

# Estado sin ciudadanos

seguridad social en América Latina

Versión ampliada

Sonia Fleury



EDUNLA  
COOPERATIVA

# Colección Cuadernos del ISCo

## *Títulos publicados*

*(Para acceder a los libros, pulsar en el título)*

### Serie Salud Colectiva

*El médico y la medicina: autonomía y vínculos de confianza en la práctica profesional del siglo XX*

Lilia Blima Schraiber, 2019

*Gobernantes y gestores: las capacidades de gobierno a través de narrativas, puntos de vista y representaciones*

Hugo Spinelli, Jorge Arakaki, Leonardo Federico, 2019

*Morir de alcohol: saber y hegemonía médica*

Eduardo L. Menéndez, 2020

*Violencia obstétrica en América Latina: conceptualización, experiencias, medición y estrategias*

Patrizia Quattrocchi, Natalia Magnone (compiladoras), 2020

*Pensar en salud*

Matio Testa, 2020

*Adiós, señor presidente*

Carlos Matus, 2020

*Método Paideia: análisis y cogestión de colectivos*

Gastão Wagner de Sousa Campos, 2021

*Gestión en salud: en defensa de la vida*

Gastão Wagner de Sousa Campos, 2021

*Desafíos para la salud colectiva en el siglo XXI*

Jairnilson Silva Paim, 2021

### Serie Clásicos

*Política sanitaria argentina*

Ramón Carrillo, 2018

*Medicina del trabajo al servicio de los trabajadores*

Instituto de Medicina del Trabajo, 2019

*Geopolítica del hambre: Ensayo sobre los problemas de la alimentación y la población del mundo*

Josué de Castro, 2019

*La salud mental en China*

Gregorio Bermann, 2020

### Serie Didáctica

*Teorías dominantes y alternativas en epidemiología*

Marcelo Luis Urquía, 2019

### Serie Informes Técnicos

*Salud en cárceles: Informe de auditoría de la situación sanitaria en el Servicio*

*Penitenciario Bonaerense, 2013-2014*

Instituto de Salud Colectiva, 2020

# Estado sin ciudadanos: seguridad social en América Latina

*Sonia Fleury*



**EDUNLA**  
COOPERATIVA

Secretaría de Investigación y Posgrado

Fleury, Sonia

Estado sin ciudadanos : seguridad social en América Latina / Sonia Fleury. - 1a ed. - Remedios de Escalada : De la UNLa - Universidad Nacional de Lanús, 2021.  
Libro digital, PDF - (Cuadernos del ISCo / Salud colectiva ; 16)

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-4937-83-4

1. Políticas Públicas. 2. Estado. 3. Ciudadanía. I. Título.  
CDD 323.01

Colección *Cuadernos del ISCo*  
Serie *Salud Colectiva*

Dirección científica: *Hugo Spinelli*

Dirección editorial: *Viviana Martinovich*

Edición ejecutiva: *Jorge Arakaki, Ignacio Yannone*

Coordinación editorial de esta obra: *María Constanza Moretti*

Fotografía de tapa: *Luisella Planeta Leoni*

Corrección de estilo: *Gabriela Presentado*

Diagramación: *Griselda Marzapodi*

Título original: *Estado sem cidadãos: Seguridade social na América Latina*

Primera edición en portugués: 1994

Agradecemos a la Editora FIOCRUZ de Río de Janeiro, por la autorización para la publicación de este texto en español.

© 2021, Sonia Fleury

© 2021, EDUNLa Cooperativa

ISBN 978-987-4937-83-4

DOI 10.18294/9789874937834

EDUNLa Cooperativa

Edificio "José Hernández"

29 de Septiembre 3901, B1826GLC Remedios de Escalada, Buenos Aires, Argentina

Teléfono: (54-11) 5533-5600 int. 5727. [edunla@unla.edu.ar](mailto:edunla@unla.edu.ar)

Instituto de Salud Colectiva

Edificio "Leonardo Werthein"

29 de Septiembre 3901, B1826GLC Remedios de Escalada, Buenos Aires, Argentina

Teléfono: (54-11) 5533-5600 int. 5958. <http://cuadernosdelisco.unla.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia internacional Creative Commons

Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0.

Las y los autores conservan sus derechos autorales y les permiten a otras personas copiar y distribuir su obra siempre y cuando reconozcan la correspondiente autoría y no se utilice la obra con fines comerciales.



*Para Julia, amor conjugado  
en infinitivo e incondicional*

# Sonia Fleury

Inició su carrera académica en el área de Psicología Social de la Universidade Federal de Minas Gerais, durante la década de 1970. En ese período participó de análisis institucionales con Michel Foucault y Georges Lapassade. A fines de esa década trabajó en la Autoridad de Financiación para Estudios y Proyectos (FINEP), dependiente del Ministerio de Ciencia de la Tecnología, donde contribuyó a la implementación del programa de apoyo al campo de la salud colectiva. Al mismo tiempo, actuó como investigadora del Programa de Estudios Socioeconómicos en Salud (PESES) en la Fundação Oswaldo Cruz, bajo la coordinación de Sergio Arouca. Desde instituciones como el Centro Brasileño de Estudios de Salud (CEBES) y la Asociación Brasileña de Salud Colectiva (ABRASCO), impulsó el proyecto de la Reforma Sanitaria Brasileña. Participó en la redacción del documento preparatorio y como expositora en la **8ª Conferencia Nacional de Salud**, realizada del 17 al 21 de marzo de 1986, que fue uno de los momentos más importantes en la definición del Sistema Único de Salud (SUS), en el que participaron 135 grupos de trabajo con el objetivo de contribuir a la formulación de un nuevo sistema de salud. Durante la Nueva República fue consultora del Ministerio de Previsión Social y de la Asamblea Nacional Constituyente, para la elaboración del capítulo sobre la Seguridad Social de la Constitución de 1988.

Fundó el Núcleo de Estudios Político-Sociales en Salud en la Escuela Nacional de Salud Pública de la Fundación Oswaldo Cruz. Con la asunción de Luiz Inácio “Lula” da Silva, fue nombrada miembro del Consejo de Desarrollo Económico y Social (2003-2006) y de la Comisión Nacional sobre Determinantes Sociales de la Salud (CNDSS). En EEUU, como *Faculty Fellow* del Kellogg Institute for International Studies (1990-1991) en la Notre Dame University y *Senior Social Development Specialist Lecturer* en el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), dictó seminarios de Políticas Sociales a gestores latinoamericanos (1997-2002). Ha sido profesora visitante en diversas universidades de América Latina y Europa, y miembro de consejos editoriales y académicos de diversos países. Fue consultora tanto de ministerios y órganos de gobierno como de diversas organizaciones no gubernamentales en Brasil. También fue consultora de los principales organismos internacionales: OPS, BID, UNDP, World Bank, FLACSO, UNFPA, entre otros.

Por su trabajo en pro de la construcción de una sociedad democrática y de la universalización de los derechos sociales en Brasil fue reconocida con la Medalla de Oro Oswaldo Cruz del Ministerio de Salud en 2009.

Su obra fue traducida a varios idiomas y publicada en diversos países. Es autora y coordinadora del *Dicionário de Favelas Marielle Franco*. Entre los artículos publicados en la revista científica *Salud Colectiva* se encuentran: “La reforma del sistema de salud de los Estados Unidos de América en los años ‘90” (2005) en coautoría con Trajano Augustus Tavares Quinhoes; “El proceso de reformas del Seguro Social de la Enfermedad de Alemania durante la década del ‘90: avances e impasses” (2005), en coautoría con Assis Mafort Ouverney; “Democracia, ciudadanía y políticas sociales” (2006); “Salud y democracia en Brasil: Valor público y capital institucional en el sistema único de salud” (2007); “Reacciones a la violencia institucional: estrategias de los pacientes frente al contraderecho a la salud en Brasil” (2013), en coautoría con Valéria Bicudo y Gabriela Rangel; y “Derechos sociales: difíciles de construir, fáciles de destruir” (2021).

De sus tantos viajes a Buenos Aires como profesora invitada del Instituto de Salud Colectiva han quedado valiosos testimonios que pueden ser consultados en el acervo oral del Centro de Documentación “Pensar en salud” (CeDoPS), que reúne a referentes de la medicina social, la salud colectiva y la salud pública de América Latina. Entre ellos, las entrevistas tituladas “Historia de vida, intelectuales y las luchas por la salud en Brasil desde 1970” (2011); “La cuestión de la ciudadanía en América Latina” (2017) y la conferencia “Desafíos para la construcción de una democracia de ciudadanos” (2017).

Algunos de sus libros fueron publicados en Argentina, en la Colección de libros Salud Colectiva de Lugar Editorial y, ahora, esta nueva edición de *Estado sin ciudadanos: seguridad social en América Latina* se suma a la colección de libros digitales Cuadernos del ISCo, de acceso libre y gratuito.



# Índice

Prefacio. América Latina: la difícil construcción de la comunidad de ciudadanos <i>Sonia Fleury</i>	IX
Prólogo <i>Susana Belmartino</i>	XXVII
Capítulo 1. La naturaleza del Estado capitalista y de las políticas públicas	1
El debate contemporáneo	4
Política social: algunas proposiciones analíticas	37
Capítulo 2. Modalidades de transición y patrones de incorporación de demandas sociales	55
Emergencia de la cuestión social	57
Dos vías de transición al capitalismo	60
Del capitalismo liberal al reformismo social: El ejemplo de Inglaterra	65
Política social del capitalismo autoritario: El caso alemán	78
Política residual en el capitalismo liberal: El caso de los Estados Unidos de América	87
Capítulo 3. En busca de una teoría	101
Tipos ideales y modelos idealizados	102
Concepto, emergencia y desarrollo del <i>Welfare State</i>	111
Crisis del <i>Welfare State</i> y de algunos mitos	120
Capítulo 4. Para pensar la cuestión social en América Latina	131
La protección social como política pública	131
Algunas indicaciones para analizar el Estado latinoamericano	137
Estado, nación y ciudadano	147
Capítulo 5. El legado de la seguridad	157
Abordajes teóricos	157
Caracterización	166

Capítulo 6. La implementación del patrón de seguridad social en América Latina: cooptación y regulación	181
Emergencia	182
Consolidación	186
Expansión, maduración y crisis	192
Capítulo 7. Reformas y contrarreformas: la difícil reformulación	
Estado/sociedad	205
La reforma centralizadora/burocrática: eliminando la participación	206
La reforma liberal/productivista: quebrando la estructura	223
La reforma universal/pública: intento de democratización	228
¿Rumbo a un patrón de inclusión segmentada?	239
Referencias	247

## Prefacio

# América Latina: la difícil construcción de la comunidad de ciudadanos

*Sonia Fleury*

La invitación<sup>1</sup> a escribir este prefacio representa un enorme desafío afectivo e intelectual. No es fácil reflexionar sobre las contribuciones del trabajo propio, sus limitaciones y evaluar su capacidad de atravesar coyunturas tan intensas en una región donde la inestabilidad política y económica, junto con la desigualdad social, son marcas permanentes. Pero, no pude evitar enfrentar una tarea tan provocadora, especialmente en un momento en que, en Brasil, nos enfrentamos a un gran retroceso y desmantelamiento de las instituciones democráticas y la protección social. Al aceptar el desafío, traté de dialogar con el libro *Estado sin ciudadanos* a partir de los trabajos que desarrollé más recientemente, tomando como hilo conductor al trabajo original al que se sumaron las reflexiones que he producido desde ese momento<sup>2</sup>.

*Estado sin ciudadanos* es la búsqueda de un marco teórico para la comprensión de las políticas sociales al interior de la literatura marxista, que desde la segunda mitad del siglo XX me ha llevado a debatir con otras corrientes como el estructuralismo, la lingüística, el psicoanálisis, la filosofía, la sociología weberiana, etcétera. Tal esfuerzo inspiró la formulación de un conjunto de proposiciones analíticas originales en el campo de las políticas de protección social, centrado en el desarrollo de la ciudadanía. Los estudios de protección social fueron menospreciados durante muchos años en las ciencias sociales como un mero campo de aplicación, y no de formulación teórica. Retomemos, entonces, las proposiciones analíticas del estudio.

La primera proposición considera a la ciudadanía como una hipótesis jurídico-política que, si bien inscrita como mediación en la naturaleza del Estado capitalista, es insuficiente para explicar la génesis y el desarrollo de las políticas sociales,

---

<sup>1</sup>La publicación en español de Lugar Editorial de *Estado sin ciudadanos* en 1997 fue una iniciativa de Hugo Spinelli, quien no solo posibilitó la traducción del libro, publicado por la Editora Fiocruz en portugués en 1994, sino que fue el gran impulsor y difusor de este trabajo en Argentina. La oportunidad de poner el libro en línea, más de dos décadas después, sigue siendo parte del trabajo incansable de Spinelli en la construcción del campo de la salud colectiva y de la protección social en América Latina.

<sup>2</sup>Por ello, la bibliografía añadida será prácticamente mis trabajos más recientes, en los que se trata un amplio abanico de autores con la profundidad que no sería posible en este breve comentario.

lo que solo puede explicarse considerando la dinámica de la relación de fuerzas sociales. Atenuando las contradicciones de clase y legitimando el ejercicio del poder político por medio de la igualación jurídico-política, ellas también representan un avance en la lucha de clases, ya que su realización son fruto de conquistas de las clases dominadas. Como disputa por el excedente que se materializa en un estatus político y legal, la protección social solo puede comprenderse como una expresión de la contradicción entre la socialización del proceso de trabajo y la apropiación privada de los medios de producción.

Aunque el análisis de los casos de Inglaterra, Alemania y Estados Unidos de América ya me permitiría afirmar que el rumbo de la protección no fue ni unívoco como parte del desarrollo capitalista, ni ascensional y mucho menos inmune a retrocesos, faltaba problematizar la relación entre capitalismo y democracia. La extensión de la protección social implicó una posible compatibilización entre capitalismo y democracia, en el sentido propuesto por Polanyi (1980), al señalar la existencia de un doble movimiento, por un lado, la fuerza destructora de las relaciones mercantiles, el *molino satánico*, y, en el sentido opuesto, la autoprotección de la sociedad amenazada por ella. Esta proposición se elaboró para la fase histórica de expansión de las relaciones capitalistas a todas las formas productivas, incluso a las mercancías ficticias, amenazando así la destrucción de la sociedad y de su propia producción. Lo que provocó la construcción de un arco de fuerzas e instituciones más amplio que los trabajadores explotados y condujeron a la generación de políticas de regulación y protección social. La concepción socialdemócrata entiende la democracia como fruto no solo del conflicto, sino también del consenso entre clases que se arma cuando un espectro más amplio de intereses puede ser contemplado. Si bien en ciertas coyunturas este consenso puede generarse —la compatibilización entre democracia y capitalismo— dentro de las cuales se desarrollaron muchos sistemas de protección social, no puede olvidarse que esta construcción está plagada de contradicciones, algunas de las cuales se tornarán insolubles en estos marcos en otras fases del capitalismo, restituyendo las amenazas originales. Tal es el caso de la coyuntura actual, en la que la financiarización de todos los ámbitos de la vida social llevó a una creciente *desdemocratización* de las economías capitalistas.

Nuestra segunda proposición analítica afirma que la política social, como gestión estatal de la reproducción de la fuerza de trabajo, encuentra en la dinámica de la acumulación capitalista, su condición de posibilidad, pero también su límite. Así, la reproducción de la fuerza de trabajo, la circulación y el consumo de mercancías al interior de las políticas y programas sociales y, más recientemente, la acumulación financiera o financiarización de las pensiones y los seguros de salud, demuestran cómo la lógica capitalista busca imponerse, mercantilizando el campo social y rediseñando las políticas sociales en función del proceso de acumulación, en detrimento de las necesidades sociales. La disputa por los fondos públicos ingresa al circuito del capital, borrando las demarcaciones entre lo público y lo privado. Si las políticas que dieron origen al *Welfare State* pudieran, en algún momento y contexto específico, caracterizarse por la desmercantilización de la reproducción social como propone Esping-Andersen (1990), la tendencia actual es que dichas políticas promueven la

remercantilización de la reproducción social, a través de la privatización e innumerables formas de articulación entre el sector público y privado, por medio de las cuales se promueve el drenaje de recursos públicos para la apropiación privada.

Wolfgang Streeck (2011) al analizar la fase actual del capitalismo financiero, en la que los Estados dejaron de ser recaudadores para ser los grandes deudores, subordinados a los intereses de las corporaciones transnacionales y a la especulación financiera, afirma que la relación entre capitalismo y democracia se tornó incompatible. La oposición entre el “pueblo del mercado” y el “pueblo del Estado”, es decir, ciudadanos que dependen de políticas públicas regulatorias y redistributivas, impone límites, retrocesos políticos y pérdida de derechos sociales, deslegitimando, así, a gobiernos democráticamente electos con propuestas electorales que no cumplen. El *austericidio*, o un conjunto de políticas de austeridad impuestas por la lógica económica neoliberal, reduce los gastos públicos con políticas sociales y favorece su privatización en cuanto asegura la producción de superávits primarios para el pago de intereses que enriquecen a un número cada vez más limitado de especuladores internacionales. El aumento exponencial de las desigualdades en las economías centrales y periféricas muestra que la capacidad redistributiva a través de las políticas públicas es absolutamente ineficaz.

Además de las consecuencias sociales señaladas, la imposición de una lógica económica dogmática deshidrata el sustrato de la política, que es la elección entre diferentes alternativas, conduciendo a la paradoja de una democracia sin política (Fleury, 2004).

En la cuarta proposición analítica, comprendemos a las políticas sociales como una expansión específica de la hegemonía en el Estado ampliado, participando en la reproducción de la estructura social como una red especial de micropoderes, prácticas disciplinarias y normalizadoras.

En sus estudios sobre el poder disciplinario, Foucault (1977) considera a las disciplinas como la anatomía política del detalle, ejerciendo un control minucioso y la sujeción de los cuerpos. Afirma que el éxito del poder disciplinario se debe al uso de instrumentos simples, a saber, la visión jerárquica, la sanción normalizadora y su combinación en un procedimiento específico, el examen.

Mientras que el orden político crea lazos jurídicos igualitarios entre los ciudadanos, las disciplinas operan como lo que él llamó *contraderecho* (Fleury, 2011a; Fleury, Bicudo & Rangel, 2013), porque producen, por medio de lazos “privados” entre individuos, asimetrías insuperables. Contrariamente a una contradicción, Foucault ve en esta convivencia paradójica una complementariedad imprescindible, ya que “las disciplinas reales y corporales han constituido el subsuelo de las libertades formales y jurídicas” (Foucault, 1977, p. 210).

Sin embargo, es preciso entender que las medidas de austeridad y control disciplinario no están exentas de un sesgo de subordinación y subalternización de los cuerpos, como parte de la explotación y dominación. Mbembe (2018) va más allá de la lógica disciplinaria al identificar que existe una forma del ejercicio del poder que se realiza a partir del exterminio de algunos grupos o pueblos, al cual denominó necropolítica. Muchas veces se dice que la no decisión también es una decisión

política, pero es necesario revelar el verdadero sentido de estas no decisiones. Los recortes en el gasto social, por ejemplo, implican la pérdida de vidas, una *necropolítica* que se dirige al exterminio de sectores populares —pobres, indígenas, negros, residentes de barrios marginales, etc.— como mecanismo de preservación de la concentración de la renta y de la explotación de clases.

En la quinta proposición analítica afirmamos que las políticas sociales materializan una determinada correlación de fuerzas, corporizándola como aparato político-administrativo-prestador de servicios. Su funcionamiento será condicionado ya sea por la dirección política o por la institucionalidad y su dinámica organizacional. Considerando que la igualdad jurídica presupuesta en la ciudadanía abre el espacio para las luchas políticas por su exigibilidad y organización de los intereses de los dominados por la ampliación del Estado, es necesario tener en cuenta que las rupturas en las disputas de poder solo se producirán con la articulación de estas conquistas institucionales mediante el fortalecimiento de los movimientos sociales (Fleury, 2010).

Muchas veces la política social se identifica con una rama de la burocracia sectorial, su institucionalidad, sin considerar que esta se respalda en una relación de fuerzas en la disputa entre diferentes proyectos, ya, otras veces, se la ve apenas como resultado del choque de las luchas sociales de clases, ignorando su materialización como aparato institucional y las consecuencias de esto en su funcionamiento (Fleury, 2002). Si la correlación de fuerzas prevalece sobre el aparato, este no se reduce a ella como pretenden los análisis más simplistas de la izquierda, que pecan de no tomar a la cuestión de la gestión como esencial para la transformación de un dominio clasista. No es posible implementar un proyecto que favorezca a los trabajadores y a las clases populares con el mismo aparato que, durante décadas, sirvió para dominarlos. Las innovaciones en la gestión son necesarias e imprescindibles, sin embargo, no serán suficientes si no se basan en un proceso de transformación político-cultural.

Los cambios sociales implican procesos complejos y no siempre sinérgicos, entre la subjetivación o construcción del sujeto político, la constitucionalización o la creación de una estructura legal que abarque nuevos derechos y su extensión a nuevos grupos de ciudadanos, y la institucionalización de estas transformaciones en un aparato político-administrativo que asegure, por medio de políticas públicas eficaces, con calidad y condiciones de sostenibilidad, la efectividad de los derechos y su exigibilidad. La concentración de esfuerzos en uno de estos procesos, tiende a hipertrofiarlo en detrimento de los demás componentes, impidiendo el cambio. Si la hipertrofia de la institucionalización es la normalización burocrática, la hipertrofia de la constitucionalización es la judicialización de la política, mientras que el paroxismo de la subjetivación conduce a una movilización sin incidencia en la política. Muchos reformadores, al concentrar sus mayores esfuerzos en la institucionalización, terminan privilegiando lo instituido sobre lo instituyente, olvidándose que solo lo instituyente, o sea, el sujeto político, es la verdadera fuerza motriz de la transformación (Fleury, 2009).

La sexta proposición afirma que el desarrollo de la política social en el capitalismo, como movimiento histórico y contradictorio entre la producción socializada

y la apropiación privada, alteró de forma irreversible la separación formal entre política y economía, requiriendo nuevos fundamentos para el ejercicio del deber político. Los movimientos de desmercantilización de la producción social y su recurrente remercantilización, la dependencia creciente de los fondos públicos como parte del proceso de acumulación, definen coyunturas de mayor avance del Estado ampliado o su mayor retroceso hacia un Estado restringido. La creciente conciencia de los riesgos de la mercantilización destructora de la biosfera y la propuesta de políticas públicas de administración de las ciudades enfocadas para el común son hoy banderas contrahegemónicas que organizan las diferentes luchas anticapitalistas, en ellas incluida la protección social universal y desmercantilizada.

A partir de esta introducción teórica-conceptual fue posible asomarse al desarrollo histórico de la protección social desde una metodología que busca extraer de análisis comparativos de casos concretos, en contextos nacionales distintos, trazos sociológicos que permiten la construcción de tipos ideales. Lo que moviliza el estudio comparativo es la instauración de diferentes modalidades de protección social, a partir del surgimiento de la cuestión social que llevó a la transición entre un patrón de autoridad personalizada, en el cual se da el intercambio de protección por dependencia, y un modelo de autoridad impersonal correspondiente a las relaciones salariales capitalistas, sin embargo, mediado por el Estado.

