en las características que han desarrollado. Al mismo tiempo a excepción de algunos trabajos como los de Fleury (1997) (Bustelo y Minujin, 1997; Bustelo, 1998) o (Pérez Baltodano, 1997), la dimensión política no ha sido suficientemente abordada.

El paso del ‘estado liberal’ al ‘estado social’ no ha sido solamente la historia de la transformación del capitalismo del ‘laisse affaire’ al capitalismo monopolista que, a partir de la década de 1980, dio paso a una etapa neoliberal de la economía y la sociedad. El proceso de transformaciones no ha sido lineal porque en ese camino, la sociedad ha sufrido transformaciones en su relación con el Estado y han variado los mecanismos por medio de los cuáles se representan los diversos intereses **-1-**.

En el presente artículo partiremos de la siguiente afirmación: en América latina el surgimiento de los ‘estados sociales’ ha estado vinculado a alguna forma de corporativismo **-2-**. En parte, esto se debe a que toda política de protección social tiene efectos sobre la fuerza de trabajo y sus costes. Por lo que, de manera directa o indirecta es una intervención –al menos parcial- en las fuerzas del mercado y, esto conduce al desarrollo medios alternativos para restringir los precios, sobre todo el precio del trabajo. En el presente artículo, se analizará el modo en que dicha intervención fue realizada.

La segunda afirmación que deseamos desarrollar es que, en América latina los sistemas de protección social se desarrollaron en el contexto de consolidación de un modelo de hegemonía corporativa autoritaria que, nacionalmente, se expresó bajo formas políticas como el peronismo, el Varguismo o el Aprismo, por medio de procesos de ‘socialización de lo político’ bajo control estatal.

En este artículo el objetivo es interpretar los procesos de desarrollo de los derechos sociales desde esta perspectiva. Para ello, se asume que el avance de estos derechos fue posible, en virtud de una nueva forma de construcción de hegemonía que estuvo asociada a una hipótesis de

crecimiento económico permanente y cuyo sostén principal fue la corporativización de los intereses sociales en la formación de las políticas públicas.

De este modo, el Estado reguló el proceso de intercambio político entre los diversos agentes por medio de construir un consenso democrático basado en el control del ciclo económico apoyado en el Estado.

### **Los supuestos del sistema de protección social**

El desarrollo de los sistemas de protección social se basó en un modelo de sociedad y de gobernabilidad apoyado en el supuesto de que existía una relación directa entre desarrollo económico y sistema político.

Esta relación, implicaba la construcción de un Estado que, manteniendo el esquema liberal de “libertad negativa” pudiera avanzar en sus funciones de gobierno por medio de incrementar su legitimidad vía la incorporación de derechos sociales como garantía para el desarrollo de procesos de movilidad ascendente e inclusión social.

El ‘Estado social’ se expandió, efectivamente, por medio de un modelo de interacción entre gobierno, capital y trabajo donde las instituciones asumieron funciones de selección, agregación y simplificación de demandas con el fin que el ‘sistema político tuviese control sobre el ciclo económico apoyado en el mercado’ (Portantiero, 1984: 100). Así, garantizado el desarrollo de las fuerzas productivas, la sociedad podría paulatinamente acceder, sin necesidad de sacrificar derechos individuales, a crecientes niveles de bienestar (expansión de derechos sociales).

La distribución del riesgo, entendido como la capacidad de resistencia de las personas y las familias al declinar del bienestar estaba organizada en función de:

a- Limitar el riesgo de clase cuyo destinatario principal era el obrero o empleado del mercado formal, con trayectoria vital ordenada y estandarizada. Cubrir su riesgo era resolver la “cuestión obrera” y el sistema de protección social sirvió para convertir a los trabajadores en ciudadanos sociales.

b- Limitar el riesgo de trayectoria vital que implicaba cubrir las contingencias de un beneficiario tipo, cuya esperanza de vida media era en 1950 entre 8 y 10 años menor que la de hoy, lo que significaba que había que esperar, una escolarización media hasta los 20 años; 45 años de cotización, seguidos de siete de jubilación del varón y prolongados por 4 o 5 de viudedad de la mujer superviviente. La cobertura de los riesgos asociados a una trayectoria vital de este tipo no planteaba grandes problemas puesto que la etapa de cotización equivalía casi al doble de la de dependencia total (infantil y por causa de vejez) del sustentador principal.

c- Limitar el riesgo intergeneracional a partir de generar una expectativa creciente de que “a cada generación le iría mejor que a la anterior” (movilidad social ascendente), con oportunidades para los hijos de la clase obrera de romper con el status heredado, ocupar empleos y adoptar modos de vida propios de la clase media. Este tipo de riesgo se cubría a través del acceso generalizado a la educación -incluida la educación superior-.

Asimismo, el principio de orientación que inspiró la construcción de la estructura de protección social fue la subsidiariedad por lo que el Estado sólo intervendría cuando fallen las instituciones más próximas al individuo: mercado y familia.

En la práctica, este sistema se caracterizó por la segmentación, que privilegió generalmente a los funcionarios y estableció múltiples sistemas de acceso y niveles de prestaciones en razón del status profesional a través del fortalecimiento de los mecanismos de representación y prestación de servicios de bienestar de tipo corporativista.