Nos interesa tratar lo social a partir de su emergencia como “cuestión social”, es decir, como reconocimiento de nuevos problemas que aparecen en la arena política a partir de la transformación de las necesidades en demandas, proceso que solo puede ser realizado concomitantemente con la propia construcción de nuevos sujetos políticos. Por lo tanto, la cuestión social pasa a ser reconocida en tanto que es politizada por nuevos actores que, a través de la construcción de sus identidades, y la formulación de proyectos y estrategias, retoman la problemática de la integración y de la necesidad de recrear los vínculos sociales. (Fleury, 2003, p. 168)

Los casos de Alemania, Inglaterra y Estados Unidos de América ilustran el estudio del desarrollo de diferentes modalidades de protección social cuyas especificidades pueden ser explicadas por un conjunto de factores como la relación existente entre Estado y sociedad corporizada en una determinada trayectoria institucional, la correlación de fuerzas movilizadas para enfrentar la cuestión social, sus valores y estrategias de lucha. En la modernización conservadora alemana, la presencia estatal predomina en la definición de los rumbos de la protección social, mientras que, en el liberalismo inglés, las fuerzas se enfrentan en la sociedad. El hecho de que el liberalismo predominante en Inglaterra dio lugar a un modelo socialdemócrata en la posguerra debe confrontarse con el caso estadounidense, donde siempre predominó la visión liberal con preservación de la iniciativa privada, incluso en el caso de las políticas del New Deal. Las trayectorias diversas pueden ser explicadas por las diferentes estrategias de lucha y por el fortalecimiento temprano de algunos actores políticos involucrados.

La búsqueda de una teoría del *Welfare State* se ha orientado por la identificación de las variables responsables de su surgimiento y expansión, siendo una producción centrada en la experiencia europea. Se buscó mapear las experiencias de política social en diferentes contextos históricos con el fin de abstraer y condensar algunos atributos identificados como responsables de este proceso, construyendo así tipos ideales bastante conocidos en la literatura. Aunque con algunas variaciones, la tipología más persistente ha sido la que identifica un modelo de protección social residual, otro meritocrático y un tercer modelo institucional (Titmus, 1958) mientras que, otra variante, enfatiza la relación entre Estado y mercado en la protección social, es decir, el grado de desmercantilización (Esping-Andersen, 1990) que significa el retiro de la reproducción social de la esfera de la acumulación capitalista.

En resumen, la bibliografía sobre *Welfare State* apunta a su desarrollo como asociado a un conjunto de elementos relacionados con el progreso de la economía industrial capitalista, con la consecuente imposición de una nueva división del trabajo y el surgimiento de actores colectivos relativamente homogéneos que generan lazos de solidaridad de clase. Las demandas de protección encuentran respuesta y participan en el proceso de construcción y expansión del Estado moderno y del régimen de democracia de masas. La importancia de estos estudios reside en su capacidad para articular economía, sociedad y política con una construcción institucional propia de las diferentes realidades nacionales, escapando de una perspectiva disciplinaria exclusivista.

A partir de los casos estudiados, identifiqué tres tipos ideales que configuran diferentes modalidades de protección social: la *asistencia*, el *seguro* y la *seguridad*. Trabajando en conjunto con un haz de variables comunes fue posible construir *clusters* en los cuales diferentes variaciones combinadas forman tipos ideales, o modalidades de protección social, que se distinguen por ideologías y valores, efectos y estatus sociales, financiamiento y gestión financiera actuarial, cobertura, tipos y acceso a prestaciones, formas de administración y organización, denominaciones y referencias históricas.

La principal contribución de nuestra tipología, sin duda, es percibir que estas combinaciones de variables tienen un profundo impacto sociológico en la constitución de las diferentes formas de ciudadanía que les corresponden: la ciudadanía invertida de carácter discriminatorio en la modalidad asistencial; la ciudadanía regulada por la inserción en el mercado formal de trabajo en el caso del seguro social; o la ciudadanía universal en la modalidad de seguridad social. En otras palabras, la ciudadanía es el resultado de esa organización histórica cuyo desarrollo constituye una determinada modalidad de protección social. A su vez, la política social es también un factor de reconfiguración de todas aquellas variables económicas, sociales, culturales, ideológicas y políticas que la originaron. Los sistemas de protección social alteran el peso de los agentes económicos y sociales y el equilibrio entre Estado y mercado, definen criterios de inclusión y exclusión en la comunidad de ciudadanos, refuerzan patrones de estratificación o atenúan disparidades, preservan el estatus o favorecen la movilidad social. Así, las políticas sociales están rediseñando constantemente la composición de la estructura social en términos de la distribución del poder y los recursos (Fleury & Molina, 2002).

Independientemente de la modalidad de protección social, identificamos que su viabilidad como marco y respuesta a la cuestión social depende de factores económicos, como la expansión del mercado de trabajo y el aumento de la masa salarial, factores socioculturales, como la incorporación de la mano de obra femenina a la población económicamente activa, y factores demográficos como el aumento de la esperanza de vida y la reducción de las tasas de natalidad. La masiva incorporación tecnológica y las consiguientes transformaciones productivas han expulsado a trabajadores del mercado formal de trabajo, dando lugar a la creciente informalización y pérdida de derechos laborales y sociales. Por otro lado, la incorporación de las mujeres al mercado y la transición demográfica imponen demandas incompatibles con la masificación y burocratización que caracterizaron los sistemas de bienestar social.

Al final de la edad de oro del *Welfare*, que incluye los 50 años comprendidos entre las décadas de 1930 a 1980, el capitalismo regulado entra en crisis y vimos numerosas iniciativas, inspiradas en la ideología neoliberal, de reversión de los sistemas de protección social ya consolidados y obstáculos para la construcción de protección social en democracias rezagadas. Se hizo evidente que no existe un curso ascensional irreversible para la protección social, aunque la consolidación de los beneficios como derechos y su expansión con tendencias homogeneizadoras y universalistas, cuando se articula con los procesos de *state-building* y *nation-building*, son poderosos factores de resiliencia en circunstancias críticas.

Por otro lado, las transformaciones en la economía global y la dinámica social han tenido impactos importantes en el desarrollo y expansión de la ciudadanía. La ciudadanía estaba asociada a la dimensión nacional, así como lo estaba el mercado y el poder político. Sin embargo, la globalización económica implicó la desterritorialización de la producción y los mercados, así como la creciente pérdida de poder de los Estados nacionales, limitados por el surgimiento de poderes supranacionales y procesos de descentralización y fortalecimiento de los poderes subnacionales, mientras que la ciudadanía permanece adscrita a la nacionalidad. Aun así, la conexión en redes que hacen posible las tecnologías de la información genera otro tipo de conciencia y nuevas formas de articulación entre los ciudadanos de diferentes países. El componente cívico de la ciudadanía, responsable de compartir reglas de convivencia en la comunidad de ciudadanos, se ha visto debilitado por la propagación de valores individualistas y consumistas que reducen valores, como la solidaridad y la alteridad, favorables a la cohesión social. La creciente diferenciación y pluralidad observada en sociedades complejas tensan la ciudadanía para incorporar el tema de la diversidad dentro de su perspectiva original igualitaria. Todas estas tendencias en la expansión de la ciudadanía presionan a los sistemas de protección social para incorporar nuevos grupos sociales, nuevos derechos y beneficios, nuevas formas más flexibles y participativas de gestión (Fleury, 2003).

Las transformaciones en el capitalismo contemporáneo en economías desarrolladas y con sistemas de protección social consolidados incluyen el aumento de la desigualdad, mayor informalidad, mayor diversidad y menor poder y capacidad de los Estados, lo que, de alguna manera, aproxima a esas sociedades a características

que siempre estuvieron presentes en las sociedades latinoamericanas. En estas, siempre predominó la heterogeneidad de la fuerza de trabajo, la baja capacidad de absorción del mercado formal, la subordinación de los Estados a poderosos grupos elitistas en detrimento de su capacidad de actuar como capitalista general, anteponiendo intereses particularistas que amenazan la reproducción económica y social.

Al analizar la protección social en América Latina se busca comprender las políticas públicas como una mediación entre Estado y sociedad, permitiendo entender el lugar que esta política ocupa al interior de su aparato y en la reproducción de diferentes sectores sociales afectados por ella. Así, se revela tanto la naturaleza del Estado como su dinámica de institucionalización a través del desarrollo de las estructuras de protección social. Al considerar la protección social como una política pública, una de las consecuencias inmediatas es analizar los beneficios de su constitución como derechos inherentes a la condición de ciudadanía. La participación plena de los individuos en la sociedad política se da a partir de su inserción como ciudadanos y del reconocimiento de sus necesidades como demandas que la sociedad y el Estado deben enmarcar por medio de las políticas sociales. De esta forma, el criterio político de análisis de las políticas públicas de protección social debe subordinar todos los demás criterios técnicos de planificación y gestión, como eficacia, eficiencia, efectividad y sustentabilidad (Fleury & Ouverney, 2008).

Tratar a la política pública a partir del surgimiento de la cuestión social es evitar los modelos tradicionales que consideran al Estado como una caja negra en el que los actores insertan sus intereses o, a la inversa, a aquellos que consideran la burocracia estatal como demiurgos que formulan las políticas desde una lógica racional, en un contexto de escasez en el que operan elecciones trágicas (Fleury, 2011b). Considero que el surgimiento de la cuestión social presupone una nueva correlación de fuerzas, y la creación de un tejido social en torno a esta problemática, con capacidad para introducirlo en la agenda pública, pero cuya puesta en marcha no siempre les asegura ni el control de su encuadramiento, ni su sostenibilidad. Es decir, se trata de analizar la política como parte de la lucha por la hegemonía y la ampliación del Estado, lo que presupone la constitución de sujetos políticos que cambien la relación de fuerzas y logren que el Estado restringido a su núcleo coercitivo se amplíe en dirección a circularlo con medidas que atiendan las demandas políticas populares y aseguren la legitimación de la autoridad central.

Para comprender la forma del Estado en América Latina, estudiosos han señalado la dependencia económica y la sujeción a los intereses de la reproducción del capital internacional como factores responsables de la heterogeneidad económica y el predominio de la esfera política en la unificación del cuerpo social, necesario para la dominación. El predominio de la esfera política es también su fragilidad, capturada en la trama de intereses particularistas, cuyo dominio implicará el uso recurrente de la violencia contra los sectores populares que expresan sus demandas. La construcción del Estado y de la nación en la región no presentan un proceso secuencial y resolutivo de temas de unificación, integración, participación y distribución. Al contrario, su presencia simultánea como desafíos acarrearán soluciones parciales e inconclusas que resultan en un sistema político institucional híbrido,

con niveles escalonados de superposición de estructuras de diferentes matices, que no se superan, mas se amalgaman en procesos de transición sin terminar.

Como consecuencia, la disyuntiva entre capitalismo dependiente y democracia se profundiza, como lo identifica Florestan Fernandes (1976, p. 345-346), el idealismo burgués es marginado y la violencia institucionalizada es utilizada por el Estado en la defensa de intereses materiales privados, convirtiendo al *Estado nacional y democrático* en un instrumento de dictadura preventiva de clase.

Al estudiar la implementación del patrón de seguridad social en América Latina, comparé las políticas sociales en Uruguay, Chile, Argentina y Brasil en tres etapas, considerando las condiciones de emergencia, consolidación del modelo de protección, expansión, masificación y maduración de los sistemas de protección social. Las particularidades de cada contexto social en términos de la relación Estado/sociedad y la correlación de fuerzas entre las principales clases e intereses involucrados en la arena en el que se definen las políticas de protección social explicarán el grado de inclusión y generosidad de las coberturas y beneficios. El modelo de desarrollo económico por sustitución de importaciones producirá una rápida urbanización y la homogeneidad de la clase trabajadora, los grados de urbanización y la formalización de las relaciones laborales explican la capacidad de los trabajadores para obtener mayores ganancias en las disputas por el excedente y su conversión en políticas de protección social.

Sin embargo, se trata del mismo patrón fragmentado de inclusión en relación con la cobertura, estratificado en cuanto a las fracciones de trabajadores en el mercado formal de trabajo urbano, excluyente en relación con los trabajadores informales, rurales y domésticos. Los trabajadores urbanos del mercado formal se incorporaron, por un lado, como consumidores, ampliando el mercado interno y, por otro lado, como socios y legitimadores del pacto de poder a través de su cooptación e inserción fragmentada en las estructuras institucionales del Estado ampliado, responsables de la protección social. Así, el patrón de protección social se asoció al modelo de desarrollo económico dependiente y restrictivo, y al ejercicio del poder político autoritario y excluyente. Construimos Estados sin ciudadanos, pues la presunción universalista de la ciudadanía, como mediación necesaria para la articulación entre economía y política, sociedad y Estado en una democracia, estuvo ausente de la incorporación estratificada, fragmentada y excluyente de la protección social en la región.

Las políticas de protección social siempre involucran la disputa por el excedente, ya que buscan reducir la apropiación privada de la riqueza producida a través de medidas distributivas, por medio de políticas públicas. Alrededor de esta arena se organizan los grupos de interés, que en el caso del Estado de bienestar de carácter corporativo del período desarrollista incluía a los sindicatos de trabajadores, la burocracia y los partidos políticos. Esta coalición distributiva, sin embargo, no incluía a los trabajadores informales urbanos y rurales, así como a los grupos más pobres como empleados del servicio doméstico. Por medio de la política social se reprodujeron así las desigualdades del mercado y las injusticias sociales, además de actuar como un potente factor de competencia intraclase, impidiendo una visión unificadora de la clase trabajadora. Los beneficios se transforman en privilegios en lugar

de derechos, factor de poder de grupos corporativos más organizados y de fragilidad de su aceptación social.

El agotamiento del modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones en las décadas de 1960 y 1970 encuentra a las economías latinoamericanas debilitadas por la inflación, el endeudamiento y la reducción del poder de los Estados nacionales, con una precaria inserción en una economía globalizada y financiarizada. Estos cambios reducirán el poder de los actores vinculados al pacto corporativo e introducirán otros actores poderosos en la arena en la que se definen las políticas de protección social, en especial las agencias y bancos internacionales, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Estos condicionan los préstamos a la reforma de los sistemas de pensiones y salud, proponiendo la sustitución del modelo corporativista de protección social por la focalización de las acciones estatales para combatir la pobreza. La posibilidad de enfrentar tales presiones y buscar consolidar sistemas universalistas dependía menos de los gobiernos que de movimientos sociales que apoyaban propuestas reformistas de carácter universalista, como en Brasil, o de pactos sociales inclusivos como en Uruguay y Costa Rica.

A partir de entonces, se inicia un período de intensas reformas de la protección social en la región. Estudios comparados muestran que el carácter de las reformas dependió del *timing* de estas propuestas en relación con los dos macrofenómenos que definirán los encuadramientos posibles de la cuestión social en la región en esa coyuntura, es decir, la transición a la democracia y la crisis económica. En el caso brasileño, el hecho de que la reforma fuera concomitante y parte de las luchas por la democratización, anterior a la crisis económica, definió posibilidades distintas a las experimentadas por países que ya enfrentaban la crisis económica (Fleury, Belmartino & Baris, 2000), y/o definirán el modelo de protección social fuera del marco de la democracia, como Chile. La articulación de las propuestas de reforma como parte de la construcción democrática o del ajuste fiscal necesario para enfrentar la crisis definirá no solo su alcance y dirección política, sino también la coalición política que la sustenta. También definirá su sostenibilidad, ya que el fracaso del sostenimiento del régimen político o la recuperación económica tornarán difícilmente sostenibles tales propuestas.

Hemos visto, desde 1980, un período convulso en la política social, que se caracteriza por reformas paradigmáticas, frente a reformas pragmáticas y ajustes con vistas a sanar los principales problemas administrativos y sociales creados por las mismas reformas implementadas. Como modelos paradigmáticos identifiqué, al inicio de la década de 1980 el *modelo dual chileno*, a finales de la década el *modelo universal brasileño* y en los años 1990 el *modelo plural colombiano* (Fleury, 2001).

El modelo implementado durante la dictadura de Pinochet en Chile quebró la estructura de protección social, sustituyéndolo por un modelo dual, en el que a quienes poseían capacidad contributiva se los incentivó a asociarse a las instituciones aseguradoras privadas —Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)— mientras que quienes no alcanzaban a cotizar permanecerían a cargo del sector público. La afiliación a las aseguradoras privadas se dio por medio de una cuenta

individual utilizando un modelo de capitalización, en el que se definían los aportes, pero no los beneficios, que dependerían de la acumulación. Este modelo de creación obligatoria de un mercado de seguros privado eliminó la solidaridad entre los participantes, introdujo mecanismos de selección de participantes con miras únicamente a la rentabilidad de las aseguradoras y representó un costo de transición altamente oneroso para las finanzas públicas. La regulación tardía del sector privado, cuando sus intereses y actores ya estaban fuertemente establecidos, dificultó la acción gubernamental. Los gobiernos democráticos que sucederán la dictadura introducirán reformas no estructurales, con miras a una mayor regulación y reducción de las desigualdades impuestas por el modelo, pero el costo de estas medidas correctivas también fue absorbido por el Estado.

El modelo brasileño surgió de la organización de la sociedad civil en lucha por la transición a la democracia, cuya estrategia de construir un sistema de salud universal, público, gratuito, con una atención integral, descentralizada y la participación popular, o Sistema Único de Salud (SUS), fue exitosa. Tácticamente, garantizó, por medio de la ocupación de los espacios políticos e institucionales por parte de los reformadores, la promoción de medidas que se aproximaran a esta propuesta e hicieran inviable su reversión. El proceso de la Asamblea Nacional Constituyente se organizó de abajo hacia arriba, lo que permitió que las diferentes presiones para la conquista y la extensión de los derechos sociales como derechos de ciudadanía se fortalecieran y aseguraran su inclusión en el capítulo de Orden Social de la Constitución Federal de 1988. La seguridad social comenzó a incluir la previsión social, salud y asistencia social, y los servicios públicos de salud se unificaron bajo el mando del Ministerio de Salud. Sin embargo, la previsión social, cuya trayectoria institucional era mucho más fuerte que los otros dos componentes de la seguridad social, terminó imponiendo limitaciones financieras, institucionales. En relación con el modelo de atención en salud, la previsión social legó un aparato con fuerte énfasis curativo, así como la dependencia del sector privado en la atención a la salud, alrededor del 70% de las camas hospitalarias, una herencia de la política de privatización de los gobiernos militares. La implementación del SUS se dio durante la crisis económica, con hiperinflación y diferentes paquetes con medidas de ajuste, que obstaculizaron la inversión necesaria para universalizar la atención de salud. Sin embargo, la fuerte movilización sectorial y el fortalecimiento de la coalición reformadora con la participación de los gestores locales, logró resistir los intentos de revertir el modelo y, progresivamente, por medio de los programas de atención primaria de salud se amplía la red de servicios y se desplaza el énfasis en el modelo hospitalario, aumentando la cobertura e impactando positivamente en los indicadores de salud.

La previsión social, a pesar de su naturaleza de derecho contractual, ya incluía pensiones no contributivas para el sector rural y la asistencia social, cuando alcanzó la condición de derecho social, tuvo una trayectoria de franca institucionalización. El subfinanciamiento del sector salud implicó una pérdida de calidad de los servicios y dificultades de acceso, lo que llevó a la clase media a buscar la filiación en un floreciente mercado de seguros privados. La coalición reformista fue capaz de impedir el desmantelamiento del SUS, a pesar de la presión internacional y las reformas

previsionales tuvieron el carácter de recalibrar, no fueron estructurales. A pesar de las dificultades señaladas, se consolida una arquitectura institucional con tendencia universalista, descentralizada, participativa y pactada entre niveles de gobierno.

El modelo adoptado en Colombia en la década de 1990, cuando el país no enfrentaba una situación económica crítica como otros en la región, fue diseñado a partir de los lineamientos de las teorías liberales que privilegian la competencia y la libre elección, articulando en un mismo sistema los sectores público y privado a partir de la separación de funciones. En el caso de la salud, la prestación de los servicios se realiza mediante mercados competitivos de proveedores públicos y privados, el seguro es un mercado reservado a las entidades privadas y el financiamiento de responsabilidad de una seguridad social ampliada, normalizada por el Ministerio de Salud. En el caso de las pensiones, las funciones se estructuran por pilares: público para la asistencia, competitivo y obligatorio para el seguro, y voluntario y privado para la complementación. Para evitar los enormes problemas evidenciados en la experiencia chilena, se buscó crear un fondo de compensación al cual se canalizaron los aportes económicos cobrados por las aseguradoras. Al definir un valor per cápita para el paquete de servicios cubiertos, la aseguradora no tendría especial interés en seleccionar clientes con mayor poder adquisitivo. Sin embargo, tampoco tendría mayor interés en recaudar recursos o transferirlos inmediatamente al fondo.

Finalmente, agregó un componente de solidaridad, en el que un porcentaje del valor de los aportes de los contribuyentes se destinaba a un fondo que tenía también igual contribución del Estado, de forma de definir, anualmente, el número de beneficiarios que podrían incluirse, de acuerdo con el monto del fondo solidario dividido por el valor per cápita del paquete solidario. Esta focalización quedó en manos de las autoridades municipales, lo que generó innumerables denuncias de clientelismo. Por el otro lado, el mercado de la salud tiene consecuencias drásticas para la salud pública, desestimulada, y también para la administración de los hospitales públicos que atendían a beneficiarios con diferentes modalidades de afiliación y la consecuente transferencia de recursos.

Aunque con marcadas diferencias en la relación entre lo público y lo privado, los derechos de ciudadanía o del consumidor, la cooperación y la articulación o la competencia, lo que se puede observar, en los tres países, fue el aumento de la cobertura, reduciendo así la exclusión, aunque la estratificación se mantuvo. Mientras que la estratificación fragmentó la cobertura de acuerdo con el poder adquisitivo en el modelo de Chile, fue levemente atenuada por el sistema de compensación y solidaridad en Colombia, y se insinuó, de forma subrepticia, dentro del sistema público en Brasil. En el último caso, además de mantener la dependencia de la prestación privada de servicios, se comenzó a delegar al sector privado también los servicios de gestión de la salud, además de la creación de subsidios públicos para las aseguradoras y los planes privados y exenciones tributarias para sus afiliados.

Lo que se delineó a partir del inicio del siglo XXI fue un movimiento de sustitución de la noción de derecho universal por la de cobertura universal, ya sea mediante la definición de diferentes pilares de la previsión social, o mediante diferentes paquetes de salud. En el caso de salud, la Cobertura Universal de Salud (CUS)

fue avalada por instituciones como la Organización Mundial y Panamericana de la Salud, Fundación Rockefeller, CEPAL y la revista *The Lancet*. No se trata de un cambio inofensivo, pues el sentido del derecho a la salud son las garantías legales de igualdad y la exigibilidad de todos los ciudadanos beneficiarios. La cobertura universal, en cambio, presupone la inclusión diferenciada de los consumidores de bienes y servicios, de acuerdo con su propia capacidad de contribución o mediante políticas asistenciales. Mientras que en el derecho a la salud está implícito la desmercantilización de la protección social, persiste en la idea de cobertura universal. Además, la universalidad del derecho asegura el reconocimiento político y jurídico de la condición de pertenencia a la comunidad de ciudadanos. Más allá del beneficio, la política social diseña la sociedad que se está construyendo.

En la CUS lo que se propone es entronizar un modelo de protección social segmentado, como si fuera inevitable en las condiciones regionales de pobreza y desigualdad. Así, la política de protección social pasa a ser parte de la reproducción de las condiciones que toma como inevitables (Fleury *et al.*, 2013). Aún más en una sociedad marcada por la desigualdad, las políticas basadas en la igualdad y la universalidad son contrahegemónicas porque incluso los mismos beneficiarios de las políticas sociales buscan, a través de ellas, el prestigio y la diferenciación de estatus.

El otro movimiento importante que se consolida al inicio del siglo XXI es la prioridad dada por los gobiernos de centroderecha o de centroizquierda a las políticas asistenciales del tipo de pensiones no contributivas y de transferencias de renta condicionadas. Inicialmente, defendidas como un modelo focalizado para combatir la pobreza que confrontaba los modelos universales de protección social, en muchos casos las transferencias condicionadas de renta pasarán a ser parte de un sistema más amplio y universalista de protección social, como en Uruguay y Costa Rica. Sin embargo, cuando dichos programas no se institucionalizan como derechos, nos encontramos con una situación en la que hay beneficios sin derechos y derechos sin beneficios (Fleury, 2014).

Beneficios que no son derechos porque no pueden exigirse y dependen de la orientación de las políticas gubernamentales y de los recursos disponibles. Por otro lado, existen derechos sin beneficios, cuando las restricciones impuestas al acceso y uso terminan materializándose como contraderechos, como es el caso de la peregrinación de pacientes en busca de acceso a los servicios de salud (Fleury, Bicudo & Rangel, 2013). Tales tendencias explican la creciente judicialización en el campo de las políticas sociales en países como Brasil, Colombia, Argentina y Costa Rica.

Los beneficios asistenciales con transferencias de renta tuvieron un impacto en la reducción de la pobreza, sin alterar los rasgos más llamativos de la estructura social regional que son la desigualdad y la heterogeneidad estructural del mercado de trabajo. Beneficiándose del auge de las *commodities* y de las exportaciones a países como China y EEUU, fue posible ejecutar programas redistributivos comprometiéndose un bajo porcentaje del presupuesto público, focalizados como el caso de Bolsa Familia en Brasil o universales como Renta Dignidad en Bolivia. Tales programas de alivio a la pobreza tuvieron una importancia crucial para redefinir el modelo de protección social que prevalecía en el siglo XX, en el que los beneficios

iban a los trabajadores incorporados al mercado formal de trabajo. Por lo tanto, se trata de un modelo de exclusión de una gran parte de los trabajadores, dada la heterogeneidad del mercado y de la fuerza de trabajo en la región, con baja capacidad de incorporación tecnológica en sectores de mayor absorción de trabajadores y con la fragilidad y retrocesos en el proceso de industrialización. La percepción de que la protección social privilegia solo a unos pocos grupos limitados ha sido la principal debilidad política en la defensa del modelo corporativo, legitimando socialmente las medidas de desmantelamiento impuestas por los gobiernos liberales-autoritarios (Fleury & Pinho, 2018).

En este sentido, el agotamiento del patrón anterior de protección social abrió espacios para innovaciones que, aunque de forma no integrada en un modelo de protección social universal, permitirán la inclusión de sectores informales como beneficiarios de las políticas sociales señalizando la dirección que cualquier iniciativa de universalización deberá tener en la región (Fleury, 2017a). Sin embargo, su mayor limitación se encuentra en la disociación entre la protección social inclusiva y el modelo económico exportador de *commodities*, altamente vulnerable a las fluctuaciones internacionales e incapaz de alterar la estructura productiva nacional con reducción de la informalidad. Otra debilidad ha sido la dificultad de la incorporación institucional, financiera y política de dichos programas en un modelo abarcador y universal de protección social bajo la égida del derecho a la ciudadanía.

También se consolida la tendencia a la ocurrencia de diferentes mezclas entre empresas y servicios públicos y privados. Esta integración es cada vez más demandada por el sector privado, en la disputa por los fondos públicos, ante la concreción de la estrechez del mercado de seguros y servicios privados. Con la reducción de la clase media, la disputa por los fondos públicos tiende a intensificarse aún más, poniendo en riesgo el sentido público de las políticas sociales.

Otras medidas de promoción social fueron importantes en el ámbito de la educación, en los niños con preescolar y en la educación superior con cuotas en universidades y servicios públicos. Tanto en las transferencias de renta que permitieron el acceso al consumo como en los casos de créditos populares y medidas de acceso a la educación, se optó por una vertiente individualizada, cuyo componente ideológico liberal que refuerza el *emprededurismo* retira el carácter multideterminado y colectivo de las situaciones de pobreza. Al apostar a la creación de una nueva clase media (Fleury, 2017b), aunque sin sostenibilidad para mantener la movilidad social, los gobiernos crearon un discurso político-ideológico legitimador, pero, al frustrar las expectativas en un contexto despolitizado, abrirán camino para que liderazgos populistas se presentaran como una alternativa a la política tradicional desacreditada.

La crisis económica que afectó a la economía global en 2008 se asoció al progresivo agotamiento del ciclo de altos precios y demanda internacional de *commodities*, reduciendo el margen de maniobra de los gobiernos de América Latina para mantener las medidas distributivas o para recuperarse de la brecha tecnológica y la baja competitividad de la industria local, cuya rentabilidad se basaba en la explotación de mano de obra barata. La rápida incorporación de nuevas tecnologías en las economías centrales ha provocado un creciente proceso de informalización de

la fuerza de trabajo y flexibilización de los derechos laborales, conocido como *uberización*, formando una población económicamente activa, el *precariado*, que ya no tiene expectativas de empleo fijo, derechos laborales y sociales como jubilación, seguro de desempleo, planes de salud.

El aumento de las desigualdades se acentúa en todo el mundo, así como los movimientos de repudio a la concentración de la riqueza se han extendido globalmente, con la ocupación de espacios públicos en protesta por la falta de políticas adecuadas para mantener la calidad de vida y regular la impresionante ganancia del mercado financiero para apoderarse del excedente socialmente producido. Esta situación refleja la pérdida de la capacidad de los Estados nacionales para recaudar y distribuir. Por el contrario, se han convertido en los principales deudores y el mercado financiero obtiene gran rentabilidad con los intereses de la deuda pública y con las amenazas de desestabilización de las economías de los países emergentes cuando los gobiernos toman medidas que perjudican sus intereses.

La desestabilización política causada por esta coyuntura ha llevado a golpes parlamentarios y jurídicos que debilitan e incluso destituyen a gobiernos democráticamente electos, con la aparición de líderes autoritarios que prometen inaugurar nuevas formas de hacer política, mientras que reorganizan las tradicionales élites políticas y económicas en un bloque autoritario liberal. Sin embargo, la incapacidad para atender a las demandas y promesas de campaña ha provocado la proliferación de innumerables movimientos de protesta que han tomado las calles de las grandes ciudades, liderados por jóvenes y mujeres, así como otros grupos como *piqueteros* en Buenos Aires y repartidores en San Pablo, estudiantes y jubilados en Chile o movimientos identitarios como indígenas, negros, residentes de barrios marginales en toda la región. Los partidos políticos y las organizaciones sindicales han tenido dificultades para articular estas protestas de carácter policlasista, descentralizadas y con formas innovadoras para manifestarse, además de no siempre ideológicamente coherentes. La capacidad de articulación de todos los diferentes actores políticos dependerá de la formación de una coalición redistributiva que promueva nuevas formas de protección social sostenible, derrotando la hegemonía neoliberal y el autoritarismo.

La agenda pública que se presenta como imprescindible para efectuar estos cambios presupone:

- a) Articular un modelo económico de desarrollo con las políticas sociales y ambientales que hoy se demandan. La desarticulación entre tales dimensiones del desarrollo a principios de este siglo, que combinó la exportación de *commodities* con asistencialismo, resultó ser no solo insostenible, como incapaz de alterar la matriz productiva, el patrón de la protección social y la correlación de fuerzas.
- b) Ampliar las inversiones públicas en infraestructura, desarrollo científico y tecnológico, políticas de protección social universales de calidad. Se trata, por un lado, de generar empleo e ingresos y, por otro, de buscar una inserción soberana de las economías nacionales en un mundo globalizado.

- c) Implementar políticas de ingreso mínimo universal.
- d) Reformar el sistema tributario, haciéndolo progresivo, con reducción de las contribuciones de las clases medias y trabajadoras de manera que las grandes fortunas y patrimonios tributen ganancias financieras y se realice una distribución y remisión de ganancias.
- e) Con relación a la política social, introducir beneficios que faciliten la compatibilización de la inserción laboral de las mujeres con las funciones de reproducción social e incentivos para una nueva división sexual del trabajo.
- f) Diseñar políticas sociales que busquen nuevas fuentes de financiamiento, lo que reduce su dependencia de la contribución de la nómina salarial, ya que la incorporación de los trabajadores al mercado, el aumento de la masa salarial y la continuidad de puestos de trabajo están en declive.
- g) Promover una desvinculación radical, aunque puede ser progresiva, entre contribuciones pretéritas y beneficios, que rompa con cualquier forma de individualización del riesgo, en dirección a modelos solidarios de riesgos compartidos. La vinculación de los beneficios a las contribuciones individuales, como en el modelo de capitalización individual o en el modelo de seguro social colectivo, impiden la distribución y reifican perversas desigualdades existentes en los mercados, en detrimento de las mujeres, campesinos, trabajadores rurales, negros, indígenas, ancianos.
- h) Rediseñar la institucionalidad de la protección social bajo la primacía de la justicia social y los marcos legales y políticos de la ciudadanía, a fin de reestructurar las políticas y sistemas existentes que dividen a los beneficiarios entre contribuyentes y asistidos.
- i) Orientar la atención central de la política social a la reforma urbana, de tal manera que rescaten el sentido de lo común y lo público de la ciudad, con políticas para incentivar la ocupación y revitalización de áreas degradadas, descentralización de bienes públicos en el espacio urbano, mejoras en saneamiento, pavimentación, transporte desde zonas periféricas.
- j) Aumentar la regulación del sector privado, asegurador, prestador de servicios, productor de insumos en todas sus formas de articulación con el sector público, asegurando precios justos, combatiendo la corrupción y las discriminaciones, preservando la calidad de los productos y servicios. Fundamentalmente, crear barreras con mayor transparencia para evitar que tengan acceso diferencial en la disputa por los fondos públicos.

Finalmente, es necesario tener en cuenta que la exclusión prolongada de grandes segmentos de la población, al mismo tiempo que provocó el aumento de la violencia y la delincuencia en los barrios marginales y periferias, ha producido una ciudadanía insurgente que emerge como poder y ruptura, y que debe ser incluida como fuerza imprescindible en el proceso de democratización de las democracias, cambio social y crecimiento económico con distribución (Fleury, 2018; Fleury & Menezes, 2020).

# Prólogo

*Susana Belmartino*<sup>1</sup>

El público argentino ha tenido ya oportunidad de entrar en contacto con la obra y la personalidad de Sonia Fleury. Aquellos preocupados con cuestiones conceptuales y metodológicas vinculadas a políticas sociales, seguridad social, salud, análisis de las instituciones y del Estado, han tenido acceso a una parte de su obra traducida al castellano gracias a la publicación de *La reforma sanitaria, en busca de una teoría*, que se difundió en Argentina en 1990, y a través de diferentes artículos publicados en algunas de las principales revistas dedicadas a la problemática de Ciencias Sociales y Salud. Mucho antes, sin embargo, sus escritos formaron parte de esa *literatura de catacumbas*, con la que construimos alguna forma de diálogo los emigrados internos, víctimas de la oscuridad y el silencio a que nos sometió la dictadura militar.

Tanto su obra como su actividad docente y académica, han dado pruebas de capacidad analítica, profundo conocimiento de su área de trabajo y, particularmente, compromiso. A través de su palabra nos mostró caminos para integrar propuestas políticas en los desarrollos más avanzados de la ciencia social, a la vez que la posibilidad de abstraerse en la elaboración conceptual de una crítica al Estado y sus instituciones sin perder de vista las condiciones concretas de elaboración y aplicación de la política social en América Latina.

Fue pionera en la utilización del concepto de *ciudadanía* en un campo dominado por la preocupación relativa al cambio de estructuras. Esa perspectiva que incorporó al debate sobre la reforma de los servicios de salud en los años en que Brasil y Argentina habían iniciado el proceso de recuperación de sus instituciones democráticas, constituye uno de los ejes de este libro. El énfasis en la *historicidad* de la ciudadanía le permite abordarla como una de las mediaciones que vehiculizan la relación entre Estado y sociedad y reconocer el carácter social, histórico y contingente al patrón de derechos sociales reconocido por cada nación a sus habitantes. Fue también pionera cuando se trató de eludir la rigidez de los dogmas y abreviar en múltiples enfoques a fin de construir los abordajes más adecuados para dar cuenta de una realidad inédita.

El libro que hoy se pone a disposición de los lectores de habla hispana es también una síntesis peculiar de conocimiento, reflexión y compromiso. Pero tiene además una virtud, imposible de aquilatar en el momento en que fue escrito: nos pone en

---

<sup>1</sup>Susana Belmartino (1937-2015), referente indiscutida de la historiografía de la salud en Argentina. Fue investigadora y miembro del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario, y editora de *Cuadernos Médico Sociales* de Rosario.

condiciones de abordar el cierre de una época, la clausura de una fase histórica en la conceptualización referida a la relación entre política social y bienestar.

Es desde ese punto de vista que quisiera introducir en este espacio de lectura de *Estado sin ciudadanos*. Hablo desde una perspectiva estrictamente personal, que incluso puede no ser compartida por su autora. Sin embargo, lo considero un registro clave para introducirnos en las incertidumbres de este fin de siglo.

Sonia Fleury aborda en este libro una elaborada articulación de teoría social e historia. Articulación que podría pensarse como meta difícil de alcanzar para algunos historiadores y salvaguarda contra la excesiva abstracción para buena parte de los científicos sociales. La introducción de la historicidad en los campos de la teoría social y la teoría política ayuda a prevenir el riesgo de analizar nuestros objetos de trabajo a la luz de teorías de valor supuestamente generalizable y científicidad que no requeriría verificación. Nos obliga a reconstruir procesos y a considerarlos no como aplicaciones histórico-concretas de leyes de cumplimiento universal sino como construcciones sociales, generadas a partir de la praxis de determinados actores, que elaboran sus estrategias en el interior de una trama de reglas y recursos, límites y posibilidades a la vez para la realización de sus proyectos de futuro.

Esta reconstrucción toma como objeto de reflexión las condiciones del *Estado de bienestar* en los países latinoamericanos, la específica forma de implantación en la periferia de lo que Dieter Helm ha caracterizado como “consenso de posguerra”, y otros estudiosos identifican como combinación peculiar de crecimiento económico y bienestar social, dispositivo viabilizador de la convivencia entre capitalismo y democracia. Los pilares del Estado creado a partir de ese consenso fueron precisamente las políticas de bienestar, un *mix* particular de propiedad privada y pública y el rol directivo del Estado a nivel macroeconómico. Sobre esos pilares se construyó la utopía universalista, solidaria, que pone en manos del Estado la institucionalización de los derechos sociales.

Tanto ese consenso como los dispositivos en los que se fundamentó están hoy atravesando una profunda crisis. En nuestros países esa crisis parece haber estallado sin que el *Estado de bienestar* alcanzara siquiera a mostrar una parte significativa de sus promesas integradoras. Es a esta ruptura en las formas de pensar y de construir políticas sociales, que suponen un cambio profundo en la concepción de la ciudadanía, a lo que me refero cuando hablo del cierre de una época. Este libro nos proporciona un sistemático y exhaustivo análisis de las condiciones de emergencia, consolidación y crisis de una forma particular de relaciones entre Estado y sociedad, que se expresan bajo la imagen del *Estado de bienestar*.

Para construir su argumento, a fin de fundar su propia lectura de las condiciones de emergencia de la política social en América Latina, la autora produce un recorrido ordenado sobre las diferentes concepciones del Estado capitalista y los procesos históricos que condujeron a diferentes configuraciones políticas en los grandes modelos clásicos de desarrollo del capitalismo, para llegar, en la segunda parte de su trabajo, a definir algunas categorías que hacen al abordaje de la cuestión social y la política pública en América Latina.

En este recorrido, a la vez conceptual e histórico, que expresa una forma particular de pensar el problema y señalar limitaciones y ambigüedades en su lectura, recupera su propia perspectiva de conceptos clave como la relación entre lo público y lo privado, entre economía y política, el lugar que atribuye a las ideas de nación, clase y hegemonía.

En la última parte del libro se recupera un objeto más acotado: las políticas de seguridad social en América Latina. Aquí la estrategia narrativa pasa, en primer lugar, por una puesta al día de la problemática y de los principales enfoques propuestos en la literatura que la aborda. Luego se orienta al análisis del desarrollo de las instituciones específicas en los cuatro países pioneros: Uruguay, Chile, Argentina y Brasil. Es en este punto, con una mayor precisión del objeto y una lectura histórico-política de la emergencia y maduración de las políticas de seguridad social como un aspecto de la construcción del Estado, que se despliega toda la complejidad de su propuesta metodológica. Reconoce determinaciones y límites estructurales, provenientes de la forma específica de relación Estado/sociedad en un contexto de industrialización tardía en el capitalismo periférico, que constituyen una base relativamente homogénea en los países en estudio. Al mismo tiempo se hace cargo de la necesidad de explicar las especificidades, que remite a una lógica de actores e instituciones de carácter singular.

Finalmente, el libro se cierra con una perspectiva que ubica en primer plano el balance de la década de 1980 en América Latina, la *década perdida*, portadora de crisis fiscal, endeudamiento, pauperización, desintegración social. La incertidumbre derivada de los procesos de globalización y de la profunda transformación de las relaciones internacionales presagia años aún más difíciles para nuestros países. El compromiso que la autora ha mantenido a lo largo del libro con los valores de una democracia sustantiva enfatiza en este punto la posibilidad de dar nuevos contenidos a la interpelación ciudadana: posibilidad comunicacional, reconstrucción de los vínculos nacionales, sociabilidad pautada sobre principios éticos acordados.



# Capítulo 1

## La naturaleza del Estado capitalista y de las políticas públicas

El análisis de la intervención del Estado en las cuestiones sociales, a través de las denominadas políticas sociales, tiene como corolario la existencia de una relación de derecho positivo que se establece entre el ciudadano y su Estado. O sea, la intervención estatal vía políticas sociales, regulando y/o propiciando las condiciones de manutención y de reproducción de una parcela de la población, es considerada una función intrínseca al Estado moderno, configurando patrones de derechos sociales propios de cada nación.

La emergencia de la concepción de ciudadanía, como un conjunto de derechos atribuidos al individuo frente al Estado nacional, es pues producto del desarrollo del propio Estado capitalista, requiriendo, por lo tanto, un análisis de la naturaleza del Estado para su comprensión integral.

La transformación del derecho en una función estatal, por la generalización y equiparación jurídica en el concepto de ciudadanía, es parte de la transformación que se da con la expansión del orden burgués, en sustitución de la concepción anterior del derecho restrictivo y punitivo, emanada de la organización social estamental. (Simões, 1979, p. 62)

Al mismo tiempo, como intentamos demostrar en el transcurso de este trabajo, la esfera de lo social se constituye en un *locus* privilegiado para develar la contradicción principal que motiva a esta sociedad. Esto se debe a la creciente intervención estatal por medio de las políticas sociales y es, a su vez, la propia manifestación de la naturaleza contradictoria del capitalismo, que tiene origen en la necesidad del Estado de actuar como forma de atenuación de los efectos más destructivos del orden capitalista sobre los factores de producción, pero dicha intervención se vuelve, a su vez, elemento de potenciación y agudización de la contradicción básica de este modo de producción entre la socialización de las fuerzas productivas y la apropiación privada de la riqueza social.

La propia designación, política social, evidencia algo más que una inconsistencia terminológica, señalando al núcleo contradictorio que indicamos, al hacer uso de un poder de asignación y coerción para que se reorganicen las relaciones en la sociedad.

En otros términos, la diferenciación necesaria que conduce a la separación de una esfera de lo político, que se consustancia como poder estatal, requerirá, en plenitud

de su ejercicio, el establecimiento de mediaciones entre Estado y sociedad, entre las cuales se destaca la ciudadanía.

La teoría política clásica trató de explicar esta diferenciación, buscando los fundamentos del ejercicio del poder político en la contraposición entre intereses individuales y bien público (matriz liberal) o en la subsunción del Estado a la dominación institucionalizada de clase (matriz marxista). En ambos casos, y por diferentes razones, se muestran incapaces de comprender las transformaciones que a partir del desarrollo de las mediaciones entre las esferas de lo público y de lo privado representadas por las políticas públicas, alterarían de forma crucial la propia naturaleza del Estado.

En otras palabras, el debate contemporáneo demuestra que la comprensión teórica de la naturaleza del Estado moderno surge de la posibilidad de análisis de la emergencia en la esfera de lo social, como expresión de las contradicciones que requirieron mediaciones, a partir de la comunidad, en las formas fenoménicas diferenciadas en Estado y sociedad.

Esta es, en síntesis, la tesis que pretendemos defender a lo largo de este trabajo y que requiere, inicialmente, la caracterización de la relación entre Estado y sociedad. O sea, un análisis de las concepciones teóricas que elucidan la naturaleza del Estado capitalista, bien como el entendimiento de las mediaciones que lo atraviesan en las cuales nuestro interés estará focalizado en el desarrollo de la ciudadanía. La comprensión del Estado moderno pasa por la definición de los elementos que lo diferencian de las formas anteriormente existentes de poder político. Según Gruppi (1980, p. 7), podríamos caracterizar el Estado moderno como el poder político que se ejerce sobre un territorio y un conjunto demográfico. Este Estado, que supone un gobierno unitario y cuyo poder se ejerce en nombre de una nación (un pueblo y un territorio), tiene —en su soberanía plena y en su separación de la sociedad civil— los principales elementos diferenciadores de las formas que lo precedieron.

En otros términos, la soberanía plena del Estado moderno reside en su no sometimiento a cualquier otra autoridad existente en la sociedad como fundamento del deber político y como condición del ejercicio de poder. La diferencia entre Estado y sociedad civil reside en la separación que se procesa entre la esfera del poder político y la esfera productiva; allí se fortalecen los intereses económicos particulares, encontrándose en la polarización público/privado la expresión de este fenómeno.