El familiarismo de este modelo consistió en que las prestaciones estaban dirigidas principalmente al varón cabeza de familia haciendo descansar sobre éste la responsabilidad principal de dispensar cobertura del riesgo y cuidados de bienestar a sus miembros en circunstancias de necesidad; una obligación que se estableció incluso a través de preceptos legales.

Es decir, el Estado no sustituyó a la familia en la prestación de servicios sociales ni estableció subsidios familiares significativos, ya que la situación familiar se reflejó en el trato que recibía el ‘jefe de hogar’ en el mercado de trabajo y en el sistema de protección social, lo que reforzaba la autoridad de aquél y la centralidad de la institución familiar en la arquitectura social.

Dos ideas sobre las que descansaba esta estructura de protección eran que, bajo la influencia del desarrollo económico, los estados sociales y el proceso de modernización conducirían al continente hacia el mundo industrial.

En este sentido, se pensó que los países que transitaban desde sociedades agrarias, con familias extendidas, baja esperanza de vida al nacer y alta proporción de trabajadores de baja calificación se encaminaban hacia otro tipo de sociedad urbanizada, con envejecimiento de la población, donde el empleo formal y la unidad familiar biparental estable bajo el modelo breadwinner serían la norma.

En ese contexto, las nuevas sociedades emergentes deberían enfrentar una serie de riesgos relativos a la protección de la tercera edad, a la calificación de sus migrantes rurales, a la creación de mecanismos de manutención de renta individual y familiar (especialmente en las etapas tempranas del ciclo familiar) y a la creación de sistemas de salud y protección sanitaria adecuados para la convivencia urbana (Huber y Stephens, 2005). La protección social reflejó la respuesta a esta transición desde sociedades rurales a la sociedad industrial y urbanizada, con sus correlatos demográficos y familiares.

Expresaba la convicción de que se podían o lograrían garantizar el acceso a la protección y el bienestar social mediante el mercado laboral y la familia, siendo el Estado social un complemento y correctivo de esa estructura básica de bienestar (Esping-Andersen, 2000; Offe, 1974).

El Estado, reconociendo los riesgos inherentes a una forma determinada de producción de bienestar de un tipo de familia (el modelo nuclear biparental breadwinner) y de un tipo de mercado (el modelo industrial fordista), generaba mecanismos de desmercantilización y desfamiliarización que permitían que, cuando estas esferas fallaban o no se hacían presentes en forma adecuada, el Estado sí lo hacía.

### **La Protección social y los derechos sociales en América latina**

Diversos autores (Therborn, 1989: 85) han indicado la inexactitud del término “Estado keynesiano de bienestar” o “políticas keynesianas de bienestar” ya que se tienden a incluir bajo un mismo concepto elementos tan diversos como la política social, la dirección macroeconómica estatal y el compromiso con el pleno empleo. A esta inexactitud también han contribuido los análisis neomarxistas; al interpretar como un todo a las políticas de bienestar en términos de una respuesta funcional del viejo Estado liberal a las transformaciones históricas sufridas por el capitalismo.

En realidad, referirnos a las políticas sociales o a los sistemas de protección social como sistemas o políticas de bienestar nos recuerda aquella interpretación que Briggs (1961) calificó como una ‘reformulación de la interpretación whig de la Historia en la que el concepto de welfare sustituye al de ‘gobierno representativo’ como su supuesto destino inexorable’.

Esta reformulación de la historia como progreso respondía al esquema conceptual desarrollado por Marshall (1992) quien entendía la existencia de un avance constante y ascendente hacia mayores cotas de justicia social fruto de la presión histórica del movimiento obrero que condujo a la existencia de una ‘ciudadanía social’.

En el argumento de Marshall (1992: 103) el acceso al poder político de la clase obrera permitió el avance de los derechos sociales por medio del estado de bienestar. Por lo que, la evolución política desde el liberalismo hasta la democracia de masas habría sido un proceso paralelo a la configuración de sus miembros como sujetos de derechos: los derechos civiles concedidos por las revoluciones liberales habrían servido como instrumento para la posterior obtención de derechos políticos y, en última instancia, de derechos sociales. Desde esta perspectiva, tal como lo indica Flora (1986: 15) *‘el Estado de bienestar se presentaría como la última fase en la construcción política de los Estados-nación’*.

Sin embargo, al analizar la dinámica de los derechos sociales, en el caso latinoamericano, surgen profundas diferencias respecto al rol que tuvo el Estado, en relación al caso Europeo, en la consolidación de un sistema de protección social.

En Europa, por ejemplo, el Welfare State, surgió como un efecto del desarrollo del mercado sin inversión directa del Estado. Esto produjo a que la economía se transformase en el mecanismo más dinámico de la vinculación Estado-sociedad. En América latina, ante la ausencia de dinamismo económico el Estado afrontó la responsabilidad de convertirse en agente activo del desarrollo capitalista y estimular la inversión industrial.

Para ello, el Estado tuvo tres funciones clave: a- intermediario financiero con el objeto de transferir recursos financieros hacia la industria privada por medio de instituciones de desarrollo especialmente creadas para tal fin; b- distribuidor de ingresos por medio de asignar recursos para la expansión de la seguridad social y la extensión de los servicios de educación, salud y vivienda; c- inversor directo por medio de adaptar y ampliar la infraestructura económica de transportes, comunicaciones y energía junto con algunas empresas industriales.