En el análisis de estas dos características fundamentales del Estado capitalista vamos a intentar elucidar su naturaleza singular, ya que, además de elementos diferenciadores, son la condición de posibilidad del ejercicio legítimo del poder político. Diferentes teorías políticas del Estado han tratado estas cuestiones ya que se reconoce que ahí residiría el centro de esta construcción política que es el Estado capitalista, aunque cada abordaje teórico les atribuya diferentes estatutos teóricos y políticos.

Nuestro objetivo será intentar comprender cómo se procesa la diferenciación que permite separar una esfera pública de la sociedad en el capitalismo —entendiendo la naturaleza y límites de esta separación— así como tratar de elucidar el proceso por el cual estas dos esferas se imbrican nuevamente en una dimensión denominada

*política social*, analizando esta dinámica como movimientos y desarrollo de las contradicciones sociales.

Habermas (1984, p. 15) entiende que los orígenes de la esfera pública se remontan a los griegos —donde la *polis* era la esfera común de los ciudadanos libres y se separaba de la vida particular de cada individuo— y al derecho romano, donde la esfera pública fue tratada como *res*/pública, habiendo entre tanto alcanzado institucionalización jurídica y aplicación procesal específica con el surgimiento del Estado moderno. A pesar de reconocer la dinámica actual como siendo aquella en la cual se evidencia la disolución de los fundamentos de la esfera pública, el argumento central de Habermas (1984, p. 17), con el cual concordamos, es que “la esfera pública continúa siendo, aún, un principio organizacional de nuestro ordenamiento político”, presentando una auténtica fuerza normativa.

Bobbio (1987) también toma las dicotomías público/privado, economía/política, Estado/sociedad, como cruciales en la historia del pensamiento político, pudiendo a través de su análisis confrontar teorías en relación a las antítesis identificadas.

Es importante tener en cuenta que la sociedad capitalista, con el surgimiento del Estado moderno, cristalizó la diferenciación entre dos esferas, que dan cuenta de la distinción ficticia que se establece con relación al propio individuo, tomado como burgués que cuida de sus intereses privados, y como ciudadano cuando las personas privadas se reúnen en público para atender los intereses de la sociedad (Bobbio, 1987, p. 17; Habermas, 1984, p. 74).

Es por eso que sostenemos que es posible tomar estas dicotomías fundamentales como hilos conductores que nos permitirán recortar la teoría política del Estado, identificando las principales matrices de pensamiento que tratan de elucidar la naturaleza del Estado.

Más que aplicar el análisis de la naturaleza del Estado al campo de las políticas sociales, se pretende comprender el campo social como parte intrínseca y fundamental de las transformaciones del propio Estado, a través de las profundas modificaciones de la relación Estado/sociedad, en dirección a la constitución de un Estado ampliado. La construcción de sólidos sistemas de protección social en la fase actual del capitalismo, está lejos de haber terminado con las dicotomías anteriormente mencionadas como co-constitutivas de esta forma de organización social y ejercicio del poder; por otro lado, el surgimiento de los sistemas de bienestar social como producto de las políticas públicas orientadas a la reproducción social y económica de las clases, expresa la insuficiencia de las dicotomías anteriores para dar cuenta de la dinámica de las relaciones sociales.

La acentuación de las contradicciones entre la estructura jurídica e institucional y las necesidades correspondientes al nivel de la reproducción social ampliada está evidenciada en la constitución de nuevas prácticas sociales, nuevas especializaciones disciplinarias y nuevos abordajes teóricos que intentan superar la rigidez impuesta por las dicotomías, como por ejemplo, en la correspondiente afirmación de la manifestación de procesos simultáneos de estatización de la economía y privatización del Estado, cuya expansión se consolidaría en el surgimiento de una esfera social repolitizada —para usar la terminología de Habermas (1984, p. 170)— y se expresaría

de forma jurídica en la constitución de la rama del *derecho social*, para dar cuenta de las cuestiones que escapan actualmente al ámbito ya sea del *derecho público* como del *derecho privado*.

Más allá de un fenómeno identificado con la etapa actual del capitalismo avanzado, es preciso tener en cuenta que la separación entre las esferas de lo económico y de lo político, si bien es condición para el ejercicio del poder y de la dominación capitalista, fundamentando la autonomía relativa del Estado, solo puede ser efectiva en la medida en que se introduzca la igualdad jurídico-política, implícita en el funcionamiento de la esfera de circulación.

Así, la posibilidad de comprensión de la naturaleza del Estado, más allá de las funciones inherentes a la producción capitalista, requiere la inclusión de las condiciones de ejercicio del poder, a través de la consideración de su institucionalidad, de las formas de representación y de los procesos de mediación.

Teniendo en cuenta estas observaciones, el análisis del debate contemporáneo sobre la naturaleza del Estado se orienta, en la segunda parte de este capítulo, hacia la formulación de algunas proposiciones analíticas, con vistas a determinar la especificidad de las políticas sociales en la reproducción del *modo de producción capitalista*<sup>1</sup>.

## El debate contemporáneo

Desde la década de 1950, con las profundas transformaciones que venía sufriendo el capitalismo en los países industrializados, especialmente en lo que respecta a la creciente intervención estatal en la economía y el desarrollo de poderosos sistemas de protección social, hubo un resurgimiento de la discusión acerca de la naturaleza del Estado capitalista, no solo en el interior de la corriente marxista, sino también con sus interlocutores. Lo que se observa desde entonces es, más allá de la preocupación por la cuestión del Estado, una permeabilidad al debate y una absorción de instrumentos conceptuales oriundos de otras corrientes teóricas, de tal forma que resulta hasta difícil caracterizar los pensadores actuales como marxistas (como Offe, Habermas o Przeworski), a pesar de su innegable contribución a la concepción marxista del Estado. Así, se puede decir que el debate acerca de la naturaleza y funciones del Estado capitalista, entendido a partir de la lucha de clases, se ha intensificado y profundizado, aunque este movimiento esté implicado en una indefinición de los contornos y límites de la propia corriente marxista.

Tomando como eje conductor la dicotomía Estado/sociedad podemos agrupar las diferentes posiciones teóricas que se presentan en este debate, con vista a

---

<sup>1</sup>Sería justo observar, como hace Therborn (1986), que las políticas sociales no existen apenas en este modo de producción, siendo más bien características de todas las sociedades de mercado y de la incapacidad de este de dar cuenta de los problemas de la reproducción humana. No obstante, para la concepción que será desarrollada en este trabajo a la luz de las relaciones entre la producción económica y las formas jurídico-políticas, sería demasiado impreciso, históricamente ambivalente y teóricamente vacío, tratar de una forma genérica las políticas sociales de las sociedades de mercado general.

comprender analíticamente la emergencia de las mediaciones que se configurarán como la esfera de lo social.

### *El Estado como instrumento*

Esta vertiente interpretativa fundamentada en la concepción leninista en la cual el Estado se encuentra reducido a un instrumento de la clase dominante en la consolidación de su dominación política y explotación económica, encuentra en el debate contemporáneo una actualización que podríamos denominar politicista, con el trabajo de Miliband, y otra economicista, con los estudios del *capitalismo monopolista de Estado* (CME).

Miliband (1972), estudiando el Estado en las sociedades capitalistas desarrolladas —que se enorgullecen de ser igualitarias— encuentra que la relación entre Estado y clase dominante es de tal forma encubierta que las conexiones estrechas solo se dan a conocer a través de un estudio más profundo, donde se revela que “los detentadores del poder estatal son, por numerosas y distintas razones, los agentes del poder económico privado” (Miliband, 1972, p. 73).

Los puntos centrales de la conclusión, para el autor, serían encontrados al verificarse que, en términos de origen social, educación y situación de clase, los ocupantes de los puestos de comando del gobierno provienen en su mayoría abrumadora del mundo de los negocios y de la propiedad, o de las clases medias profesionales (Miliband, 1972, p. 87); estos últimos fácilmente asimilables a la ideología dominante.

A pesar de las evidencias presentadas, Miliband comete algunos errores teórico-metodológicos, al identificar al Estado con el aparato gubernamental, es decir, con una *reificación* de las relaciones de poder. Por otro lado, el autor considera al Estado como neutro, esto es, el carácter de clase de las políticas públicas está dado por la pertenencia de clase de sus ocupantes. Finalmente, la visión reduccionista trata la clase dominante como monolítica y unificada en su estrategia de explotación, sin dejar lugar a las contradicciones, las alianzas, la negociación de los diferentes proyectos, en fin, eliminando así la propia política.

Al proceder así, se tornan irrelevantes las diferencias entre dictaduras y democracias; aunque Miliband intente defender la democracia burguesa (Miliband, 1972, p. 323), lo que solo introduce incoherencia en su argumentación.

Es evidente que un Estado cuya naturaleza clasista está dada por la ocupación de los puestos por los miembros de la clase dominante no podría contemplar en sus políticas a los intereses y las conquistas de las clases dominadas; esto reduce toda política, inclusive la política social, a un mero elemento de la estrategia de explotación y/o de legitimación del ejercicio de la dominación.

La compatibilización entre democracia burguesa y capitalismo estaría amenazada por la discrepancia entre las promesas de liberación humana y los límites del sistema económico basado en la propiedad privada, desde el momento en que las agencias de legitimación ya no puedan ocultarlos y/o no dispongan de estrategias reformistas, como la socialdemocracia, conjugadas con medidas represivas.

En la vertiente *economicista* encontramos la misma visión instrumental del Estado en los estudios sobre la etapa monopolista del capitalismo. Con base en la teoría del imperialismo de Lenin, estos estudios no están propiamente orientados para la construcción de una teoría del Estado ni tampoco para el análisis del Estado capitalista en general, pero sí para su última etapa, caracterizada por la intervención económica del Estado y por la organización monopólica de la producción, señalando el papel decisivo del Estado en la producción del capital monopolista.

Partiendo del análisis del imperialismo como respuesta a la crisis general del capitalismo, los diferentes estudios tienen en común la identificación de la etapa actual como aquella en la cual hay una fusión de los monopolios con el Estado, constituyéndose un mecanismo único de explotación económica y dominación política. La evidencia no estaría dada por la ocupación de los cargos por los capitalistas monopolistas sino por la creciente necesidad de una estrecha coordinación funcional entre Estado y monopolios (Jessop, 1982, p. 58).

Más allá de esto, el Ejecutivo pasa a tener una posición predominante en relación con el Parlamento, el sistema partidario se reorganiza con los partidos asumiendo el papel de mayor control ideológico y las asociaciones de intereses aumentan en todas las áreas de decisión de las políticas públicas.

A pesar de señalar la necesidad de reorganizar el aparato gubernamental para tornarse más coordinado y eficiente en relación con la necesidad de su mayor intervención en la economía, no existe en estos estudios propiamente una preocupación con los cambios en la superestructura, surgidos de esta *unificación* entre Estado y sociedad.

Jessop (1982, p. 63) identifica en estos estudios un tinte descriptivo y hace dos críticas cruciales: la primera, es relativa al determinismo económico que en estos estudios se combina con un voluntarismo político; y en cuanto a la segunda, se refiere al hecho de que los estudios sobre el monopolio no sean derivados del concepto general de capital y de sus leyes, descuidando también las relaciones entre capital monopolista y otras formas de capital en la reproducción general de la acumulación capitalista.

Resumiendo, la concepción instrumentalista del Estado, en ambas vertientes, se encuentra imposibilitada de pensar al Estado que no sea como objeto —instrumento de clase dominante— siendo incapaz de suministrar subsidios para comprender la naturaleza contradictoria del proceso de desarrollo de las políticas sociales en el capitalismo. La negación de la contradicción y de su movimiento en el nivel de lo político lleva a pensar a la burocracia, a su forma de actuar, a las instituciones gubernamentales, en fin, a las políticas públicas, únicamente como instrumentos de consolidación de la dominación económica. Coherentemente con esta argumentación, la trayectoria necesaria a la transformación de esta realidad totalizadora se encamina para la destrucción del Estado por la lucha de clases iniciada por el proletariado. Evidentemente, todo funciona aquí como si la lucha de clases ocurriese externamente al Estado, sin estar inserta en los propios contenidos de las políticas públicas, sin embargo, el momento en que se tangencia el Estado es el momento del asalto y de su destrucción. Restaría saber cómo sería posible la consecución de tal objetivo cuando

se está presuponiendo un Estado desprovisto de contradicciones, que todo hará para impedir la organización y conciencia del proletariado.

Específicamente, con relación a las políticas sociales, tal abordaje impide que se tenga una exacta comprensión de su significado político para la lucha de clases, en la medida en que todas las acciones estatales son disueltas en una totalización misticadora de la unidad, coherencia y *maquiavelismo* de la estrategia de dominación de clases implementada por el Estado.

### *El Estado como derivación*

¿Cuál sería entonces la contribución del marxismo para la comprensión de las políticas del Estado contemporáneo? Esta contribución surgiría en la medida que la teoría marxista fuese capaz de profundizar su análisis de la propia naturaleza del Estado capitalista; esto podría ser alcanzado a partir de la derivación de las formas y funciones del Estado, de los principios más abstractos de la economía política.

Al introducir la variable política en el interior del análisis ortodoxo, los autores de la escuela derivacionista no pretenden subsumir la superestructura a un determinismo estructural que niegue la dimensión de lo político, por lo tanto, para esto es preciso saltar de la constatación de que toda sociedad de clase se caracteriza por el uso de la violencia que garantiza la explotación económica de una clase por la otra, para indagar sobre su forma y modalidades específicas asumidas en el capitalismo.

Hirsch (1977, p. 8) cita la cuestión clásica de Paschukanis que encamina la problematización en este sentido:

¿Por qué la violencia se reviste de una forma de dominación estatal oficial?; o en el mismo sentido, ¿por qué el aparato de coacción estatal no se constituye en el aparato privado de la clase dominante?; ¿por qué él se separa de esta última y se reviste de una forma de aparato de poder público institucional, separado de la sociedad?

La respuesta conocida, que en la sociedad capitalista la explotación y reproducción de las clases no se efectúa directamente por el uso de la violencia física pero sí por la reproducción de las relaciones de producción regidas por la ley del valor, es una respuesta que por sí misma coloca otras cuestiones más fundamentadas. O sea, plantea la necesidad de precisión en el análisis de las relaciones que se establecen entre lo *económico* y lo *político* en medio de la sociedad capitalista.

En primera instancia, es menester constatar que el proceso productivo gobernado por la ley del valor, que opera por detrás de los productores, tiene como producto final la reposición de las condiciones iniciales de su existencia, sea desde el capitalismo detentador de los medios de producción y apropiador de la plusvalía generada en el proceso, o desde el trabajador libre y destituido, en condiciones de ofrecerse nuevamente en el mercado.

En otras palabras, el proceso de valorización del capital no requiere, inicialmente, cualquier intervención política externa al propio proceso. Esta constatación llevó a Hirsch a afirmar:

Las estructuras básicas y la ley de desarrollo de las sociedades burguesas no son capaces de ser *reguladas* políticamente. La organización consciente de las relaciones sociales requeriría la abolición de las relaciones capitalistas. (Hirsch, 1978, p. 61)

Las relaciones de producción son, pues, reproducidas en el interior del proceso de valorización del capital y no como obra de organización consciente de los productores.

Sin embargo, al mismo tiempo que la reproducción de las relaciones de producción es regida por la ley del valor, esta solo puede operar como intercambio de equivalentes entre propietarios libres e iguales, condición para que la apropiación de la plusvalía se dé como derivación *natural* del proceso, mistificándose así la relación de explotación. Esto implica que se constituya un mercado donde las mercancías circulen libremente entre los propietarios, sin que los capitalistas tengan directamente los medios de coerción física.

De ahí la necesidad de separación que se establece entre la clase burguesa y los medios de coerción que se autonomizan en un aparato estatal que no le pertenece en forma directa. Históricamente, este aparato estatal emergió con el monopolio de la fuerza suprimiendo la estructura de poder fragmentada del feudalismo, de tal manera que creó un mercado territorial homogéneo, donde el capital pudiese circular libremente. Este proceso implicó, por un lado, la *centralización* de la fuerza, necesaria a la reproducción capitalista, en una instancia que se coloca por encima de la sociedad, formalmente separada de los productores; por otro lado, la creación de una unidad territorial para la libre circulación del capital, que requirió una *concentración* de la fuerza para la defensa externa.

O'Donnell (1984) observa que el capitalismo es el primer caso histórico de separación entre la coerción económica y extraeconómica, teniendo como característica no solo el hecho de que el trabajador sea despojado de los medios de producción, sino también que el capitalista sea despojado de los medios de coacción.

Pero como la relación entre trabajadores y capitalistas es una relación de desigualdad y explotación, o sea, inherentemente conflictiva, ella requerirá la presencia de un tercer sujeto social, que la afiance: las instituciones estatales. O sea, aunque esta relación se dé con un carácter privado, esto es solo una apariencia, ya que uno de los sujetos tiene la capacidad de invocar al Estado para garantizar la vigencia del contrato.

Esta línea de análisis lleva a O'Donnell (1984, p. 208) a concluir que es preciso distinguir entre génesis y condiciones de vigencia de las relaciones capitalistas de producción, para una correcta comprensión de las relaciones entre lo económico y lo político.

También identifica que la coerción económica se encuentra en la génesis de lo productivo, estando el trabajador libre de otras coerciones no económicas en su ingreso en el mercado, por lo tanto, lo económico y la coerción económica son primarias a las relaciones capitalistas de producción. Pero, desde que las relaciones capitalistas de producción presuponen la existencia de un sujeto social que actúe como no capitalista, como condición para la vigencia de las relaciones capitalistas, esta condición de fiador es coconstitutiva de la relación.

El derecho racional-formal es la expresión codificada de la dominación, que crea con el sujeto jurídico la posibilidad de la libre circulación de mercancías, y consagra la aparente exterioridad del Estado con relación a los sujetos sociales (O'Donnell, 1984). Mientras tanto, esta apariencia de separación entre Estado y sociedad, condición para el ejercicio del poder estatal, será negada por las mediaciones que rearticulan el Estado y la sociedad, devolviendo a la sociedad su contradicción específica.

¿Cuáles son las implicaciones resultantes de la identificación del Estado cuya génesis se encuentra en el proceso de producción pero que al mismo tiempo se separa de él, constituyéndose en un sujeto social que a su vez afianza y garantiza las relaciones de producción?

La primera constatación es que el propio proceso social de producción y reproducción no puede ser objeto de la actividad del Estado porque, contrariamente, es este último quien resulta determinado por las leyes del desarrollo del proceso de reproducción (Hirsch, 1978, p. 65).

De esta contradicción, que está en la base de la emergencia del Estado capitalista, deviene también otra atinente al Estado que surge como garantía de libertad individual, con apariencia de neutralidad de clase —que es la forma particular de mistificación del capital— pero que debe transformarse en el uso abierto de la fuerza cuando la reproducción está amenazada.

Finalmente, Hirsch (1978, p. 66) identifica la posibilidad y la necesidad de las funciones generales de intervención estatal:

La posibilidad en la medida en que el Estado como fuerza separada de la sociedad burguesa está funcionalmente en una posición de garantía de las condiciones generales y externas de reproducción, las cuales no pueden ser creadas por los capitales privados, e intervienen con fuerza contra los abusos tanto de los trabajadores como de los capitalistas individuales.

Esta posibilidad implica al mismo tiempo la imposibilidad de interferir con los fundamentos del proceso capitalista de reproducción, a saber: la propiedad privada y la disponibilidad de trabajo asalariado.

La necesidad general de la intervención del Estado resulta de que el proceso capitalista de producción estructuralmente presupone funciones sociales que no pueden ser ocupadas por los capitales individuales. En este sentido, el Estado es identificado con el interés general capitalista, como garantía de valorización del capital, mientras los capitales individuales se enfrentan unos a otros.

El límite de la intervención estatal está dado por su propia condición de emergencia, como garantía del proceso de valorización del capital; es en este sentido que el Estado es siempre un Estado de clase. Evidentemente, se destaca otra consecuencia: el Estado como garantía de las relaciones de producción es, por lo tanto, garantía de los dos sujetos que componen esta relación. De esta afirmación se puede deducir que:

El Estado capitalista no es el Estado de los capitalistas y tampoco suele ser vivido como tal por ellos. Su condición primordial es la de fiador de la relación, y no la de capitalista individual. De ahí resulta una relación contradictoria de la burguesía como *su Estado*. (Hirsch, 1978, p. 66)

El Estado es la garantía del trabajador asalariado en cuanto clase y no solo de la burguesía. (Hirsch, 1978, p. 81)

Esto implica que el Estado pueda proteger al trabajador frente a la burguesía, especialmente a través de la regulación del trabajo y de la implementación de políticas sociales. Sin embargo, la intervención del Estado no es neutra, desde el momento en que repone en el proceso productivo a la clase trabajadora como clase dominada.

A pesar de la preocupación de los autores derivacionistas, en su debate con los instrumentalistas, en el sentido de tratar las relaciones de fuerzas como abstracción del proceso de producción, finalizan identificando al Estado con la institucionalización del interés del capital en general, lo que no se justifica ni como consecuencia de la lucha entre los capitales individuales ni como resultado inmediato de la dinámica impuesta por la ley de la tendencia decreciente en la tasa de lucro. Finalmente, el Estado a veces es tomado como esencialmente reactivo, imponiendo contradicciones a la caída de la tasa de lucro, y otras veces es visto como voluntad inmanente, en defensa de los intereses generales del capital.

En esta perspectiva, los autores acaban por dejar de lado la contradicción entre capital y trabajo, refiriéndose a la dinámica y actuación estatal como resultante de las contradicciones entre los capitales individuales.

Aunque Hirsch sea uno de los autores que intenta comprender el movimiento de la reproducción y de la acumulación del capital en cuanto movimiento de la lucha de clase, las cuestiones entre estructura por sujeto o determinación por indeterminación nuevamente se imponen.

Más allá de eso, como señala Carnoy (1984) es notable la ausencia de referencia a la cuestión de la ideología y de la represión en el debate derivacionista acerca de la reproducción capitalista, lo que ciertamente es consecuencia tanto de la consideración del automatismo económico como de la normatividad legal requerida para viabilizarlo.

Un problema metodológico apuntado por Jessop trata de la relación entre derivación lógica y explicación histórica, ya que la relación capitalista no puede ser considerada separadamente de la lucha de clases, ni presuponer su oposición absoluta entre determinación lógica e indeterminación histórica:

La lógica del capital es la expresión del movimiento histórico de la lucha de clases particulares y puede ser especificada a diferentes niveles de abstracción. (Jessop, 1982, p. 136)

Otra cuestión se refiere al punto de partida para la derivación de lo político, que para algunos como Hirsch (1977, p. 97) debe ser encontrado en la ley de la tendencia decreciente de la tasa de lucro, ya que ella se constituye en la ley central de la acumulación capitalista, y es “el punto de partida fundamental para una teoría del movimiento de clases y, por lo tanto, de los procesos políticos en el seno del aparato de dominación burgués”.