De este modo, la industrialización vía sustitución de importaciones dio lugar a que el ‘Estado desarrollista’ tienda a prevalecer por sobre el ‘Estado social’ en el sentido que el Estado privilegió, políticamente, a la cuestión económica por sobre la social. Siguiendo esta interpretación, el Estado, a diferencia de Europa, afrontó la responsabilidad de convertirse en agente activo del desarrollo capitalista y estimular la inversión industrial (en otras palabras no intervino ‘desde afuera’ en el mercado sino que se transformó en un agente económico más).

Esto condujo a que, una de las diferencias entre la evolución del fordismo (como modo de organización de la producción) en los países industrializados y el fordismo en América latina haya sido que en los primeros, las relaciones salariales se generalizaron cada vez más y los sectores no capitalistas (campesinos, artesanos, etc.) redujeron su participación en la producción y en el empleo. Esto ocurrió principalmente en el contexto de la regulación fordista (vinculación entre productividad y salarios) por lo que la mayor productividad incidió en el incremento de la demanda por bienes de consumo, y *‘la producción capitalista se expandió hacia bienes previamente*

*producidos principalmente por los sectores no capitalistas así como hacia nuevos bienes (duraderos)*' (Del Valle, 2010: 16).

En América latina este proceso se dio sólo parcialmente, por lo que se profundizó la heterogeneidad estructural. De allí que las tasas de crecimiento y las actividades formales no se expandieron al ritmo necesario como para reducir el peso de sector informal y, debido a la debilidad del vínculo entre la productividad y la demanda interna en el contexto de una economía segmentada, la transformación fordista del mercado de trabajo avanzó sólo parcialmente.

A diferencia de Europa, la expansión de derechos sociales, al seguir el modelo de seguro social vinculado al empleo formal, tendió a crecer gradualmente en su cobertura pero se distinguió por su carácter excluyente y regresivo ya que sólo incorporó a los miembros de la coalición social que impulsó el proyecto industrializador: las organizaciones obreras y las clases medias, forjadas por los sectores modernos de la economía y el Estado.

El resultado fue que el sistema de seguro social bloqueó el proceso expansivo de derechos y ciudadanía social y consolidó relaciones clientelares entre gobiernos y sindicatos siguiendo una lógica de incorporación controlada de grupos emergentes a los beneficios de la nueva economía política.

Esta lógica de incorporación controlada (en la que se expandieron los derechos sociales) significaba que la democracia como forma de representación de intereses otorgaba legitimidad al sistema político en la medida que éste comenzaba a gestionar la política por medio de la negociación constante con los actores sociales capaces de movilizar recursos de poder.

Mientras tanto, por ejemplo en Inglaterra, la democracia se complementaba por medio de mecanismos corporativos de representación de intereses que se ajustaban al antiguo sistema basado en el parlamento que ahora comenzaba a perder influencia. Es decir, en Europa, el corporativismo se sumaba al modelo garantista (liberal) del Estado de derecho y se anclaba en un contexto de fuerte organización social por lo que el Estado estaba imposibilitado para intervenir directamente en la selección de los dirigentes o en la elaboración de opciones estratégicas de aquellas organizaciones que monopolizaban la representación de intereses (sindicatos, por ejemplo).

### **Ciudadanía y gobernabilidad**

Como se indicó, la expansión de los derechos sociales estuvo subordinada al *modelo de gobernabilidad* emergente tras la consolidación de la etapa sustitutiva y del desarrollismo (1960/70).

Bajo la denominada lógica de incorporación controlada, a diferencia de Europa, el sistema político y la práctica democrática, en América latina no busca el consenso a través de la aprobación ocasional del voto ciudadano sino que dependió y depende de la negociación continua con los diferentes grupos organizados. Esto se debe a que, al funcionar el Estado como agente activo de las relaciones económicas, su acción tiende a politizar al mercado pero casualmente para poder actuar el Estado dependió y depende, permanentemente de la capacidad de acción y de veto de los actores sociales que desde posiciones de poder, tienen capacidad de movilizar recursos.

Como se puede observar, el sistema político se emplaza sobre la exaltación de la capacidad de presión de los actores y por esto, los derechos sociales y el Estado social dependieron y dependen de la prosperidad económica para poder desarrollarse. Es sobre la base de ésta prosperidad que los diversos grupos de tienen capacidad para disciplinar a su base social.

Se podría afirmar que, la relación ‘política social – política económica’ se asentó sobre el rol que había adquirido el Estado y subordinó la primera a la segunda, es decir, el ‘Estado desarrollista’ tendió a prevalecer por sobre el ‘Estado social’ ya que el Estado prioriza políticamente a la cuestión económica por sobre la social debido al rol que posee como agente económico promotor del desarrollo.

En síntesis, la expansión de los derechos sociales surgió como una reformulación antiliberal -8- de las relaciones entre Estado y sociedad (antes que como resultado del incremento de demandas) y, por ello, las organizaciones corporativas dependieron y dependen para su funcionamiento del Estado que otorga reconocimiento y posee, hasta el día de hoy, la facultad de excluirlas. Es decir, el rol que las corporaciones comenzaron a poseer en el sistema político se encontró subordinado a la centralización estatal del conjunto de instituciones de carácter público.