Otros autores, mientras tanto, como Urry (1982) encuentran como característica central y fundamental del capitalismo el hecho de basarse en el cambio —la fórmula de la mercancía comienza y termina en la esfera de la circulación— que presupondría una relativa autonomía de esta esfera, que a su vez sería la base de la autonomía relativa del Estado y también de la sociedad civil.

Finalmente, se evidencia un tinte funcional cuando, en cierto momento Hirsch (1978) afirma que el desarrollo de un Estado intervencionista debe ser comprendido como el desarrollo de una forma peculiar al sistema capitalista dentro del cual la contradicción entre la socialización creciente de la producción y la apropiación privada puede temporariamente moverse: enseguida encontramos afirmaciones del mismo autor denunciando el carácter poco funcional de este orden, ya que el mecanismo de regulación intervencionista es doblemente contradictorio: porque es estructuralmente limitado por las leyes de reproducción del capital, y también porque soporta en sí el momento de una intensificación de los conflictos sociales.

### *El Estado como selectividad estructural*

La contribución teórica de Claus Offe, a pesar de caracterizarse por asimilar conceptos de diferentes corrientes teóricas, también establece un rico diálogo con la matriz de pensamiento marxista al referirse en el análisis del Estado a las determinaciones originarias del proceso de acumulación, e identifica a la forma-mercancía como el eslabón entre las estructuras políticas y las económicas de la sociedad capitalista. Para Offe y Ronge (1984, p. 125):

El Estado capitalista está sujeto a una doble determinación de poder político: según su forma institucional, este poder es determinado por las reglas del gobierno democrático representativo; según su contenido, es determinado por el desarrollo y por los requisitos del proceso de acumulación.

A diferencia de la escuela derivacionista, Offe buscará la relación entre la producción material y la forma institucional del poder público a partir de las determinaciones funcionales que inciden sobre esta última, y encontrará la privatización de la producción (que no puede ser organizada por criterios políticos) y la dependencia del

poder político de los impuestos como responsables por el hecho de que el poder público obtenga la acumulación como punto de referencia de sus políticas juntamente con la legitimidad democrática.

A pesar de considerar la constitución y generalización de la forma-mercancía como el punto de referencia de toda acción estatal, los autores (Offe & Ronge, 1984) asumen como presupuestos la erosión constante de la forma-mercancía —sea entre propietarios de la fuerza de trabajo, sea de capital— así como la inexistencia de un proceso automático de su reincorporación al mercado.

Consecuentemente, es deducida —en la etapa actual— una estrategia general de reincorporación administrativa a la forma-mercancía (Offe & Ronge, 1984, p. 131) que orientaría las acciones estatales pero que redundaría, contradictoriamente, en un conjunto de políticas públicas cuyos efectos económicos, políticos e ideológicos resultarían en la ampliación de la erosión de la forma-mercancía.

A pesar de que hay en este análisis una clara explicación sobre las relaciones entre aparato institucional de poder y la esfera económica, que incluye el desarrollo contradictorio de esta relación, no existe —en este esquema estructuralmente determinado— lugar para las luchas públicas. En otros términos, la cuestión de lo político queda reducida a la institucionalidad y acción administrativa del poder público. Tal vez por esto esté ausente de la contribución de Offe una teoría de cambio, solo enuncia un análisis de la crisis de legitimidad y de gobernabilidad.

El tratamiento de la crisis en los estudios de Offe está vinculado a la doble función del Estado de garantizar los mecanismos de acumulación, al mismo tiempo que intenta alcanzar la legitimación del ejercicio del poder político, vinculándose con el desarrollo de las formas no mercantiles, necesarias a la reproducción de la producción de mercancías.

De tal forma, la expansión del papel del Estado, es decir, de formas extraeconómicas, amenaza progresivamente tanto a la acumulación como a la legitimación. La crisis emergente, consecuencia de la necesidad del Estado de intentar compensar las fallas del mercado, se revela a través de sus tres dimensiones: como crisis fiscal, como crisis de racionalidad administrativa y como crisis de lealtad de las masas (Jessop, 1982, p. 109). Las acciones estatales son distinguidas entre: *de asignación* y *productivas*; las primeras involucran el uso de recursos estatales para asegurar las condiciones generales de la actividad económica y también para proveer los servicios públicos generales, que serían evaluados según un test de conformidad legal; en tanto que las segundas involucran un conjunto de decisiones sobre la producción de bienes, la administración y el gerenciamiento de las condiciones de crisis y de las medidas para evitarlas, que están sujetas a otra lógica, y resultan sometidas a un test de efectividad funcional y también de consenso político.

Offe (1984) critica duramente la perspectiva weberiana por no diferenciar estos planos de acción estatal, suponiendo que la racionalidad burocrática pudiese dar cuentas de todos ellos, cuando en realidad lo que se observa es que la racionalidad burocrática es adecuada para las *acciones de asignación* pero entra en conflicto con la racionalidad política requerida para las *actividades productivas*.

Como una crítica a la visión instrumental del Estado, que ve al aparato de Estado estrictamente como instrumento de valorización del capital, tanto como a las teorías de los factores limitadores, que niegan que las instituciones del sistema político puedan tornarse instrumentos de cualquier interés no capitalista, Offe (1984, p. 145) busca el carácter de clase del Estado en la selectividad estructural de sus instituciones políticas:

...el interés común de la clase dominante se expresa, de forma más exacta en aquellas estrategias legislativas y administrativas del aparato estatal que no son desencadenadas por intereses articulados, o sea de *afuera*, pero que brotan de las propias rutinas y estructuras de las organizaciones estatales...

En otros términos, Offe afirma que para poder hablar de un carácter clasista del Estado —que correspondería al *capitalista global ideal*— es preciso demostrar que el sistema de instituciones políticas corresponde a los intereses del proceso de valorización. Esta selectividad se manifestaría de dos maneras:

- a) por un lado, el aparato estatal debe ser capaz de decantar un interés de clase, en el sentido de los intereses capitalistas globales, a partir de los intereses estrechos y contradictorios de los capitalistas individuales, manifiestos en una política pluralista de influencias, de forma que, aun contra la resistencia de los grupos de intereses aislados, sea capaz no solo de destilar los intereses generales, sino también de unificarlos;
- b) el Estado necesita seleccionar sus acciones y proteger al capital contra los intereses y conflictos anticapitalistas, sea formulando un interés positivo para la acumulación capitalista, o a través de la represión de los intereses percibidos como antagónicos.

Los mecanismos de selectividad del aparato de Estado son identificados en cuatro niveles —estructura, ideología, proceso y represión— y funcionan como un sistema escalonado de filtros con operaciones acumulativas.

Hirsch (1977, p. 100) asimila la noción de selectividad y enumera algunos elementos de esta práctica, que son fundamentales para la comprensión de la intervención estatal a través de las políticas sociales:

- 1) Preservación de un *límite del sistema* que protege la esfera de la producción de una intervención del Estado que ponga en riesgo la propiedad privada y el derecho privado. De modo que la acción estatal se da prioritariamente en las actividades referentes a la reproducción, en la esfera de la distribución. De igual manera, en esta esfera donde se sitúan las políticas sociales, el límite de la intervención estatal es la acumulación capitalista, evidentemente mediatizado por las luchas de clases y la organización social. En consecuencia, las determinaciones fundamentales del desarrollo social no se tornan objeto de estas

políticas, lo que caracteriza un sistema estructural de no-decisiones relativas a los puntos cruciales involucrados en estas cuestiones sociales.

- 2) La relación anteriormente señalada del Estado como la producción material, implica todavía que los recursos materiales a disposición del Estado son estructuralmente limitados al punto de los lucros del capital. Esto tiene como consecuencia la imposibilidad del Estado de aumentar la tributación y planificar su captación de recursos, dado que ella es subordinada al lucro de los capitales individuales. Así, la captación de recursos por parte del Estado para aplicar en políticas sociales no depende prioritariamente de la demanda social, ni exclusivamente del nivel en que se presenta la lucha de clases, pero encuentra un límite externo que es el lucro del capital.
- 3) La selectividad estructural del Estado está dada por su posibilidad de aliar a la integración ideológica un esquema de represión física capaz de desarticular muchas de las formas de organización de las clases dominadas, que podrían llegar a transformar las necesidades sentidas en demandas sociales efectivas, las cuales no podrían ser descuidadas.
- 4) Finalmente, las demandas que consiguen penetrar el proceso burocrático de toma de decisiones reciben un tratamiento *técnico* que busca desmotivar su relación social y su carácter de clase, por medio de un conjunto complejo de estrategias administrativas, de forma de compatibilizar la atención a estas exigencias con el mantenimiento de la dominación vigente.

Estas estrategias de desmotivación sistemática del origen clasista de las cuestiones sociales, así como de su compatibilización con el orden social vigente, se efectúan a través de procedimientos administrativos tales como la postergación de las decisiones, la disolución de la demanda social en múltiples sectores de competencia administrativa, el fomento del conflicto y divisiones entre los grupos demandantes, el destino de recursos insuficientes, etcétera.

Así, y como consecuencia de las características y elementos componentes de este proceso decisorio encontramos que la acción del Estado capitalista va a resultar en un conjunto de medidas puntuales, conflictivas y compensatorias, profundizando la crisis de legitimación.

A pesar de las dificultades encontradas empíricamente por Offe para demostrar la selectividad de las políticas estatales, el concepto ha sido ampliamente incorporado por los analistas del Estado. Mientras tanto, siguen haciéndose muchas críticas al esquema propuesto, en la medida en que el Estado prescinde de la discusión acerca de la importancia de la ideología como parte de la reproducción de la sociedad capitalista. Según Carnoy (1984, p. 149), aunque Offe discuta la noción de legitimación, la legitimidad en sus análisis depende solamente de las ganancias materiales de la clase trabajadora, mientras los medios ideológicos a disposición tanto del Estado como de los empresarios se encuentran ausentes en su discusión.

Otro autor que, aunque adopte el concepto de selectividad, teje comentarios críticos acerca de la relativa ausencia de tratamiento de los mecanismos ideológicos de reproducción es Therborn (1982, p. 246), que señala en el pensamiento de Offe (y

también en el de Habermas) la aceptación del tipo ideal weberiano del capitalismo competitivo, contra el cual ellos contrastan el capitalismo moderno con la creciente intervención estatal, supuestamente haciendo más necesaria la legitimación ideológica, sin otorgarle la debida importancia al papel de la ideología en el capitalismo competitivo.

Finalmente, vale agregar que —por no tratar la cuestión del cambio— el pensamiento de Offe no enfrenta la cuestión relativa al efecto de las luchas populares sobre el aparato estatal, a no ser en cuanto a la modificación de sus ganancias materiales o la disminución de su legitimidad, profundizando la crisis del Estado. Así, en cuanto la selectividad estructural es la posibilidad de concretización del dominio de clase, ya la crisis del Estado parece que nada tiene que ver con las luchas específicas de las clases dominadas.

### *El Estado ampliado*

Gramsci, fue el autor —dentro de la corriente marxista— que rompió definitivamente con la tradición jusnaturalista en su presunción de la existencia de formas de asociación que anteceden al Estado, correspondientes a la sociedad civil.

Él no abandona la dicotomía *base/superestructura* para sustituirla por la de *sociedad civil/Estado* (Bobbio, 1987, p. 40), pero tampoco no trabaja con el determinismo economicista implícito en la primera dicotomía, de forma que busca comprender la articulación entre lo económico y lo político a partir de una concepción ampliada del Estado.

En términos más generales, Gramsci afirma la determinación de la economía, como cuando enuncia el concepto de *bloque histórico*:

La infraestructura y las superestructuras forman un bloque histórico, lo que significa que el conjunto complejo, contradictorio y discordante de las superestructuras es el reflejo del conjunto de las relaciones de producción. (Gramsci, 1971a, p. 49)

Entre tanto, la constitución del bloque histórico no se da en forma mecánica, pero sí a través de la unificación de diferentes capas en torno de la clase dirigente, esto es, ella pasa necesariamente por el Estado. O sea, Gramsci huiría de una interpretación economicista, considerándose que el concepto fundamental no sería —como veía Portelli (1974)— el de bloque histórico, pero sí el de correlación de fuerzas, ya que es condición para la formación del propio bloque histórico (como señala correctamente Buci-Glucksmann, 1980). El concepto de correlación de fuerzas, a su vez, implica la ampliación del concepto de Estado, y debe ser analizado en su dimensión económica, política y político-militar.

Bobbio (1987, p. 40) señala que la dicotomía *estructura/superestructura* es representada por Gramsci en los términos de otras diadas, como: *momento económico/momento ético-político*; *necesidad/libertad*; *objetividad/subjetividad*.

El desarrollo de una nueva comprensión de la relación *infraestructura/superestructura* requirió una formulación de su teoría ampliada del Estado, en la cual la superestructura consta de dos niveles distintos, la *sociedad política*, el conjunto de mecanismos a través de los cuales la clase dominante detenta el monopolio de la violencia (burocracias y Fuerzas Armadas) y la *sociedad civil*, que comprende el conjunto de organizaciones públicas y privadas responsables de la elaboración y/o difusión de ideologías.

A diferencia de los marxistas clásicos que asumían la división hegeliana entre sociedad civil —conjunto de las relaciones económicas capitalistas— y sociedad política o Estado —identificado con los mecanismos de coerción— Gramsci (1968, p. 149) amplía el concepto de Estado cuando afirma:

En la noción general de Estado entran elementos que también son comunes a la noción de sociedad civil (en este sentido se podría decir que Estado = *sociedad política* + *sociedad civil*, esto es, hegemonía revestida de coerción...

Gramsci extendió la concepción de hegemonía, empleada por Lenin en relación con la perspectiva de dirección del proletariado en la revolución democrático-burguesa (Gruppi, 1978, p. 6), para comprender los mecanismos de dominación burguesa sobre la clase operaria en sociedades capitalistas estabilizadas (Anderson, 1986, p. 21).

Buscando comprender la dinámica de complejidad creciente de los Estados en las sociedades occidentales, Gramsci toma de Maquiavelo la doble perspectiva de análisis de la política, que se expresa en el conjunto de polarizaciones que caracterizan su visión sobre el ejercicio del poder. Para representar el Estado ampliado, Gramsci usa un conjunto de polarizaciones (Anderson, 1986; Bobbio, 1987):

- sociedad civil/Estado;
- consenso/fuerza;
- persuasión/coerción;
- moral/política;
- hegemonía/dictadura;
- dirección/dominio;
- civilización/violencia.

El ejercicio del poder político en las sociedades complejas, la reproducción de la dominación de clase, no está limitado a las funciones coercitivas pero involucra además el alcance del consentimiento activo y voluntario de los dominados, o sea, la hegemonía.

Así, para Gramsci:

El Estado es todo el conjunto de actividades teóricas y prácticas con las cuales la clase dirigente justifica y mantiene no solamente su dominación, sino también consigue obtener el consenso activo de los gobernados. (Gramsci, 1968)

El Estado, más allá de sus funciones represivas de tutela de una sociedad de clases, ejerce un papel fundamental en su función pedagógica, en la construcción/consolidación/reproducción de la dirección cultural de la clase hegemónica.

Esta es, precisamente, la función del derecho en el Estado y en la sociedad; a través del *derecho*, el Estado torna *homogéneo* al grupo dominante y tiende a crear un conformismo social que es útil a la línea de desarrollo del grupo dirigente. (Gramsci, 1971b, p. 190)

Es en este sentido que Gramsci (1968, p. 145) se refiere al Estado ético, cuando eleva las masas al nivel cultural correspondiente al desarrollo de las fuerzas productivas, y afirma que para ello las escuelas, con su función educativa positiva, y los tribunales, como función educativa negativa, son las actividades estatales más importantes, juntamente con el conjunto predominante de múltiples iniciativas privadas que forman el aparato de la hegemonía política y cultural de las clases dominantes.

Coutinho (1980, p. 52) analiza la separación introducida por Gramsci en la superestructura (sociedad política y sociedad civil) como consecuencia tanto de las funciones que ejercen en la articulación y reproducción de las relaciones de poder —las dos esferas se distinguen en el modo de promoción de los intereses de clase— como por poseer materialidades propias.

En el primer caso, en el ámbito de la sociedad civil, las clases buscan ejercer su hegemonía, esto es, buscan ganar aliados para sus posiciones a través de la dirección y del consenso. Por medio de la sociedad política, contrariamente, se ejerce siempre una dictadura, o más precisamente, una dominación mediante la coerción. Los aparatos materiales correspondientes a la sociedad política son la burocracia militar y ejecutiva, para la sociedad civil son el conjunto de organismos públicos y privados, relativamente autónomos al Estado (en su sentido estricto), que funcionan como portadores materiales específicos de las relaciones sociales de hegemonía.

Para Coutinho (1985, p. 62) sería esa independencia material la que garantiza la autonomía relativa asumida en la figura social de la hegemonía, permitiendo que la sociedad civil tenga una legalidad propia y funcione como mediación necesaria entre la base económica y el Estado en sentido estricto.

No obstante, sería incorrecto identificar el concepto de hegemonía tanto con la noción marxista de ideología dominante como con la problemática weberiana de los mecanismos de legitimación, según nos alerta Buci-Glucksmann (1980, p. 80). La dialéctica gramsciana señala los efectos contradictorios de la hegemonía, ya que el empleo de un modelo de integración —el análisis de la integración de las clases subordinadas a una clase dominante— implica una teoría de la autonomización de esa clase, esto es, el estudio de la formación de una contrahegemonía.

La supremacía de una clase aparece bajo dos formas: como dirección y como dominio; oponiéndose así la hegemonía a la dominación, sumisión por la fuerza de los enemigos, y alianza con los grupos que le son próximos. Ese desdoblamiento permite a Gramsci afirmar que un grupo social pueda y deba ser dirigente antes de

conquistar el poder gubernamental, y que esta sea, inclusive, una de las condiciones principales para la propia conquista del poder.

La necesidad y la posibilidad de una clase de ser hegemónica antes de tomar el poder, esto es, de conquistar el consenso en la sociedad civil antes de tomar los aparatos de la sociedad política, introduce una nueva trayectoria para que la clase operaria pueda realizar la transición hacia el socialismo, además de atraer para el centro de la lucha de clases las batallas al nivel cultural e ideológico reñidas en el escenario institucional. No se trataría, sin embargo, de desvincular la organización de la voluntad política de su base económica, como bien resalta Gramsci:

La hegemonía, para ser un hecho, presupone indudablemente que sean tomados en cuenta intereses y grupos sobre los cuales la hegemonía se ejerce, que se forme un cierto equilibrio de compromiso, esto es, que el grupo dirigente haga sacrificios de orden económico-corporativista: pero es evidente que tales sacrificios y tal compromiso no pueden hacer referencia a lo esencial. Porque si la hegemonía es *éticopolítica*, ella no puede dejar de ser económica, ella no puede dejar de tener su fundamento en la función decisiva que el grupo dirigente ejerce en los sectores decisivos de la producción. (Buci-Glucksmann, 1980, p. 100)

De esta forma la conquista de la hegemonía, proceso por el cual la clase supera sus intereses económico-corporativos y se eleva a una dimensión universal, si, por un lado, deriva de la función de esta clase en el proceso productivo es, por otro lado, el momento en que la clase deja de ser un fenómeno exclusivamente económico para alcanzar la dirección, que se ejerce en un contexto de política de alianzas, y se gana en el campo de la lucha política.

La relación entre Estado y clase dominante aparece en Gramsci (en *Escritos políticos*) como proceso en el cual el Estado ejerce un papel fundamental en la constitución de las clases, afirma que la clase burguesa no es una entidad externa al Estado, sino que el Estado conciliaría, en el plano jurídico, las discrepancias internas de las clases; unificando así las facciones y aun modelándola por entero.

La función estatal de mediación política, que permitiría superar las divisiones de clase constituyéndola en hegemónica, forma parte de las actividades de los intelectuales orgánicos, que hacen coincidir la cultura con la función práctica, entendiendo por intelectuales aquellos que ejercen funciones de organización en los planos de la producción, de la cultura o de la administración pública. (La concepción de la burocracia como fuerza social mediadora entre infraestructura y superestructura, en la acción de expansión de la hegemonía, fue posteriormente apropiada y desarrollada por Poulantzas).

Gramsci jamás dejó de señalar el elemento coercitivo subyacente al ejercicio del poder en las democracias parlamentarias occidentales, pero su búsqueda de una estrategia de lucha apropiada a las condiciones de complejización presentadas en tales sociedades lo llevó al desarrollo teórico del Estado ampliado, cuya existencia histórica en las sociedades occidentales requería una estrategia de transformación

apropiada. La polarización Occidente/Oriente se combina con las anteriormente mencionadas —sociedad civil/Estado y hegemonía/coerción—, caracteriza las sociedades occidentales como aquellas donde, con la existencia de sociedades civiles altamente desarrolladas y organizadas, las clases dominantes necesiten tener la dirección moral y no apenas el dominio y control de los aparatos coercitivos de Estado. En estos casos, la estrategia de lucha de las clases dominadas sería el desarrollo de una contrahegemonía, que suplantase sus intereses económico-corporativos y consiga transformarse en una clase nacional. Esta estrategia, denominada *guerra de posición*, o de agotamiento, fue propuesta por Gramsci en sustitución de la *guerra de movimiento*, o de enfrentamiento frontal, que a su entender podría haber tenido éxito en sociedades orientales —donde el Estado predominaría sobre la sociedad civil— pero que ciertamente sería desastrosa en aquellas sociedades que requirieran una clase que fuese hegemónica antes aún de ser dominante.

La originalidad del trabajo de Gramsci ha contribuido notablemente a la profundización del estudio sobre el Estado y las luchas políticas en las sociedades occidentales, así como ha orientado a los proyectos de transformación social en estos casos. El más famoso de todos los autores contemporáneos que recurrió a la obra de Gramsci ciertamente fue Althusser (1972), que incorporó ciertos conceptos del primero a una matriz estructuralista. Sin pretender hacer una incursión más sistemática en el trabajo teórico de Althusser podemos rescatar apenas el concepto de *aparatos ideológicos de Estado* (AIE), profundamente vinculado al pensamiento gramsciano.

Antes, no obstante, sería necesario decir que Althusser comprendía el concepto de *modo de producción* como la articulación entre tres estructuras o niveles —el económico, el político y el ideológico— y que aunque el económico sea siempre determinante en última instancia, cualquiera de los demás podría ser la estructura dominante. Afirma que la determinación de la superestructura por la base es una determinación y es, en última instancia, lo que eliminaría toda perspectiva economicista, introduciendo la noción de autonomía relativa de los niveles político e ideológico. Por otro lado, la acción de la superestructura afectaría la base, en un proceso de determinaciones recíprocas.