### **Los límites políticos de la protección social**

Se puede afirmar entonces que el avance de los derechos sociales fue posible, en América latina, en la medida que éste tuvo como objetivo promover el desarrollo económico bajo control estatal. En este sentido, el sistema político logra ordenar las estrategias de acción “*subjetivables*” de los agentes sociales y las condiciones de existencia del propio sistema.

En la base de las condiciones de existencia del propio sistema político podemos identificar entre otros factores, aquellas decisiones pasadas pero que poseían y poseen un efecto presente y cuya modificación pueden afectar una condición a futuro. Concretamente, podemos asumir que las decisiones -de política pública en general y de política social en particular- que se toman hoy, son acciones que afectan y limitan la capacidad de decisión sobre las acciones que se tomarán mañana y pueden ser evaluadas por la disposición en que nos colocan para acceder a un objetivo perseguido. Derivada de la afirmación anterior, existe lo que podríamos denominar ‘*hipótesis de la inercia de la política pública*’.

Según esta hipótesis, los costes de la política pública no reflejan las opciones actuales sino decisiones pasadas. Esto significa que el sistema de protección social y las políticas sociales implican compromisos –sociales y políticos- incorporados a leyes que autorizan y exigen al gobierno gastar anualmente en objetivos determinados por lo que, todo gobierno recién llegado al poder queda inmediatamente comprometido a no ser que desee arriesgarse al conflicto político derivado de la supresión de disposiciones que conceden beneficios que millones de ciudadanos están esperando. El presupuesto público, en otras palabras, es controlado por la historia y no, solamente, por los gestores de la política.

En el plano empírico, el sistema de protección social, debido al rol que ocupaba el Estado como agente económico y al lugar que ocupan las agrupaciones de interés en la construcción de hegemonía, solo puede desarrollarse por medio del incremento del gasto público y no de la redistribución del mismo. De este modo, en ausencia de crecimiento, los gobiernos se encuentran entre la inflación como mecanismo para el recorte de gastos (disminución de los costes de la fuerza de trabajo) o el incremento de las cargas impositivas.

Ahora bien, si aceptamos que todo sistema político ordena aquellas estrategias de acción subjetivables, es decir, aquellas a las que el sistema puede atribuirles un sujeto y una ‘supuesta’ racionalidad; en América latina, la condición de existencia del sistema –su racionalidad- es la idea que el desarrollo económico, al facilitar el acceso a la satisfacción de las demandas sociales da

lugar al desarrollo político armonioso por medio de la capacidad de concertación y planificación asentada en el Estado.

En términos sociales si en la base de aquella sociedad –aún bajo el desarrollo de los derechos sociales- encontramos la explotación, su contra cara, en términos sociales e integrativos, era la estratificación y la desigualdad. Ciertamente, se podría afirmar que el sistema económico en la medida que da lugar al desarrollo de una estructura de clases, se transforma en un sistema que integra desde la desigualdad sobre la base del principio de acumulación por medio de la extracción de plusvalía. No obstante, lo que deseo destacar es que esta aparente ‘disfuncionalidad’ entre una sociedad apoyada “normativamente” en el principio de igualdad y justicia social y el desarrollo de un sistema de desigualdades crecientes se resolvía por medio del mismo proceso de acumulación de capital en la medida que, éste proceso encontraba una función integrativa por medio de una estructura de interacción donde las racionalidades se ordenan, en primer lugar, por la relación que los sujetos mantienen con los medios de producción; en segundo lugar, por su condición de explotados o explotadores, es decir, por su condición de generadores o no de plusvalía y, por último por la función sistémica que desempeñan en la medida que con su explotación contribuyen al enriquecimiento ajeno.

En el plano de los factores “subjetivables”, se encuentra una suerte de “beneficio compensatorio integrativo” por medio del “beneficio” adicional del “estar adentro” y, por esa vía, acceder al consumo de bienes y servicios. En una estructura de interacción de este tipo, la racionalidad operaba maximizando beneficios en función de una lógica de clases y, consecuentemente, una lógica de acción colectiva y de acción política.

Desde esta perspectiva, la “condición de clase” es una dimensión subjetivable y está dada por un conjunto de uniformidades y procesos objetivos que facilitan, a la vez que ocultan, las condiciones de explotación.

No obstante, existía una sintonía entre la racionalidad del sistema y la racionalidad de la acción de los agentes sociales. Esta sintonía, en la medida que se trataba de un escenario donde aparecían como variables el estado, el mercado y las corporaciones, se apoyaba en el supuesto de que cada uno de estos ámbitos poseía una lógica propia que daba forma a un sujeto “pre-constituido” (burócrata, empresario, obrero, etc.) y cuya racionalidad funcionaba como un a priori del conflicto.

Las soluciones a los problemas sociales y políticos podían ser esperadas, por medio de planificaciones basadas en esquemas simplificados donde la multifactorialidad era resuelta por medio de privilegiar una sola variable.