Retomando el pensamiento de Gramsci acerca del Estado ampliado, como algo más que el aparato represivo de Estado, Althusser busca sistematizar este *algo más* a través del concepto de AIE, que corporizaría la materialidad institucional de la hegemonía. En cuanto a los aparatos represivos serían caracterizados, además de su función, por su unificación y su carácter público; mientras los AIE serían distinguidos por su multiplicidad y pluralidad, además de situarse en la esfera de lo privado. Así Althusser rechazaría la identificación del Estado con la esfera pública al afirmar:

La distinción entre lo público y lo privado es una distinción interna de la ley burguesa y válida en los dominios (subordinados) en los cuales la ley burguesa ejerce su *autoridad* [...] el Estado, que es el Estado de la clase dominante, no es ni público ni privado; al contrario, es la precondition para cualquier distinción entre público y privado... (Carnoy, 1984, p. 96)

Del famoso ensayo de Althusser titulado *Ideología y aparatos ideológicos de Estado*, Urry (1982, p. 56) resume los siguientes argumentos:

- la reproducción de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción debe realizarse para que la producción capitalista continúe existiendo;
- esa reproducción es asegurada en gran parte por la ideología;
- esa ideología debe ser vista como parte del Estado. Más allá de los aparatos represivos que funcionan a través de la violencia, existen los aparatos ideológicos que funcionan principalmente en términos ideológicos y muestran unidad entre sí;
- en cuanto la religión fue el AIE dominante en las sociedades precapitalistas; en las sociedades capitalistas este papel cabe a la educación;
- tal ideología —conjunto de representaciones imaginarias de los individuos con las relaciones reales en las cuales ellos viven— tiene una vida material;
- la ideología tiene la función de *constituir* individuos concretos en sujetos, a través de su interpelación;
- los sujetos no existen a no ser a través y por su sujeción, aceptando libremente los comandos de otros, siendo centros libres de iniciativa y responsables por sus acciones;
- esa ideología asume, generalmente, forma específica, dada la naturaleza de la lucha de clases.

Más allá de criticar la visión funcionalista de este análisis, Urry (1982, p. 58) señala la necesidad del razonamiento de Althusser de tratar a la clase dominante como unificada, garantizando la unidad de los AIE. Además niega la identificación —realizada por Althusser— entre individuo y sujeto por medio del proceso de interpelación, argumentando que es posible la existencia de sujetos que no son individuos y que el mero reclutamiento del sujeto por medio de una convocatoria desconoce la existencia de interpelaciones contradictorias.

Buci-Glucksmann (1980, p. 90) critica la apropiación que Althusser pretende hacer del pensamiento de Gramsci a través del concepto de AIE, ya que oscurece las relaciones entre base y superestructura, por lo tanto, sobre la lucha de clases, al mismo tiempo que, al aislar la cuestión ideológica del campo de la producción económica, oculta la función ideológica interna a las relaciones de producción.

Desearía agregar que, al tratar al Estado como conjunto de aparatos represivos e ideológicos, Althusser se identifica con la posición gramsciana que trasciende la dicotomía burguesa público/privado, que seguramente es fundamental para la comprensión de un Estado ampliado y para el entendimiento de los mecanismos de reproducción del capitalismo. Mientras tanto, al abandonar la separación público/privado, relegándola a la esfera de la ley burguesa —al afirmar, como Althusser, que las instituciones privadas pueden funcionar perfectamente como aparatos

ideológicos del Estado— los análisis de orientación gramsciana/althusseriana han incurrido en dos puntos que parecen problemáticos:

- a) analizar la lucha de clases como algo que pasa desde afuera del Estado (en el sentido estricto), desconociendo el lugar de las luchas en el interior del aparato estatal y su papel en la consolidación de la hegemonía;
- b) desconocer la importancia de la esfera de lo privado, en cuanto constitución del individuo y posteriormente del ciudadano (en su relación con lo público), como fundamento de la diferenciación de la sociedad civil, en cuanto instancia mediadora entre las relaciones económicas y las relaciones políticas.

Laclau (1986, p. 75) llega a afirmar, como consecuencia de la propuesta althusseriana en relación con la función de cohesión inherente a los AIE conjuntamente con la suposición de que una clase solo permanecerá en el poder si controla los aparatos ideológicos, que se puede suponer que todo lo que contribuye para mantener la cohesión de una formación social, forma parte del Estado, disolviéndolo en cuanto instancia específica, de tal forma que “el Estado se reduce simplemente a una calidad que penetra todos los niveles de una formación social”.

En síntesis, la ampliación del Estado que toma la problemática ideológica como central y preponderante en la reproducción social, en detrimento y aislada de los demás niveles de la sociedad, acaba por diluir al propio Estado, las políticas públicas, en una función de cohesión social inespecífica.

Otra vertiente analítica de inspiración gramsciana puede ser vista en el abordaje teórico representado por el análisis del discurso, que encuentra en los trabajos de Laclau una importante expresión de su aplicabilidad a los estudios sobre el poder.

En esta vertiente, la ruptura con el determinismo economicista va más allá de dotar los niveles político e ideológico con una efectividad propia, manteniendo aún una determinación económica, para tratar las prácticas ideológicas como un proceso que constituye a los sujetos que no son preconstituídos a nivel de las relaciones económicas, y asimismo cuando son interpelados a través de las ideologías, no son necesariamente vinculados a una pertenencia de clase (Jessop, 1982, p. 192).

Rechazando toda forma de reduccionismo, los teóricos del discurso hacen una lectura de Gramsci a través de la cual niegan que todas las fuerzas políticas sean reductibles a las clases; que existan ideologías puras de clase; que la hegemonía sea alcanzada por la imposición de la ideología paradigmática de una clase a otras clases en el sentido de formar una alianza. Por el contrario, identifican fuerzas políticas policlasistas en lucha en un universo pluralista de elementos ideológicos (nacional-popular) que diferentes clases pueden seleccionar de distintas maneras para articular y producir sus propias ideologías de clase.

O sea, no se trata de negar el contenido de clase de las ideologías, pero sí de evitar hacerlo por medio de mecanismos reduccionistas, intentando —al contrario— revelar los procesos de articulación y desarticulación de los discursos y del campo ideológico que les da sentido.

En este sentido, Laclau (1986, p. 184) propone la separación entre la determinación de clase de las superestructuras política e ideológica y las formas de existencia de las clases al nivel de estas superestructuras, afirmando que las clases, como polos de relaciones de producción antagonicas, no tienen cualquier forma de existencia necesaria en los niveles ideológico y político.

La argumentación de Laclau, en su estudio sobre el populismo, puede ser así resumida:

- el carácter de clase de una ideología está dado por su forma y no por su contenido; entendiéndose la forma como el principio articulador de sus interpelaciones constitutivas (que será siempre específico a cada clase);
- la articulación es realizada por la selección de elementos o contenidos no clasistas que son organizados de acuerdo a la visión de mundo de cada clase (representando su inserción en el proceso de producción, así como sus relaciones con otras clases, en un cierto nivel de la lucha de clases).

La cuestión de la hegemonía y de la lucha por la hegemonía puede ser entonces replanteada:

Una clase es hegemónica no tanto por conseguir imponer una concepción uniforme del mundo al resto de la sociedad, sino por alcanzar articular diferentes visiones del mundo, de tal forma que el antagonismo potencial de las mismas sea neutralizado. (Laclau, 1986, p. 188)

Las ideologías de las clases dominadas consistirían en la tentativa de articular el desarrollo de los contenidos potencialmente antagonicos; así, en los niveles político e ideológico una clase solo existe en la medida en que lucha por la hegemonía.

La lucha de clases determinaría, a su vez, cambios en la capacidad ideológico-articuladora de las clases, en la medida en que la asimilación de contenidos del discurso ideológico de las clases dominadas por la clase dominante puede llegar a tal punto que amenace la hegemonía, o sea, la capacidad de neutralización del potencial antagonico, de tal forma que las clases dominadas impongan su discurso articulador en el seno de los aparatos del Estado (Laclau, 1986, p. 189).

Contenidos como *pueblo*, *ciudadanía* o aun *democracia* e *igualdad* forman parte de la lucha ideológica, siendo articulados diferentemente por las clases fundamentales, sin identificarse con las clases en lucha. Además, la lucha ideológica incluye la propia constitución de las clases, su interpelación como sujetos, antecediendo a la lucha de clases propiamente.

Si bien este abordaje escapa a un reduccionismo que admitiese, por ejemplo, que ese punto de equilibrio entre asimilación y crisis fuese dado por la inserción de la clase en la producción, es, por otro lado, difícil encontrar un fundamento para la preservación de la hegemonía. Desde que el nivel económico, como todos los demás, es también comprendido como una dimensión discursiva, ese abordaje acaba por privilegiar el discurso ideológico, en detrimento de los discursos económico,

legal, militar, administrativo, etcétera, como bien indica Jessop (1982, p. 200), al señalar que así la hegemonía termina reducida a un efecto de varios mecanismos de interpelación, considerados de forma aislada de sus condiciones de producción y recepción.

### *El Estado como relación*

El pensamiento más estimulante en el debate marxista acerca del Estado fue producido por Poulantzas, cuyos estudios iniciales se caracterizaron por la marcada influencia estructuralista, más cuando sus trabajos finales fueron progresiva, y a veces contradictoriamente, alejándose de esta corriente y profundizando el estudio del predominio de las luchas de clases en la acción estatal y en la reproducción de la producción capitalista.

Polemizando con diferentes autores adentro y afuera de la corriente marxista, a veces consigo mismo en otros trabajos, Poulantzas admite que la imagen constructivista de la base y superestructura no conviene al estudio del Estado y ha generado numerosas interpretaciones incorrectas. Las incorrecciones son fruto del presupuesto implícito de una exterioridad entre las relaciones de producción y las luchas políticas, lo que acarrearía:

- a) la reducción de la concepción de la base económica a elementos invariantes de naturaleza esencialista;
- b) la suposición de que la economía sea autorregulable y autorreproducible;
- c) la negación del papel del político y de la ideología como constitutivas de las relaciones de producción y de su reproducción;
- d) la identificación del Estado como un reflejo de lo económico.

Por el contrario, Poulantzas parte de una lectura de Marx en la cual se destaca exactamente la disociación entre Estado y economía, y afirma que el ejercicio de la violencia legítima está orgánicamente implícito en las relaciones de producción (1980, p. 22). La separación entre Estado y economía en el capitalismo no traduce una exterioridad —como si el Estado fuese a interferir en la economía desde afuera— mas encubre la presencia constitutiva de lo político en las relaciones de producción.

Así como lo económico no constituye un campo exterior y previo a las luchas de clase, de la misma forma el Estado no es posterior a ellas:

El Estado delimita desde entonces el campo de las luchas, en donde están incluidas las relaciones de producción; organiza el mercado y las relaciones de propiedad; instituye el dominio de lo político e instaura la clase políticamente dominante; marca y codifica todas las formas de división del trabajo, todo lo real en el cuadro referencial de una sociedad dividida en clases. (Poulantzas, 1980, p. 45)

Esta concepción del Estado permite tratar sus relaciones con los diferentes niveles o instancias de la sociedad.

### *Con relación a lo político*

Aunque las relaciones de poder no puedan ser reducidas a las luchas de clase e identificadas con el Estado —no son las relaciones de clase el terreno exclusivo de constitución de todo el poder—, en una sociedad de clases todo poder encubre una significación de clase, puesto que el poder político condiciona los otros campos de poder.

### *Con relación a la ideología y a las formas jurídicas*

La especialización y centralización del Estado capitalista, su funcionamiento jerárquicoburocrático y sus instituciones electivas implican un debilitamiento y parcialización del cuerpo político en eso que se designa de *individuos*, personas jurídicopolíticas, y sujetos de las libertades. (Poulantzas, 1980, p. 70)

La individualización requerida para el ejercicio del poder en el capitalismo está referida a la división social del trabajo y a las relaciones de producción, imponiendo una matriz temporal-espacial a través de lo que Foucault estudió y denominó *normalización*, esto es, una tecnología política del cuerpo introducida por el uso estatal de técnicas de saber y práctica de poder disciplinarias.

La ley moderna, como sistema jurídico axiomatizado, materializa la ideología dominante y constituye el cuadro de cohesión formal de los individuos, jurídica y políticamente integrados como sujetos en una unidad pueblo/nación. La violencia monopolizada por el Estado permanece sustentando el ejercicio del poder y de la dominación, aun cuando esta violencia no se ejerce directamente, o cuando la ley asume un carácter de positividad como en las intervenciones económicas y en la garantía de los derechos sociales.

### *Con relación a las acciones económicas y sociales del Estado*

La articulación entre Estado y economía ha variado históricamente de acuerdo con los modos de producción y también en un mismo modo de producción, caracterizando diferentes etapas en el proceso de acumulación. Poulantzas afirma que en la etapa del capitalismo competitivo en las primeras fases del capitalismo monopolista las funciones económicas del Estado estaban subordinadas a las funciones represivas e ideológicas (1980, p. 192), pero que, en la etapa actual, el conjunto de las operaciones del Estado se reorganiza en relación con su papel económico, que pasa a

subordinar las funciones políticas e ideológicas. Mientras tanto, llama la atención el hecho de que el papel esencial que el Estado adquiere en la reproducción ampliada tanto del capital como de la fuerza de trabajo no puede ser escamoteado por la ideología tecnocrática de la neutralidad técnico-administrativa, puesto que este desplazamiento es determinado en/y por la lucha de clases.

Para Poulantzas (1980, p. 147) el Estado en el caso capitalista debe ser considerado como la condensación material de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clase, o sea, como campo estratégico y complejo en el cual las relaciones de poder encuentran su punto de cristalización contradictoria en el sistema institucional.

La teoría relacional de poder, al insistir en la definición del Estado como la condensación material y específica de una relación entre clases y fracciones de clase, asume algunos presupuestos que merecen ser destacados: la autonomía relativa del Estado; la materialidad institucional del poder; la unidad de clase de las políticas.

Comprender que el poder político sea la capacidad de las clases sociales de conquistar e imponer sus objetivos nos remite al ámbito de los intereses materiales generados en la esfera productiva, pero, desde que la dominación burguesa requirió una instancia física de represión exterior al proceso de reproducción de las clases, se concluye que el modo de reproducción de la violencia política institucionalizada no es idéntico al de la reproducción de las clases sociales.

El Estado, su política, sus formas, sus estructuras, traducen por lo tanto los intereses de la clase dominante no de modo mecánico, sino a través de una relación de fuerzas que hacen de él una expresión condensada de la lucha de clases en desarrollo.

Aunque el Estado no sea un sujeto dotado de voluntad propia, pero sí una forma organizada de relaciones de clase, hay que reconocer que posee un modo de funcionamiento que le es propio, que proviene de la no identificación entre clase dominante y clase reinante (burocracia), lo que confiere un movimiento propio a los aparatos del Estado. Este modo propio de organización y funcionamiento si es, por un lado, una consecuencia de las funciones cumplidas por el Estado en el proceso de reproducción social, garantía de la unidad y dominación, es también un factor interventor en la dinámica de la acumulación y reproducción social, desde que las luchas de clase que se corporizaron en el aparato estatal pasan, a partir de su institucionalización, a funcionar como elemento activo en este proceso; aun cuando su base original y relacional fuese perdiendo terreno en el escenario de la lucha política.

El Estado es constituido por dos elementos que son la relación de fuerzas políticas y su materialidad institucional, en una relación de condicionamiento del aparato institucional por las fuerzas políticas que, sin embargo, no se da de modo mecánico o reflejo.

Las contradicciones de clase asumen la forma de contradicciones internas entre ramas y aparatos y así aun en el interior de cada uno de ellos, acarreado una fragmentación que impide la visión del Estado como conjunto unitario institucional, mera estructura jerarquizada de poder.

Al contrario, el poder de las clases se expresa en la unidad contradictoria de aparatos que se oponen y conflictúan en su lógica en la medida en que cada uno cristaliza el poder de una fracción específica y de una alianza de intereses de los componentes del bloque en el poder, gracias a que esta fragmentación es constitutiva del Estado capitalista.

En otras palabras, las luchas políticas no son exteriores al Estado en cuanto esqueleto institucional, por el contrario, se inscriben en este aparato, permitiendo así que él tenga un papel orgánico en la lucha política, como unificador de la dominación.

Finalmente, esta concepción del Estado es capaz de percibirlo, más allá de un conjunto de aparatos e instituciones, como un campo y procesos estratégicos, donde se entrecruzan núcleos y redes de poder que al mismo tiempo se articulan y presentan contradicciones. De ahí que la fragmentación constitutiva del Estado capitalista no pueda ser tomada como el inverso de la unidad política, sino como su condición de posibilidad, que asegura su autonomía relativa.

Así, el Estado, a pesar de contener en su estructura institucional la inscripción de las contradicciones en el seno de la clase dominante, no se compone de un conjunto de órganos que actúan aleatoriamente. Posee una unidad de aparato, más allá de la contradicción intra e interórganos, que asegura su actuación, a largo plazo y como conjunto, en favor de la fracción hegemónica del capital.

Según Poulantzas (1980, p. 157):

Es el juego de esas contradicciones en la materialidad del Estado que torna posible, por más paradójico que pueda parecer, la función de organización del Estado.

De la misma forma que el aparato material, el personal del Estado se encuentra atravesado por las contradicciones de clase que son la expresión de la lucha política, no es de ninguna forma inmune a la lucha, ya sea en el bloque del poder, ya sea en las reivindicaciones de las clases dominadas. Mientras tanto, estas luchas en el interior del aparato de Estado son como filtradas de su carácter de clase y pasan a ser vistas como *peleas* internas entre grupos de diferentes ramas e instituciones estatales. Por otro lado, el personal del Estado difunde y recrea a cada momento y en cada acto, la ideología del Estado neutro, representante de la voluntad colectiva y orientado hacia la búsqueda del bien común, que es el verdadero cimiento interno (Poulantzas, 1980, p. 153) de los aparatos del Estado, responsable por la unidad de aparato y unidad del personal del Estado.

Las apariencias de neutralidad y autonomía absoluta del Estado son reforzadas en la medida en que este deberá cuidar que la sociedad se reproduzca globalmente en cuanto sociedad capitalista, organizando los intereses generales de reproducción a largo plazo, en detrimento de los intereses específicos e inmediatos, así como los de la fracción monopolista hegemónica. Esto se debe a que la hegemonía de esta fracción no refleja mecánicamente su dominación económica pero sí una estrategia

general de acumulación capitalista, que debe ser organizada políticamente con la participación directa del Estado.

En este sentido el Estado funciona como un verdadero *partido* de clase, constituyendo a la burguesía en clase dominante.

La posibilidad de que el Estado organice así a las fracciones dominantes es función de su autonomía relativa y de la inscripción de los intereses divergentes en su materialidad institucional, de tal forma que no organiza tales intereses desde afuera, pero sí en el interior de su aparato material. Finalmente, dada la unidad política del Estado, el equilibrio de compromisos así alcanzado, se orienta para la reproducción de la hegemonía de la fracción dominante, en consecuencia de su importancia estratégica para el proceso de reproducción del capital global.

Al papel de organización de las clases dominantes corresponde al Estado un rol inverso con relación a las clases dominadas, o sea, los aparatos de Estado actúan en el sentido de desorganizar y dividir las clases dominadas.

Ya hemos visto anteriormente cómo funciona el propio proceso, como un mecanismo de selectividad estructural que impide la tematización de ciertas problemáticas sociales, lo que por sí ya dificulta la organización de las clases dominadas en torno de sus demandas comunes. Hay, mientras tanto, dos modalidades de acción del Estado frente a las luchas populares que merecen ser destacadas: en primer lugar, la represión que, aun donde no es la relación prioritaria, es, sin embargo, una posibilidad inherente y siempre virtualmente presente, además de ser, en la mayoría de los casos, una realidad dolorosamente vivida.

En segundo lugar, los aparatos de Estado desorganizan las clases dominadas a través de la creación de un consenso ideológico, imprescindible para el mantenimiento de la dominación burguesa.

La base material de estas prácticas y experiencias reside en el proceso de producción y de circulación del capital: es en la esfera de la circulación donde los individuos se encuentran como propietarios, e iguales, para el cambio de supuestos equivalentes. La preservación de esta apariencia de igualdad económica y neutralidad del Estado, elemento necesario y central en la construcción de este consenso, implica que el Estado atienda, de alguna forma, intereses de las clases dominadas, resaltando:

- 1) el consenso no se construye con ideas abstractas, sino con aquellas que se originan en prácticas sociales concretas;
- 2) para esto es necesario que el Estado construya su aparente neutralidad, teniendo en cuenta intereses materiales de las clases dominadas;
- 3) en este sentido, el Estado puede imponer ciertos sacrificios económicos a las clases dominantes, de forma que tenga que atender ciertos intereses materiales de las clases dominadas;
- 4) la atención de los intereses materiales de las clases dominadas no involucra el mismo tratamiento para sus intereses políticos. Por el contrario, se supone que al exigir sacrificios económicos a las clases dominantes y atender a las necesidades materiales de las clases dominadas, el Estado alcance, por un

lado, la manutención de la acumulación, límite último de los sacrificios que pueden ser impuestos, y por otro lado, la creación del consenso, esto es, en otras palabras, el ejercicio de la hegemonía burguesa.

Así, el Estado asegura la presencia de las clases dominadas en su seno, aunque exactamente como clases dominadas y la integración ideológica significa que los intereses de las clases dominadas no pueden ser simplemente sofocados y negados, sino que deben ser integrados y transformados.

Según Poulantzas (1980, p. 94):

Las clases dominadas encuentran en la ley una barrera de exclusión e igualmente la designación del lugar que deben ocupar. Lugar que es también lugar de inserción en la red políticosocial, creadora de deberesobligaciones y también de derechos, lugar cuya posesión imaginaria tiene consecuencias reales sobre los agentes.

Aunque la perspectiva de las luchas en el interior del Estado, de las posibles alianzas entre facciones de la burocracia y sectores de la clase dominada sea tal vez una de las más importantes contribuciones de Poulantzas al debate actual sobre transición al socialismo, de ninguna manera él absolutiza esta estrategia de luchas. Por el contrario, pensando en la transición, pero también en la construcción de un socialismo democrático, Poulantzas sustenta la necesidad de combinar las luchas por la transformación y expansión del Estado con la construcción de movimientos de base, muchos de origen policlasista, unificando las masas populares y construyendo las formas de autogestión del ejercicio del poder, con la preservación de las instituciones y libertades de la democracia representativa.

Diferentes autores han criticado aspectos importantes de los trabajos de Poulantzas, especialmente con relación a su perspectiva metodológica, donde convive un marxismo de orientación estructural-funcional con una perspectiva analítica fundamentada en la lucha de clases.

Jessop (1982) discute el concepto de autonomía relativa de Poulantzas, autonomía que algunas veces se fundamenta en el lugar particular de lo político en la matriz estructural del *modo de producción capitalista* y, posteriormente viene a ser tratada como originada en la coyuntura particular de la lucha de clases. La inconsistencia del concepto de autonomía relativa del aparato de Estado aumenta cuando es confrontada con su función de, a largo plazo, garantizar la unidad política de la clase dominante, aunque a corto plazo las políticas públicas se revelen como contradictorias y conflictivas.

Lojkin (1976) ya señalaba el parentesco entre el marxismo estructuralista de Poulantzas y Althusser y el funcionalismo: la incapacidad de formular una teoría del cambio social, en la medida en que anula al concepto hegeliano de contradicción social y reduce al individuo a soporte de una función económica.