Es decir, la relación entre ciudadanía y bienestar, entre democracia y gobernabilidad, entre participación y orden público, se resolvía en función de principios de homogeneidad apoyados en el supuesto de la existencia de sujetos preconstituidos o que se podían constituir por medio de los saberes preexistentes. El desafío político era que el Estado pudiese organizar una unidad en base a algún principio de racionalidad prefigurado. La política se planteaba así, en torno al problema de la hegemonía, en el sentido, de la construcción política de una mayoría que garantizase el problema del orden frente a las minorías orientadas por fines egoístas.

La racionalidad de la acción de los agentes sociales (sindicatos, empresarios, etc.) tenía como finalidad alcanzar el consenso sobre la legitimidad del sistema en su conjunto. De allí que la búsqueda de consensos pudiera presentarse como un fin deseable de la gestión política en la medida que éste consenso marcaría el punto en el que una decisión se presentaba como óptima.

## **Transformaciones: rupturas y continuidades**

Como se ha intentado mostrar tanto el modelo de construcción de hegemonía como el modelo de desarrollo eran los límites objetivos para la expansión de los derechos sociales. Me interesa, en este apartado, indicar e interpretar brevemente algunos de los problemas que presenta actualmente el modelo de protección social y como interactúa con el sistema político estableciendo nuevas pautas de conflicto.

Desde el proceso de reformas estructurales –década de 1980- y, fundamentalmente desde la década de 1990, el empleo y la protección social centrada exclusivamente en el sistema contributivo han perdido capacidad integradora y de protección.

La implementación del orden neoliberal –que se expresó por medio del proceso de reestructuración económico y social de los años 80 y 90- implicó la reestructuración de los núcleos que, hasta ese entonces organizaron la vida social y política de la Argentina: el mundo del trabajo y el Estado. Esa reestructuración es un factor clave para la comprensión de los movimientos sociales emergentes y también para el entendimiento del nuevo sistema político.

Históricamente, el empleo protegido constituía el mecanismo de integración social y el acceso a la condición ciudadana. Las reformas produjeron cambios significativos en estos ámbitos (Lindenboim 2002; Cerrutti, 2002; Lindenboim y Gonzalez, 2004). Las elevadas tasas de desocupación, precarización e informalidad impactaron directamente en el incremento de la pobreza y, por lo tanto, en las condiciones de vulnerabilidad social de amplios sectores (Cerrutti y Grimson, 2004).

La transformación estructural del empleo y de los mercados laborales, en América Latina se ha traducido en una mayor vulnerabilidad ante el desempleo y en una tendencia a la mayor precarización e informalización laboral. Estos cambios se conjugaron con los procesos de transición demográfica y modificaciones en las estructuras familiares por lo que dieron lugar a un desajuste entre la distribución del riesgo social (en las tres dimensiones señaladas en otro apartado) y la respuesta Estatal (es decir el sistema de protección social). Éste desajuste se traduce en fisuras que generan desequilibrios que afectan al bienestar y ponen en tensión a las formas de representación de intereses y al modo en el que se desarrolla la noción de ciudadanía.

Entre los cambios citados, a nivel del mercado se produjeron transformaciones: surgimiento del desempleo estructural y precarización de las relaciones laborales. A nivel de la familia: inestabilidad de los arreglos familiares, surgimiento de nuevos tipos de arreglos (unión libre, monoparentalidad, jefatura de hogar femenina). En el plano demográfico, avances en la transición demográfica (surge el envejecimiento de la población y, fundamentalmente el envejecimiento doméstico).

A estas transformaciones hay que incluir otras: a medida que se transforma el mercado laboral (desempleo o sub-empleo) las familias incorporan a algunos miembros en el mercado de trabajo como estrategia para mantener los niveles de bienestar. Esto modifica el modelo tradicional de familia con un generador de ingresos único o principal y, al mismo tiempo se produce la masiva incorporación de la mujer al mercado laboral (Kilkey y Bradshaw, 1999).

Asimismo, el proceso de desindustrialización afectó el empleo de calificaciones y competencias fijas elevando los umbrales de credenciales educativas y de acumulación de capital humano necesarios para una adecuada inserción en el mercado laboral formal (Del Valle, 2010: 49).

Estos cambios en el mundo laboral impactaron en el modo en que se articulaba tradicionalmente la relación entre estado y sindicatos. En Argentina, por ejemplo, el monopolio de representación establece por ley que la sindicalización se realiza por rama de actividad y un solo sindicato por rama puede poseer el reconocimiento estatal. Por último, "...Los patrones se hallan obligados por ley a negociar con el sindicato reconocido, y las disposiciones establecidas por medio de esa negociación se aplican a todos los trabajadores de esa rama." (Farinetti, 1999: 3).

Los cambios en la composición del movimiento obrero generó problemas de afiliación de los sindicatos. El efecto de disciplinamiento de la fuerza laboral que ejerció el desempleo (Lindenboim y Gonzalez, 2004) y las nuevas condiciones del mercado laboral limitaron la posibilidad de la estrategia de la huelga y la movilización como recurso de poder.