Tal problema derivaría de la separación encontrada en Poulantzas entre las estructuras y las prácticas, gracias a que la clase social es identificada pura y simplemente

a una fuerza social (Lojkin, 1976, p. 73), confundiendo la existencia de la clase social con su modo de representación política. Este razonamiento llevaría al autor a una definición clásica de la sociología funcionalista donde el Estado aparece como factor de cohesión social, no es instrumento de la clase dominante porque no representa sus intereses económicos sino solamente los políticos.

Así, las concesiones impuestas al Estado por la lucha de las clases dominadas son vistas como medios de realizar la hegemonía de las clases dominantes, ya que no ponen en cuestión las estructuras del tipo capitalista de Estado en la medida en que operan en el interior de los límites económicos-corporativos, sin amenazar el predominio político.

Son dos las consecuencias de este razonamiento (Lojkin, 1976, p. 81):

- No permite pensar la relación Estado-clases dominantes a no ser a través de la noción de bloque en el poder, transformando el bonapartismo de situación histórica concreta en un tipo de Estado capitalista.
- Está imposibilitado de pensar la relación entre el Estado y la lucha de clases a no ser como dominación intangible, lo que significa que Poulantzas se rehúsa a dar todo su sentido al concepto gramsciano de hegemonía que implica la posibilidad para las clases dominadas, gracias a una organización política independiente, de elaborar una contrahegemonía.

Al tratar las concesiones impuestas al Estado por la lucha de las clases dominadas como medio de realizar la hegemonía de las clases dominantes, Poulantzas separa las luchas económicas de las prácticas políticas, de tal forma que una perspectiva de cambio queda imposibilitada o tiende a caer en el voluntarismo.

### *El Estado consensual*

En este último tópico pretendemos agrupar los trabajos de dos autores contemporáneos —Habermas y Przeworski— cuyos estudios, aunque de naturaleza bastante distintas, encuentran cierta similitud tanto metodológica como en relación con la concepción del Estado (por más que esta afirmación pueda sonar como herejía bajo otros puntos de vista).

Ambos autores combinan un análisis del capitalismo en su fase actual con base en el materialismo histórico con el abordaje de la teoría de la acción colectiva (Habermas más preocupado con la integración y Przeworski con la lógica de la acción), y tratan la cuestión del Estado democrático como resultante de un consentimiento, comunicacional, moral o económico de las diferentes clases en conflicto.

Anderson (1987) procura resumir el argumento de Habermas, a partir de la crítica al hecho de que Marx atribuyera la prioridad fundamental a la producción material, reduciendo a ella las demás dimensiones de la vida societaria. Para Habermas la interacción social sería una dimensión irreductible de la práctica humana, no pudiendo

ser presupuesta ni siquiera su correspondencia con la evolución de la producción, ya que la *“dialéctica de la vida moral tiene su autonomía propia”*.

Habermas también invertiría el sentido en la causalidad de la evolución histórica al asumir que fueron las determinaciones morales, más que las fuerzas económicas, quienes acarrearón las transformaciones fundamentales, inclusive en la sociedad capitalista, cuando afirma:

El desarrollo de esas estructuras normativas es el que marca el ritmo de la evolución social, pues nuevos principios organizacionales de la organización social suponen formas nuevas de integración social; y estas, a su vez, posibilitan la implementación de fuerzas productivas viables, o la creación de nuevas, así como la intensificación de la complejidad social. (Anderson, 1987, p. 72)

La integración social resulta identificada con la comunicación y la evolución derivaría de procesos de aprendizaje y de la lógica de desarrollo de la mente humana, aunque eso no asegure que la etapa actual sea lo más elevado del desarrollo moral, ya que eso depende esencialmente de la madurez de los sujetos ético-políticos.

Anderson (1987, p. 74) ve en el desplazamiento de la integración para la comunicación, y posteriormente para el lenguaje, la raíz de la comprensión de la democracia como pacto consensual que establece la verdad, una situación de palabra ideal en la cual la aspiración a la buena vida puede expresarse libremente: esto lo lleva a criticar la visión política de Habermas considerándola esencialmente pedagógica.

En un estudio sobre el concepto de *poder* de Hannah Arendt, Habermas señala el modelo comunicativo que la inspira, el cual comportaría un contenido normativo, que lleva a la autora a afirmar que ningún liderazgo político puede sustituir impunemente el poder por la violencia, y que el espacio público sería la fuente de la legitimación del poder. En este estudio, Habermas llama la atención sobre el hecho de que así la acción comunicativa surge como única categoría política, lo que exige que la autora pague un precio por eso:

- excluir de la esfera política todos los elementos estratégicos, definiéndolos como violencia;
- aislar la política de los contextos económicos y sociales en que está embutida a través del sistema administrativo;
- no poder comprender las manifestaciones de la violencia estructural.

Para evitar estos problemas Habermas sugiere distinguir la dominación o ejercicio del poder político de su génesis (adquisición, gestación y preservación). Las instituciones políticas vivirían del reconocimiento y no de la violencia. El elemento estratégico de la acción política respecto de la violencia ejercida como capacidad de impedir a otros individuos o grupos la defensa de sus propios intereses y, aunque sea un elemento normal y hasta institucionalizado del sistema político, no es capaz de generar poder legítimo, el cual se origina en las convicciones comunes que se forman en un proceso de comunicación no coercitiva. Así se expresa Habermas:

Ningún detentador de posiciones de dominación puede ejercer el poder, y nadie podrá disputarlo, si tales posiciones no estuviesen ancladas en las leyes e instituciones políticas, cuya supervivencia reposa, en última instancia, sobre convicciones comunes, sobre la opinión “en torno de la cual muchos se pusieran de acuerdo”.

La crisis de legitimación moral en el capitalismo tardío será consecuencia del propio éxito de la regulación dirigida por el Estado, que lleva a una perspectiva de *desintegración*, pero no a una transformación del orden capitalista, ya que la perspectiva de análisis de la crisis contempla la contradictoria dinámica estructural, pero no la problemática de la lucha de clases.

El origen de la crisis de legitimación sería encontrado en la interpenetración de las esferas pública y privada en el desarrollo histórico del capitalismo, en sus desdoblamientos económicos, de legitimación y motivación. Para explicar este camino recorrido, Habermas analiza la trayectoria de la esfera pública desde su génesis hasta la situación actual en que se encuentra extinguido el fundamento liberal de separación entre lo público y lo privado.

La génesis de la esfera pública burguesa se encuentra en el desarrollo del sistema de cambios precapitalista, que incluye el intercambio de mercancías e informaciones; al revolucionarse la concepción de esta esfera, a partir del mercantilismo, con la creación de las economías nacionales y de los Estados modernos, adquiere la identidad actual de esfera pública como esfera del poder público, diferenciada de la esfera de las personas privadas reunidas en un público (Habermas, 1984).

La separación radical entre las esferas pública y privada, que fundamenta la existencia de la esfera pública, pasa a ser cuestionada a partir de finales del siglo XIX con el creciente intervencionismo estatal en el proceso de cambio de las personas privadas, como respuesta a la imposibilidad de contención de los conflictos de intereses desencadenados en la esfera privada que son transferidos para el ámbito público.

Habermas identifica la disolución de la separación entre las esferas de lo público y de lo privado como una dialéctica de mutua contaminación, en la cual emerge una nueva esfera que denomina *esfera social repolitizada*:

Así, a largo plazo, al intervencionismo estatal en la esfera social corresponde también la transferencia de competencias públicas para entidades privadas. Y a la ampliación de la autoridad pública a los sectores privados está ligado el proceso correlativo de una sustitución de poder público por poder social. Solamente esta dialéctica de una socialización del Estado que se impuso, simultáneamente con la estatización progresiva de la sociedad, es que poco a poco destruye la base de la esfera pública burguesa: la separación entre Estado y sociedad. Entre ambos y, al mismo tiempo, a partir de ambos surge una esfera social repolitizada que escapa a la distinción entre *público* y *privado*. (Habermas. 1984, p. 170)

A la concentración del poder privado corresponde la centralización del poder público, con el aumento de las funciones del Estado-social, de tal forma que los antagonismos económicos son ahora traducidos en conflictos políticos, modificando profundamente tanto lo público como lo privado, ahora “sintetizado en un complejo único de funciones que no es más diferenciado”.

Este nuevo ordenamiento se hace traducir en la emergencia del *derecho social*, correspondientemente al desplazamiento de las funciones públicas a otras instituciones que no son las estatales, en una sociedad con la estructura de poder cada vez más corporativizada. La crisis de legitimación del ejercicio del poder público es, pues, consecuencia de este proceso:

Ya que la separación entre Estado y sociedad es superada y el Estado interfiere en el orden social proporcionando, distribuyendo y administrando, la generalidad de la norma como principio ya no puede más ser mantenida sin reserva. (Habermas, 1984, p. 210)

Las tendencias de crisis en el capitalismo avanzado, a consecuencia de la regulación administrativa del ciclo económico, no confluyen para la inevitabilidad de una crisis de carácter económico. La tesis defendida por Habermas (1980) es que, precisamente la sustitución de los mecanismos de mercado por el Estado —siempre y cuando cree y mejore las condiciones de realización del capital— es capaz de evitar casi en forma permanente las crisis económicas, aunque estos mecanismos, contradictoriamente, impliquen la emergencia de otras tendencias de crisis.

En la medida en que la relación de las clases se haya repolitizado y el Estado haya sustituido al mercado en un conjunto de funciones —la producción de la plusvalía es garantizada a través del sector público— las tendencias de crisis se desplazan del sistema económico para el sistema administrativo (Habermas, 1980, p. 90). Asumiendo, mientras tanto, que no hay producción administrativa de significados, Habermas apunta al desdoblamiento de la crisis administrativa en *crisis de legitimación*.

El análisis hecho por Habermas de la crisis del capitalismo avanzado tiene la ventaja de señalar los profundos cambios ocurridos tanto en la esfera de lo público como en la de lo privado, introduciendo la emergencia de una esfera social repolitizada, donde estructuras corporativas de gestión colectiva de intereses privados imponen una nueva realidad y nuevas expresiones y tendencias de crisis de un poder al cual le fueron retiradas las condiciones de fundamentación del consenso.

Esta perspectiva, mientras tanto, presenta algunos problemas teórico-metodológicos corrientemente señalados por los analistas:

- el desconocimiento de las funciones económicas del Estado en el capitalismo liberal;
- la identificación de la crisis en la etapa actual del capitalismo avanzado, cuya inevitabilidad no presupone una dialéctica de superación de la contradicción;
- en la raíz de este problema encontramos la ausencia de los sujetos en este proceso, en el cual la dinámica está centralizada en las estructuras.

Al señalar estos puntos podemos marcar la diferencia (entre otras) entre un análisis de las estructuras del capitalismo avanzado y la otra, en la cual la escena política es ocupada por las clases y sus relaciones sociales, como lo hace Przeworski, cuyas preocupaciones con la dinámica actual del capitalismo le hacen resaltar que su comprensión solo será encontrada si tomamos en cuenta los intereses y actos de los propios trabajadores.

Si pretendemos extraer lecciones de la experiencia histórica, no podemos suponer que la práctica de los movimientos políticos es determinada apenas por condiciones objetivas, tampoco que tales movimientos son libres para actuar conforme a su voluntad, independientemente de las condiciones que intentan transformar. Tales condiciones constituyen, en cada momento, la estructura de la elección: aquella en la cual los agentes deliberan acerca de objetivos, perciben alternativas, las evalúan, seleccionan *líneas* de acción y las siguen, a fin de crear nuevas condiciones. (Przeworski, 1989, p. 15)

Intentando comprender el fenómeno de la socialdemocracia, la compatibilización de la democracia social con el capitalismo, el autor no exime a la clase trabajadora, sus representantes, los partidos, de participación en esta opción reformista, y afirma en este sentido dos tesis principales: que los partidos de los trabajadores solapan la organización de los trabajadores como clase en el proceso de competencia electoral; que los compromisos entre trabajadores y capitalistas acerca de cuestiones económicas son posibles en el capitalismo y a veces hasta preferidos por los trabajadores a estrategias más radicales (Przeworski, 1989, p. 16).

Buscando dar sentido y profundizar la concepción gramsciana de hegemonía, especialmente en la referencia hecha por Gramsci al debate en que la hegemonía no puede ser apenas ético-política, sino que debe tener un fundamento económico, el autor analiza la discusión de las bases materiales del consentimiento, necesarias a la formación de un equilibrio de compromiso en el cual los intereses de las clases dominadas también estén de cierta manera contemplados.

En este sentido, el equilibrio sería dado por el límite en el cual el lucro no descienda por debajo del nivel esencial a la acumulación, pero que permita hacer concesiones que den a los intereses capitalistas un carácter universalista.

Considerando al sistema de producción capitalista como basado en el intercambio y en la extracción de la plusvalía bajo la forma de lucro, Przeworski encuentra en esta forma de organización la base para la hegemonía, ya que los capitalistas aparecen como portadores del interés universal —el lucro, del cual toda la sociedad depende— en cuanto las reivindicaciones de otros grupos aparecen siempre como particularistas. Esa condición estructural de materialización de la hegemonía es considerada necesaria, pero insuficiente, para la realización de los intereses de cualquier grupo. Debe ser combinada con una forma específica de organización de las relaciones políticas —la democracia— en la cual los resultados de los conflictos son, bajo ciertos límites, inciertos. Esta sería la combinación ideal para la garantía de las bases

materiales del consentimiento, ya que la democracia es un sistema en que la dependencia en relación al lucro constituye la base de conflictos.

La democracia capitalista simultáneamente estructura las actividades políticas en la forma de participación política y reduce los conflictos a cuestiones materiales de corto plazo. (Przeworski, 1989, p. 174)

La posibilidad de ruptura de esta situación sería dada, por un lado, por la transformación de la relación de representación, cuando los liderazgos no fuesen capaces de asegurar la realización de los intereses materiales de las masas —minando la asociación necesaria entre participación y consentimiento— por otro lado, por la propia crisis económica, aunque los costos materiales sean distribuidos desfavorablemente a los trabajadores, razón por la cual ellos no tienen interés en profundizar la crisis. La ruptura del consentimiento pondría a descubierto la esencia coercitiva del ejercicio del poder, monopolizada por el Estado, pero asignada indistintamente entre instituciones públicas y privadas.

Las políticas —y el propio Estado— ahora aparecen como la expresión de un compromiso, una alianza de clases que incluye tanto capitalistas como trabajadores organizados.

La organización del Estado como una institución y las políticas emprendidas por esa institución constituyen una expresión de un compromiso de clases específico. (Przeworski, 1989, p. 239)

En verdad, este tipo de análisis, aunque intente combinar el determinismo estructural con la organización de los sujetos y su interacción, no consigue huir de una perspectiva autorreproductora del capitalismo democrático cuyo cambio, si ocurriese, solo podría resultar de una crisis económica sin solución, ya que los intereses confluyen todos para su preservación.

Es interesante observar la diferencia entre este abordaje y el de Habermas, ambos fundamentados en una visión consensual del ejercicio del poder, pero que en Habermas llega a una perspectiva de crisis inexorable del capitalismo, mientras que en Przeworski lo que parece ser insuperable es su reproducción.

Esta última visión deriva, en nuestra forma de ver, de algunos problemas de este análisis:

- a) la fundamentación de la producción capitalista en la categoría del lucro y no en la de plusvalía;
- b) la ausencia de un abordaje de la contradicción y de su desarrollo en los niveles económico, político e ideológico;
- c) la reducción del nivel político-ideológico de la lucha de clases al sistema de participación y representación;
- d) la identificación de los intereses de clase a intereses materiales.

De esta forma, al adoptar la lógica utilitaria del individualismo posesivo como fundamento de la acción colectiva de clase, el autor alcanza a transformar la lucha de clases, aunque en sus manifestaciones no disruptivas, en un juego cooperativo donde los compañeros comparten la misma lógica y los mismos intereses.

Así, al buscar las bases materiales para el consentimiento ocurre un efecto inverso, de politización de las relaciones de producción, ignorándose las contradicciones fundamentales al nivel de la esfera productiva y sus desdoblamientos en los demás niveles sociales.

En el análisis de Habermas, al contrario, se concluye que la crisis del capitalismo avanzado retiró las condiciones de reproducción del síndrome privatista necesario para la existencia continua del sistema.

Offe (1989) tiende a concordar con la conclusión de Habermas, identificando en la crisis actual una descomposición y desestructuración de las colectividades, lo que acarrearía un debilitamiento general de los compromisos de carácter solidarios, aun habiendo partido de una base de argumentación semejante a la de Przeworski. En la medida en que la propia autoridad estatal es tomada como un bien público a ser producido —sin ser origen de la acción cooperativa sino su producto— la conclusión a que se llega es que el fundamento de la acción colectiva residiría en una cierta noción de comunión de intereses, de identidad colectiva que garantizaría la confianza necesaria entre los agentes racionales para efectuar sus cálculos maximizadores.

Para finalizar esta primera parte del capítulo, no sería preciso recordar las contribuciones y limitaciones ya señaladas en el tratamiento de cada una de las vertientes teóricas en su análisis del Estado. Faltaría, sin embargo, agregar algunas orientaciones metodológicas de carácter más general, antes de intentar, a partir del debate expuesto, formular proposiciones analíticas para el campo social.

Tales proposiciones, aunque todavía estén referidas a un nivel más abstracto, deberán ser posteriormente demarcadas en relación con el contexto donde concretamente se configuran, antes de ser aplicadas al análisis de las políticas sociales, teniendo en cuenta los siguientes parámetros metodológicos.

Jessop (1982, p. 211) nos advierte que asumir que el mundo es determinado no tiene como consecuencia que una teoría única pueda comprender la totalidad de las determinaciones, lo que debe ser tenido en cuenta para evitar los principales problemas metodológicos frecuentemente encontrados: el reduccionismo (tratar al fenómeno a partir exclusivamente de sus más abstractas determinaciones), el empirismo (tratarlo a partir de las apariencias, ignorando las determinaciones más profundas), la subsunción (ignorar la distinción entre lo general y lo particular).

Marx y Engels formularon las proposiciones metodológicas clásicas de la *Crítica de la Economía Política* como una combinación del método lógico con el histórico, lo que los llevó a concebir la dialéctica como el método de elevación de lo abstracto a lo concreto, reproduciendo lo concreto-real como concreto-pensado, esto es, síntesis de múltiples determinaciones.

Coutinho (1985, p. 10) encuentra en este punto la explicación para los tratamientos marxistas del Estado:

Podríamos decir que una concepción marxista del Estado será tanto más *amplia* cuanto mayor sea el número de determinaciones del fenómeno estatal por ella mediatizados/sintetizados en la construcción del concepto de Estado; y que, viceversa, será *restringida* una formulación que (consciente o inconscientemente) se concentra en el examen de apenas una o de relativamente pocas determinaciones del fenómeno políticoestatal.

Una concepción restringida del Estado, o está situada apenas al nivel más abstracto de las determinaciones existentes en el *modo de producción capitalista*, sin tomar en consideración el examen de la formación económico-social en cuanto nivel más complejo, o resulta de la generalización indebida de características de situaciones en las cuales el Estado sería concretamente restringido.

Therborn (1980, p. 162) sintetiza lo que serían los cuatro ejes de determinación del carácter del poder del Estado:

- 1) la etapa del desarrollo del *modo de producción* relevante;
- 2) el lugar del *modo de producción* dentro de la etapa internacional del mismo *modo de producción*;
- 3) la articulación coyuntural de todos los *modos de producción* existentes dentro de una *formación social*;
- 4) la inserción de la *formación social* en el sistema internacional de *formaciones sociales* relacionadas en un cierto punto en el tiempo.

Evidentemente esa observación nos parece útil, en la medida en que los problemas de reduccionismo y/o subsunción han sido responsables por el tratamiento teórico del Estado apenas en cuanto su apariencia fenoménica de Estado-nación, desconsiderando la dinámica de reproducción del capital al nivel transnacional, y las implicaciones de este proceso en la reproducción de la dominación.

La incapacidad de articulación entre diferentes niveles de abstracción ha marcado la trayectoria no solo del marxismo, sino también de otras corrientes del pensamiento occidental, a través del establecimiento de polarizaciones, tales como, estructura versus sujeto, estatismo versus autonomismo, determinismo versus voluntarismo, etcétera.

Jessop (1982, p. 213) se propone huir a este falso dilema a través de un método que sea capaz de “analizar las múltiples determinaciones que son combinadas en una coyuntura concreta y mostrar cómo ellas están interrelacionadas como condiciones necesarias y/o suficientes en una estructura de causa acción contingente”.

En este sentido es preciso salir del nivel más abstracto de separación entre política y economía para tener en cuenta las mediaciones que se dan entre ellas, así como las formas institucionales de representación política y de organización del aparato estatal, teniendo en cuenta el conjunto de fuerzas políticas que interactúan con estas estructuras (y que no pueden ser reducidas a una perspectiva de polarización clasista).

Al tomar estas determinaciones más complejas, situadas al nivel de la coyuntura, pero en articulación con los factores estructurales, diferentes autores (Therborn, 1980; Jessop, 1982) han llamado la atención para aspectos cruciales en el análisis del ejercicio del poder político, relegados o poco trabajados en la mayor parte de los autores marxistas, tales como:

- Formas de representación política, que según Jessop (1982, p. 230) definen, pero no determinan completamente las formas de accesibilidad al Estado de diferentes fuerzas, así como influyen en el modo cómo esas fuerzas son constituidas. Entre ellas apunta: el clientelismo, el corporativismo, el parlamentarismo y el pluralismo.
- Formas de intervención estatal, definidas en una doble dimensión, según Therborn (1982, p. 242): “una (dimensión) se refiere a los efectos externos de la intervención del Estado en las estructuras de la sociedad, sobre todo en las relaciones de producción (pero también en el sistema ideológico), y la otra se refiere a los efectos internos sobre el propio Estado”. La intervención del Estado puede facilitar, meramente permitir, oponerse, y en el límite frenar, ciertas relaciones de producción.
- Procesos de mediación, definidos como trilaterales, ya que envuelven las relaciones entre la clase dominante, el Estado y las clases dominadas, volcados para el fortalecimiento de la dominación (Therborn 1980, p. 181). Aunque sean atravesados por la lucha de clases, hay que considerar que tales procesos no son una mera consecuencia de este enfrentamiento, ya que el Estado nunca es un mediador neutro. Son identificados los siguientes procesos: represión, desplazamiento (canalización), extracción, cooptación, jurisdicción y apoyo material.

## Política social: algunas proposiciones analíticas

*Proposición No. 1. La ciudadanía, en cuanto hipótesis jurídica inscrita en la naturaleza del Estado capitalista, es una mediación necesaria, pero no una condición suficiente para explicar la génesis y desarrollo de las políticas sociales.*

Como vimos hasta aquí, la política social se encuentra inscrita, quiérase como posibilidad, quiérase como necesidad, en el interior del Estado capitalista. En otras palabras, la política social sería la resultante posible y necesaria de las relaciones que históricamente se establecieron en el desarrollo de las contradicciones entre capital y trabajo, mediadas por la intervención del Estado, e involucrando a por lo menos tres actores principales: la burocracia estatal, la burguesía industrial y los trabajadores urbanos.