### **Conclusión. Transformaciones y transiciones**

El final de los cambios operados durante la década de los 90 y de aquella ideología -que vio al ajuste económico, las privatizaciones y el mercado no sólo como instrumentos sino como modelo de la buena sociedad- descubrió que no tenía su correlato en un Estado pro-activo, con capacidad de iniciativa, ni de resolver las contradicciones que planteaba el modelo: ahondamiento de la brecha social, desempleo, corrupción, etc.

En ese contexto, resulta lógico que vuelva a surgir la cuestión del fortalecimiento del Estado junto con la cuestión de la gobernabilidad, debido a que el desafío que se enfrenta es el de crear un sistema de gobernabilidad que promueva, soporte y sostenga el desarrollo social, particularmente de los sectores más pobres y marginales. Pero la cuestión de la gobernabilidad, tal como la he planteado, se relaciona directamente con la dinámica social y económica aunque los problemas que la suscitan no provienen del "exceso de democracia" (tesis conservadora) ni del peso excesivo de las demandas sociales (tesis neofuncionalistas), sino de la ausencia de un pacto o coalición política estable y no maximalista a partir de asumir que no existen racionalidades a priori de la acción ni intereses que puedan ser subjetivables.

Asimismo, si la política social y la ciudadanía dependen para su desarrollo de la economía se podría afirmar que el problema de la representación de intereses, en realidad no se resuelve sino que se financia: sea mediante subsidios o prestaciones sociales. Ahora bien, en la actual coyuntura económica internacional y con la esperada reducción del crecimiento económico el costo fiscal del financiamiento será más gravoso.

Una política de reducción del consumo tendrá efectos sobre la demanda agregada y es posible esperar que los conflictos no consigan resolverse mediante el 'financiamiento'. Surge así el problema de la organización de la representación de intereses que, históricamente, se ha mostrado arbitraria, parcial e insensible a cualquier forma de control popular.

La dificultad de articulación entre la dimensión económica y política, nos obliga a comprender que uno de los principales problemas que habrá de enfrentar la democracia actual será el de definir el ámbito de actuación de la política pública, del control, el apoyo y la regulación estatal a diversas áreas que sería necesario consensuar si se consideran 'exclusividad' o no de la sociedad civil, del Estado o del mercado o si deben ser cogestionadas de manera mixta.

La pregunta es si, de algún modo, se ha solucionado la crisis de representación, es decir, si se ha llegado a un momento de equilibrio hegemónico. La hipótesis al respecto es que no se han

modificado los mecanismos ‘tradicionales’ de construcción de consenso sino que se han reformulado.

En este sentido se ha rearticulado un modelo de acumulación, un régimen político y una trama discursiva que configuró un reordenamiento. Los movimientos sociales emergentes durante la década de 1990 continuaron presentando demandas en el espacio público mediante acciones colectivas, pero han tenido dificultades para proponer modos de sociabilidad, producción y reproducción de la vida por fuera del modelo propuesto por el gobierno, al decir de Tapia (2005), dificultades para ‘asumir lógicas de movimiento societal’.

Un aspecto del reordenamiento implicó respuestas institucionales que absorbieron y recompusieron las demandas particulares en un proceso más amplio de inclusión (Aboy Carlés, 2005). Esto brindó la posibilidad de incorporar demandas de los movimientos sociales en un registro institucional que lógicamente tuvo efectos en la construcción de un orden diferente por medio de la recanalización de los modos de participación, por ejemplo, varios dirigentes de los movimientos pasaron a ocupar cargos en la nueva administración.

Al mismo tiempo, al prevalecer la lógica del pluralismo corporativo aquellos movimientos que no han sido incorporados han tendido a quedar excluidos del modelo de representación y esto dio lugar a que se genere un campo de oposición en el que se encuentran demandas que exigen cambios más profundos en la distribución del ingreso y aquellas que demandan la finalización del modelo económico por considerarlo basado en la depredación de los recursos naturales bajo explotación de grandes capitales nacionales y extranjeros, esto abarca tanto a los movimientos campesinos (e indígenas) que enfrentan el avance del monocultivo de soja, como al movimiento de asambleas ciudadanas que se oponen a la instalación de megaminerías contaminantes.

No obstante, no se produjo un cambio significativo en la estructura del gasto social donde más del 50 % del gasto se dirige a la seguridad y bienestar social (seguridad social más asignaciones familiares que incluye a la asignación universal por hijo), del cual un 75% va a transferencias de rentas a la tercera edad. (Del Valle, 2009). Pero este es un gasto social que en su mayoría llega a quien contó con una inserción formal, estable y de larga duración en el mercado laboral.

En este sentido, las diferencias de acceso a la protección social se encuentran condicionadas por el rol que posee el sector informal en el crecimiento económico y por la propia influencia que ejerce el sistema de protección social en los procesos de estratificación.

Esto se debe a que la proliferación y desarrollo de actividades informales, al mismo tiempo, se encuentra determinada por los cambios que se verifican en la estructura social porque de ella proviene la fuerza de trabajo que se emplea en el sector informal pero también los potenciales consumidores de los bienes o servicios de dicho mercado; en segundo término, como se indicó, la actual estructura de protección social continúa condicionando los recursos y acceso a bienes y servicios al lugar que la persona ocupe en dicha estructura social.

Por ello se puede hablar de “...dos niveles de exclusión, por un lado la que se produce en términos de estar dentro o fuera de la estructura ocupacional; por otro, el estar incorporado de manera formal o informal y precaria...” (Del Valle, 2010a: 259). En la misma línea argumental, a pesar que en los últimos años tanto en la ‘atención sanitaria como en educación se ha logrado avanzar hacia una cobertura casi universal’ CEPAL (2008), el acceso se encuentra estratificado para aquellos grupos insertos en los mercados laborales primarios y secundarios por lo que se puede afirmar que paradójicamente esa ampliación es universal y segmentada.

La división social que se produce entre incluidos y excluidos de los mercados de trabajo formales y la provisión de servicios sociales básicos -sobre todo hacia los sectores urbanos vinculados al mercado formal- da lugar a la emergencia de un sistema de protección social estratificado para los cotizantes y un sistema de protección para los pobres también estratificado, es decir que solo accede un sector –el más pobre- de los pobres.

Esto se debe a que el propio sistema de protección social se desarrolla en función de una estructura de oportunidades (estructura de reparto de riesgos) que, en el contexto actual, se encuentra sesgada en favor de quienes ya están en posesión de un activo social, ya sea por las mejores oportunidades de trabajo que capturan por el activo laboral que ya posee su grupo familiar, o por el mejor acceso que tienen a una escolaridad prolongada por el capital cultural o económico del grupo familiar del que provienen.

Actualmente, la actividad laboral se construye en función de una situación de conflicto que subyace a la cuestión de la distribución de la ocupación y del producto del trabajo por lo que la crisis de la sociedad y el desajuste de los sistemas de protección social se presentan no sólo en el orden económico sino también a nivel social y político. Allí es donde se ven claramente afectados los modos de construcción política y las formas de representación de intereses de la democracia actual ya que los costos sociales de la transformación no son, simplemente, una vivencia individual sino que implican la fractura de las formas tradicionales de integración social y la pérdida de capacidad organizativa e identidad cultural que, en el modelo anterior, se sustentaba en los sindicatos.

Las fracturas de los mecanismos institucionales de construcción de solidaridad traen aparejados procesos de desocialización de lo social que se caracterizan, la primacía del oportunismo, es decir, por una visión pragmática, inmediatista y fundada en una mirada de ‘corto plazo’ (Offe, 1990). Éste oportunismo es concomitante con el individualismo y la ausencia de solidaridad.

Esto cuestiona la hipótesis acerca de la eficacia del crecimiento económico como condición suficiente que garantiza la plena inserción productiva de la fuerza de trabajo en relaciones laborales dentro del mercado formal para dar lugar a la estabilización de las modalidades informales, precarias, flexibles y de subcontratación aún en situaciones de recuperación y crecimiento económico como la que ha transitado la región en los últimos ocho años.

## Notas

**-1-** La dimensión de ‘representación de intereses’ ha sido dejada de lado por los planificadores que, apoyados en premisas tecnocráticas no la consideraron como un problema de ‘diseño político’ por lo que no se tuvo ni se tiene en cuenta en el momento de elaboración de la política pública.

**-2-** Entendemos por corporativismo a aquellas formas de gestión política donde se priorizan los acuerdos entre grupos de interés antes que acuerdos políticos basados en la institución parlamentaria.

**-3-** Por autoritario nos referimos a aquel contexto donde las organizaciones son definidas, se les asigna poder e incluso son creadas por el Estado por lo que tanto su ámbito como su poder son otorgados por el propio Estado.

**-4-** El peronismo en Argentina; el Vargasismo en Brasil; o el APRA en Perú son ejemplos, como veremos posteriormente, de incorporación controlada por el gobierno de los diversos grupos de interés al esquema de desarrollo económico y político.

-5- Probablemente, se pueda sostener que la única excepción de un Estado benefactor y desarrollista fue la Alemania de Bismark.

-6- El resultado de la modalidad de desarrollo en el mercado de trabajo entre 1950 y 1980 ha sido resumido como: "incorporación y exclusión social, simultáneamente" (PREALC, 1991: 2). Esto significa que, mientras una proporción creciente de la PEA logró incorporarse en actividades dinámicas, una proporción importante de las personas, que en el contexto de procesos entrelazados de atracción y expulsión, salió del sector agropecuario y en gran parte migraron hacia las grandes urbes y solamente pudieron ocuparse en actividades de baja productividad y bajos ingresos laborales.

-7- Lautier (1993) menciona tres rasgos característicos de los Estados de bienestar en América Latina: 1) la aparición inicialmente de un sistema de seguro social (accidentes de trabajo, enfermedad y jubilación) para sectores específicos de la población asalariada; 2) la inclusión de los sindicatos en un contexto de falta de libertad sindical, y 3) los mecanismos asistencialistas que se convierten en bases para el 'clientelismo político' (Pérez Baltodano, 1997).

-8- El sistema democrático más que buscar expresar o apoyarse en la legitimidad ciudadana tendió a apoyarse en el acuerdo con los diversos grupos de interés.

## **Bibliografía**

Aboy Carlés, Gerardo (2005) "La democratización beligerante del populismo". Ponencia presentada al VII Congreso Nacional de la SAAP, Córdoba, noviembre.

Briggs, Assa (1961) The Welfare State in Historical Perspective, en *European Journal of Sociology*, n° 2, pp. 221-258.

Bustelo, Eduardo (1997) La Producción del Estado de Malestar. Ajuste y Política Social en América Latina. En Cuesta Abajo. Buenos Aires, Losada

CEPAL -Comisión Económica para América Latina- (2008) Panorama Social de América latina, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Cerrutti, Marcela (2002), "El problema del desempleo; el caso argentino en el contexto latinoamericano», ponencia presentada al Seminario Latin American Labor and Globalization: Trends Following a Decade of Economic Adjustment, organizado por el Social Science Research Council y Flacso, San José.

Cerrutti, Marcela y Grimson, Alejandro (2004), "Buenos Aires, neoliberalismo y después. Cambios socioeconómicos y respuestas populares". Cuadernos del IDES, N° 5, Buenos Aires.

[http://www.ides.org.ar/shared/doc/pdf/cuadernos/Cuaderno5\\_Cerrutti\\_Grimson.pdf](http://www.ides.org.ar/shared/doc/pdf/cuadernos/Cuaderno5_Cerrutti_Grimson.pdf)

Del Valle, Alejandro (2009) Estructura Ocupacional, gasto social y sistemas de bienestar en América Latina, en *Revista Latinoamericana SURMANIA* Nro 3, Tercer Trimestre, Grupo de trabajo Gobernanza - Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia. Pag. 22-55.

Del Valle, Alejandro (2010) Reformas estructurales, Mercado de trabajo y Protección social en América latina, en *Portularia- Revista de Trabajo Social* Nro. 1 Vol. X, Departamento de Trabajo Social y Sociología, Universidad de Huelva, España. Pag. 3-21.

Del Valle, Alejandro (2010a) Informalidad y Modelos de Bienestar en América Latina, en Revista Política y Sociedad Nro 3, Vol. 47, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Campo de Somosaguas, Universidad Complutense de Madrid, España. Págs. 175-193.

Esping-Andersen, Gosta (2000) Social Foundations of Postindustrial Economies, Oxford University Press.

Farinetti, Marina (1999), “¿Qué queda del ‘movimiento obrero’? Las formas del reclamo laboral en la nueva democracia argentina”, Trabajo y Sociedad, 1 (1).

Fleury, Sonia (1997) Estado sin ciudadanos, Editorial Lugar, Buenos Aires.

Flora, Peter (ed.) (1986) Growth to Limits: the Western European Welfare States since World War II, Berlin-New York, Walter de Gruyter, (vol. 1)

Gramsci, Antonio, (1992), La Política y el estado Moderno, Planeta, España.

Huber, Evelyn y Johan Stephen (2005) "Successful Social Policy Regimes? Political Economy and the Structure of Social Policy in Argentina, Chile, Uruguay and Costa Rica." Paper presentado en la conferencia sobre Democratic governability in Latin America, Notre Dame, Octubre 6-7.

Kilkey, Majella and Bradshaw, J Jonathan (1999) Lone mothers, economic well-being and policies, in Sainsbury, D. (ed) Gender and Welfare State Regimes, Oxford University Press, Oxford, pp. 147-184.

Lautier, Bruno, (1993), “L'État-providence en Amérique latine: utopie légitimatrice ou moteur du développement?”, en Bérengère Marques-Pereira (coord.), L'Amérique latine: Vers la Démocratie?, Complexe, Bruselas.

Lindenboim, Javier (2002), “El mercado de trabajo en la Argentina de la transición secular” en Lindenboim y Danani (coords.) Entre el trabajo y la política, Editorial Biblos, Buenos Aires.

Lindenboim, Javier y Mariana Gonzalez (2004), “El neoliberalismo al rojo vivo: mercado de trabajo en Argentina”, Cuaderno del Cepednúm N° 8, FCE-UBA, 27-48.

Marshall, T.H. (1992), Citizenship and Social Class, Marshall, t.h. y Bottomore, T. (ed), Citizenship and social Class, Pluto Press, London, 1ra Ed. 1950.

Merklen, Denis (2005), Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003), Editorial Gorla, Buenos Aires.

Offe, Claus (1974) “Structural Problems of the Capitalist State: Class rule and the political system. On the selectiveness of political institutions”, in Von Beyme (ed). German Political Studies, vol. I (Sage,).pp.31-57

Offe, Claus (1990) La política social y la teoría del Estado, en Contradicciones del Estado de bienestar, Madrid, Alianza.

P.R.E.A.L.C. (1991) Empleo y equidad: el desafío de los 90, Santiago, Chile.

Pérez Baltodano, Andrés, (1997), “Estado, ciudadanía y política social: una caracterización del desarrollo de las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina”, en Pérez Baltodano (ed.), Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones, Nueva Sociedad, Caracas, pp. 31-66.

Portantiero, J. C., (1984), La democratización del Estado, en Pensamiento Iberoamericano Revista de Economía Política, Nro 5 Enero-Junio, Visor, Valencia.

Prebisch, Raúl (1981), Capitalismo Periférico: crisis y transformación, Siglo XIX, México.

Therborn, Goran (1989), “Los retos del Estado de bienestar”, en R. del Bustillo (ed.), Crisis y futuro del Estado de bienestar, Madrid, Alianza.