La emergencia y desarrollo de una política social es, por un lado, la expresión contradictoria de la relación señalada, y es al mismo tiempo factor determinante en el curso posterior de esta relación entre las fuerzas sociales fundamentales. De este

modo, confluyen hacia el campo de las políticas sociales intereses de naturaleza contradictoria, provenientes de la presencia de cada uno de estos actores en la escena política gracias a que la problemática de la emergencia de la intervención estatal sobre las cuestiones sociales se encuentra casi siempre multideterminada.

La expectativa de obediencia del Estado por la introyección del deber político en los ciudadanos no se fundamenta ni exclusiva ni prioritariamente en el monopolio que detenta de la violencia, sino en su capacidad de organización del consenso y en la legitimidad alcanzada en la sociedad. Si la coerción estatal es su propia condición de emergencia, en cuanto instancia separada de lo económico, no tenemos cómo negar su actuación como articulador del consenso, para el cual va a requerir la búsqueda del fundamento de su legitimidad en un lugar que sea la negación del fraccionamiento y lucha que se da en la sociedad. Las mediaciones necesarias a la construcción de la hegemonía involucran no solo la expansión de los intereses de la clase dominante sino también la propia ampliación del Estado, y acaban por retirar el fundamento de la separación entre las esferas diferenciadas.

La mediación que articula, a través del Estado, la dominación burguesa es la equiparación jurídico-política de los individuos por la ciudadanía. Según O'Donnell (1984) el fundamento del Estado capitalista sería la ciudadanía y su referencial, la nación: postula el fundamento de la dominación política en la igualdad de todos los sujetos, al mismo tiempo en que tiende a ser el Estado nacional, imputando a la nación el interés general de la sociedad. El capitalismo tiene necesidad de crear al ciudadano en la medida en que este es el correspondiente jurídico y político del trabajador libre, capaz de vender su fuerza de trabajo: la ciudadanía es la abstracción necesaria a la constitución, fundamento y legitimidad del poder político.

La ciudadanía —como relación que se establece entre los individuos, igualados a nivel formal, y su Estado, a través de la participación de los primeros en el ejercicio de lo político y en el atributo de un conjunto de derechos positivos frente a este Estado— es condición de reproducción de la dominación social, desde que oculta la existencia de las relaciones contradictorias de explotación. Niega inclusive la existencia de actores colectivos —las clases sociales— con intereses contradictorios y antagónicos y es, por lo tanto, esencial para la construcción de la ideología liberal del Estado como representante de la voluntad colectiva.

Este efecto enmascarador es responsable de la reproducción social en la misma medida en que la condición de ciudadanía pasa a ser el fundamento del deber político, ampliando el consenso relativo al orden político y reservando la coerción física a una posición permanente pero virtual.

En este sentido, la relación de ciudadanía es condición de la consolidación de las desigualdades de clase, remitiendo los requisitos de igualdad a un plano formal que impide problematizar las desigualdades existentes a nivel social y la relación del Estado con las clases sociales.

Por otro lado, la condición de ciudadanía tiene que ser vista como un avance en la lucha de las clases oprimidas en relación con la situación anteriormente existente de total exclusión del siervo y del esclavo de la comunidad política. Es en este sentido que se puede comprender al Estado como “expresión de la dominación de

una clase, pero también un momento de equilibrio jurídico y político, un momento de mediación” (Gruppi, 1980, p. 31).

Históricamente, si por un lado la ciudadanía, en cuanto relación individual de derecho entre el ciudadano y su Estado, fue la negación de la existencia de las clases sociales, por otro lado, su reconocimiento fue absolutamente imprescindible para la constitución, organización y lucha de las clases dominadas. En primer lugar, fue imposible restringir la participación política a una élite de propietarios, cuando la propia constitución del mercado hacía necesario que se produjera —ineludiblemente— la extensión de la ciudadanía a los vendedores de la fuerza de trabajo; en segundo lugar, porque la existencia de igualdades formales entra constantemente en contradicción con la existencia de relaciones desiguales y de explotación; y, en tercer lugar, porque la existencia de una relación de derecho entre el ciudadano y el Estado favorece que el propio Estado sea tomado como interlocutor de las clases oprimidas que se organizan.

Así, como el Estado no es más que el desarrollo último de la contradicción fundamental entre la socialización del proceso de trabajo y la apropiación privada de los medios de producción, razón que hace del Estado el soporte místico del interés general de toda la sociedad; también la ciudadanía es una expresión de esta contradicción y no puede ser comprendida fuera de este contexto.

El abordaje correcto de esta cuestión es fundamental para permitir un análisis de la implementación de las políticas sociales, que tienen en la existencia de la condición de ciudadanía el envoltorio del núcleo contradictorio que los anima y moviliza.

Diferentes corrientes teóricas que tendieron a tomar a la ciudadanía como principio explicativo exclusivo, descontextualizándola de su génesis en el interior de la lucha de clases y de su articulación con el nivel de la producción económica —denominados por algunos autores como *fabianos* o *socialdemócratas* (incluyendo, en este último, caso la vertiente keynesiana)— acabaron por tratar la cuestión de la política social a través de su reducción empírico-formalista (Mishra, 1981; 1984; Room, 1979; George & Wilding, 1976; Lee & Raban, 1988).

Tales corrientes han sido acusadas de adoptar una perspectiva exclusivamente pragmática (*piecemeal*), careciendo de una teoría articulada (normativa y positiva) acerca de las políticas sociales (Mishra, 1984, p. 124). El dilema de las políticas sociales, apuntado por Santos (1987, p. 38) residiría precisamente en que, aunque la política social implique en esencia la elección de un principio de justicia coherente, consistente y superior a cualquier otro, no hay criterio lógico-científico que garantice en forma automática la producción de la justicia.

En la ausencia de un principio de justicia, las teorías que discuten la ciudadanía acaban por apegarse a la reducción de la noción de derechos sociales a un conjunto de servicios a ser prestados a la población en busca de una mejoría de su bienestar social, y/o a los aspectos de su formalización jurídico-institucional. En ambos casos, la ciudadanía, en una dinámica expansionista surgiría como un subproducto del desarrollo económico y de la democracia política, abstrayendo sus relaciones con la estructura de poder y con las relaciones de producción; incapaz, por lo tanto, de explicar las diferenciaciones entre las distintas trayectorias de institucionalización

de las demandas sociales en la socialdemocracia, y aún más en países que se alejan de este modelo (como Japón o países latinoamericanos).

*Proposición No. 2. La política social, como gestión estatal de la reproducción de la fuerza de trabajo encuentra, en la dinámica de la acumulación capitalista, su condición de posibilidad, pero también su límite.*

Los determinantes de la intervención estatal en las áreas sociales que, considerados en el mayor nivel de abstracción, derivan de las necesidades inherentes al proceso de acumulación capitalista, pueden ser identificados como la reproducción de la fuerza de trabajo y la circulación y consumo de mercancías por los sectores sociales.

Desde el trabajo pionero de O'Connor (1977) la aplicación de las categorías analíticas marxistas al estudio de las políticas sociales ha encontrado, en un abordaje estructural-funcionalista, la explicación para el origen, desarrollo y límites de la intervención estatal en el campo social. O'Connor (1977, p. 19) afirma:

Nuestra primera premisa es que el Estado capitalista tiene que intentar desempeñar dos funciones básicas y muchas veces contradictorias: acumulación y legitimación. Esto quiere decir que el Estado debe intentar mantener, o crear, las condiciones en que sea posible una lucrativa acumulación de capital. Mientras tanto, el Estado también debe mantener o crear condiciones de armonía social.

Ese modelo analítico influyó profundamente los primeros estudios sobre políticas sociales (Gough, 1979; Faleiros, 1980; Oliveira, 1984; Fleury Teixeira, 1987a; Schmidt, 1983) y terminó por ser identificado como el análisis marxista de las políticas sociales (Coimbra, 1987). Tratando la cuestión de la determinación al nivel estructural, sin dar espacio para la acción política resultante del enfrentamiento de las fuerzas sociales, tales estudios terminan por reificar la funcionalidad de las políticas sociales de un Estado visto desde una perspectiva instrumentalista.

Aun análisis más recientes, cuya comprensión del Estado presentan una mayor complejidad, al tratar las articulaciones y los límites de las políticas sociales determinados por el proceso de acumulación capitalista terminan reproduciendo los problemas señalados bajo la denominación de un marxismo estructural-funcionalista, o sea, la teleología, el reduccionismo y la reificación.

El estudio de las funciones de las políticas sociales creó falsos problemas como la identificación de políticas de legitimación versus políticas de acumulación, en la incapacidad de percibir —como señala Mishra (1984)— que el principal fundamento del consenso es dado por el aumento de la acumulación, o lo mismo, de identificar las relaciones entre la disciplina laboral y la reproducción de la ideología dominante.

Mientras tanto, sería incurrir en un error opuesto ignorar las determinaciones y límites estructurales de las políticas sociales, lo que nos llevaría a acabar por identificarlas con sus manifestaciones más aparentes, como el proceso de toma de decisiones en la asignación de recursos escasos o a sus declaradas metas de encuadramiento de

las necesidades sociales políticamente presentadas, con vistas a un cierto grado de equidad, definido por las fuerzas políticas actuantes (Abranches, 1987; Mishra, 1981).

Al buscar una comprensión más profunda para las relaciones de las políticas sociales con el proceso de acumulación capitalista se tiene como objetivo comprender la naturaleza de este Estado, así como la evolución de esta relación entre Estado y sociedad, pudiendo identificar la acentuación de las contradicciones que se manifiesta en la etapa actual de capitalismo monopolista como crisis fiscal y/o crisis de los modelos de protección social.

Para Brunhoff (1976) la política económica encuentra su fundamento en el estatus particular de las mercancías, fuerza de trabajo y moneda, que requieren una gestión estatal. En la medida en que las instituciones capitalistas son incapaces de asegurar la gestión del stock de la fuerza de trabajo es necesario asegurarla por medio de una gestión no capitalista. Aunque la forma de la intervención estatal se modifique —a partir de las modificaciones de las relaciones entre las clases— esta permanece condicionada por las características históricas del uso de la fuerza de trabajo que combinaría la disciplina del trabajo con la inseguridad del empleo.

La dinámica de acumulación capitalista en su etapa monopolista fue incluyendo progresivamente a los sectores sociales en el ciclo de la reproducción ampliada del capital. Hasta esta fase del capitalismo esos sectores eran considerados improductivos y sin atractivos desde el punto de vista de la reproducción del capital, siendo desarrollados básicamente bajo la esfera estatal y/o privada con un carácter de asistencialismo y voluntarismo. Con los cambios en el proceso de trabajo, que ocasionan una alteración en la modalidad de extracción del excedente, de la plusvalía absoluta para la plusvalía relativa, de forma concomitante al proceso de mercantilización de los servicios (Arouca, 1975), el capital pasa a reproducirse también en el interior de los sectores sociales.

Así, la gestión estatal puede ser identificada en tres momentos del proceso de acumulación: la reproducción de la fuerza de trabajo; la circulación y el consumo de mercancías que se realizan en los sectores sociales.

### *Reproducción de la fuerza de trabajo*

Offe y Lenhardt (1984, p. 15) definen la política social como “la forma por la cual el Estado intenta resolver el problema de la transformación duradera del trabajo no asalariado en trabajo asalariado”, partiendo del presupuesto de que no existe una conversión automática de la proletarianización en asalariamiento.

La especificación de la fuerza de trabajo, en tanto mercancía capaz de crear valor, reside en que su producción no se da orientada al mercado, requiriendo así una regulación política, a través de estrategias políticamente organizadas que buscan superar los problemas estructurales que, según Offe y Lenhardt (1984) serían su integración al mercado, la institucionalización de los riesgos no integrables y su reglamentación cuantitativa.

Sin embargo, la gestión estatal de la fuerza de trabajo, al mismo tiempo que se torna posible por el carácter del Estado de detentador del monopolio de la coacción, debe ser comprendida en su génesis, su dinámica y sus límites como parte del proceso de reproducción ampliada de las relaciones de producción y explotación capitalistas. Diversos autores se ocuparon de señalar los límites estructurales de las políticas sociales: su dependencia en relación con la acumulación vía el sistema tributario que las financia (Offe, O'Connor, Gough, Habermas); la primacía del trabajo asalariado en la definición de sus modalidades (Brunhoff); la desmercantilización de la fuerza de trabajo a través del salario social teniendo como límite y fin la preservación de la economía de mercado (Brunhoff, Offe, Habermas, Gough).

Las condiciones de la regulación estatal de la reproducción de la fuerza de trabajo son el resultado de la lucha de clases, que va a establecer históricamente los límites socialmente aceptables de la reproducción, y las necesidades propias a esta etapa de valorización del capital (que en la etapa monopolista del capitalismo va a requerir una mano de obra con mejores condiciones de productividad, más sana, más especializada, etcétera).

Las políticas y prácticas sociales contribuyen en la reproducción de la fuerza de trabajo de distintas maneras:

- a) Favorecen la subordinación del trabajo al capital en condiciones más adecuadas a la obtención y apropiación de la plusvalía. Este fenómeno ocurriría por la incidencia de prácticas sociales como las médicas y educativas que se ejercen sobre el cuerpo productivo, definiendo los límites de su capacidad física, normalizando las formas de su utilización e inculcando la disciplina laboral requerida por el capital. Así las políticas sociales no solo crearían sino también recrearían, a cada instante, las condiciones materiales de la acumulación capitalista, así como las condiciones políticas de su explotación. En otras palabras, las políticas sociales reproducen la fuerza de trabajo y su lugar de clase.
- b) Las políticas públicas que inciden directamente sobre las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo, tales como políticas educacionales y sanitarias, de nutrición, etcétera, así como aquellas que inciden de forma más indirecta, habitación, transporte, tiempo libre, etcétera, participan en la determinación del valor histórico de la fuerza de trabajo. El papel del Estado en la valorización de la fuerza de trabajo ocurriría en la medida en que este valor es dado por las horas de trabajo incorporadas y necesarias a su reproducción, que tendería a aumentar a partir de la intervención estatal, sea a través de la calificación de esta fuerza de trabajo, sea por el suministro de servicios y bienes de consumo necesarios a su mantenimiento.
- c) Las políticas sociales actuarían en el sentido de aumentar la productividad del trabajo y así contribuirían con el incremento de la plusvalía relativa extraída en el proceso de trabajo. Evidentemente, aun en la etapa monopolista no todos los trabajadores son incorporados en la producción de la misma manera, por lo cual encontramos la extracción de la plusvalía absoluta en sectores que permanecen en la etapa *concurrential*, además de sectores de trabajadores autónomos

propios de la producción mercantil, y el ejército industrial de reserva. La consecuencia de esta diferenciación de la fuerza de trabajo, en su inserción en el proceso productivo, será la existencia, concomitante, de distintas políticas estatales.

- d) Las políticas sociales actuarían como una contratendencia a la baja tendencial de la tasa de lucros. La tendencia a la caída de la tasa de lucros fue tratada por Marx en el estudio de la ley general de la acumulación capitalista, en *El capital*, cuando analizó las modificaciones que se procesaban en la composición orgánica del capital, como parte de la lógica capitalista de competición entre capitales concurrentes. Cada vez un volumen menor de trabajo (capital variable) acciona un valor mayor de medios de producción (capital constante), generando por un lado una sobrepoblación relativamente excedente y, por otro lado, la tendencia a una caída en las tasas de lucro.

Esta tendencia a la crisis capitalista no se realizaría siempre y cuando sean tomadas varias medidas para contrarrestar esto, garantizando así el mantenimiento y aumento de la tasa de lucro. Entre estas medidas se destaca la creciente participación estatal en la socialización de los costos de la producción, ya sea pasando la plusvalía de los sectores más rentables para los demás, o asumiendo las pérdidas derivadas de la desvalorización de capitales, u operando los sectores de más bajo lucro, pero que son indispensables a la producción, o incluso tomando a su cargo la reproducción de la fuerza de trabajo.

Para Poulantzas (1980, p. 203) “la contratendencia principal y dominante reside, a largo plazo, en la elevación por el Estado de la tasa de la plusvalía y de explotación”, lo que convierte a la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo en la principal política económica estatal desmitificando, por lo tanto, la separación entre políticas económicas y sociales.

Incluso porque tanto las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo como las necesidades del proceso de acumulación son fenómenos esencialmente políticos, derivados del enfrentamiento de las clases en lucha, y no pueden ser reducidos a las necesidades técnicas de una etapa de la reproducción capitalista, aun teniéndose en cuenta los diferentes requisitos de cada una de las etapas del proceso de acumulación.

### *Circulación y consumo de mercancías*

Como vimos anteriormente, en la etapa monopolista del capitalismo ocurre una capitalización de los sectores sociales, ya sea por la creciente incorporación de mercancías producidas en ramos industriales como medio de trabajo indispensable a la ejecución de las prácticas sociales (como los fármacos y equipamientos hospitalarios, por ejemplo), o por la mercantilización de los propios servicios sociales que pasan a formar parte del ciclo de expansión y circulación del capital.

La ocurrencia de estos fenómenos no implica un apartamiento del Estado de la esfera social sino, por el contrario, fomenta múltiples formas de articulación de los intereses capitalistas con la intervención estatal, puesto que, la mayoría de las veces, la presencia del Estado como regulador del mercado, comprador de servicios, etcétera, es la única manera de viabilizar el consumo de estas mercancías que la población trabajadora no alcanzaría a comprar en el mercado.

La aparición de presiones vinculadas a la creciente actuación del Estado a través de las políticas sociales se torna cada vez más multideterminada, en un juego de intereses en los cuales sectores capitalistas y fracciones de la clase trabajadora pueden bien confluír o enfrentarse, y resultan de este enfrentamiento el formato y el contenido de las políticas sociales, ya sea subordinadas a intereses de consumo y lucro en detrimento de las necesidades de la población, ya sea articulando positivamente tales intereses.

La capitalización de las prácticas sociales tiene como consecuencia el creciente empleo asalariado de los profesionales que las ejecutan, lo que llevó a la desaparición de la figura del profesional liberal, y acarrió el fenómeno reciente de sindicalización de la clase media, que aumenta así su participación en las luchas económicas y políticas y posibilita tanto una alianza estratégica entre grupos profesionales y sectores organizados de la población, como su enfrentamiento.

La capitalización de los sectores sociales tendría otra consecuencia relacionada con la creciente sofisticación y encarecimiento de las prácticas sociales, en la medida en que ellas pasan a utilizar y consumir una tecnología cada vez más compleja y onerosa.

El aumento de los costos asociado a esta sofisticación agrava la crisis fiscal del Estado, ya que ellos se encuentran fuera del control y planeamiento estatales, aun en sistemas exclusivamente públicos de prestación de servicios.

Finalmente, al transformar al ciudadano —de un lugar político— en un proyecto de consumo, el capitalismo consigue transportar para la esfera distributiva los conflictos productivos, y reduce su dimensión transformadora al convertirlos en base material para el compromiso entre las clases. Además, al superponer la óptica de la estratificación a la estructura de clases, remite nuevamente a la imposibilidad individual de aumentar el consumo al nivel del mercado, lo que niega el carácter de clase de las relaciones de explotación.

*Proposición No. 3. La política social, como estrategia de hegemonía, tiene su formato y contenido definidos en el proceso de enfrentamiento de las clases en lucha, a partir de la capacidad de articulación de contenidos supraclásistas a sus proyectos de dirección de la sociedad.*

Las políticas sociales, vistas como estrategias de hegemonía (Vasconcelos, 1988), forman parte del proceso de expansión de una clase, de forma que sus intereses económico-corporativos son suplantados y ella alcanza tal grado de conciencia y organicidad que la capacita a formular un proyecto nacional para la globalidad de la sociedad. Tal proceso, designado *catarsis* por Gramsci, es descrito así:

...[aquel] en el cual una clase supera sus intereses económico-corporativos y se eleva a una dimensión universal (a través de la mediación de lo nacional-popular); o sea, es el momento en el cual la clase deja de ser puro fenómeno económico para convertirse en sujeto consciente de la historia. (Coutinho, 1980, p. 48)

La hegemonía, como dirección moral de la sociedad, es construida entonces en el momento en que la clase dirigente alcanza a constituir el bloque histórico, articulando orgánicamente infraestructura y superestructura, y estableciendo un equilibrio de compromisos que es la expresión de la correlación de fuerzas existente.

La capacidad de dirección de una clase estaría dada no por la imposición de sus intereses egoístas y su visión particular del mundo, sino por la posibilidad de articulación de contenidos ideológicos e intereses de otras fuerzas sociales en la construcción de una voluntad colectiva, en un proyecto orgánico y nacional que corresponda a su supremacía como clase.

Las políticas sociales son parte importante de este proceso en la medida en que permiten la incorporación de los intereses materiales de las clases dominadas; remiten al campo de los contenidos ideológicos nacional-populares; se refieren a las prácticas de producción de los sujetos; se materializan en un aparato jurídico-administrativo- prestador de servicios que da cuerpo a la ampliación del Estado. En relación con los intereses materiales de las clases dominadas, ellos serán incorporados en la medida de la capacidad de presión de las clases y sectores subalternos, sea por medio de un proceso organizado de transformación de las necesidades sociales en demandas políticas, sea en situaciones de insurrección popular y amenaza del orden social en la ausencia de un movimiento organizado y actuante.

La posibilidad de incorporar tales presiones estaría dada en la medida en que, al proceder así a través de las políticas sociales, tales procedimientos fuesen capaces de —al atender a las demandas planteadas— traducirlas y configurarlas en una estrategia de construcción/consolidación de la supremacía del bloque en el poder. Esto significa, por un lado, que el contenido y formato de las políticas sociales serán determinados por el nivel de la lucha de clases; considerando la organización y conciencia de las clases dominadas y la capacidad de respuesta de las clases dominantes en su estrategia de dominación (en la polarización coerción/consenso o violencia/cultura).

Por otro lado, la inserción de las políticas sociales como parte de la estrategia de hegemonía implica en que tales medidas sean capaces de organizar la dirección y el dominio de clase, al mismo tiempo que desorganizan la articulación de un proyecto alternativo. En este sentido, se señala el papel de las políticas sociales en el mantenimiento del orden social, como mecanismo de generación de un consenso que legitimaría al ejercicio del poder y al Estado, recreando vía Estado de Providencia al fetichismo del pacto social original.

Aún dentro de esta línea se argumenta que la suavización de las tensiones sociales deriva tanto de la incorporación por el Estado de las demandas sociales de las clases dominadas, cuanto por el hecho de que este proceso se da de forma que se niega el contenido de clase de tales reivindicaciones. Así la incorporación de las demandas

populares vía políticas sociales, desideologizaría estas problemáticas, que pasarían a ser tratadas como una cuestión de ingeniería social abordada técnicamente por un conjunto de expertos.

La transformación del patrón del conflicto industrial de clase en un conflicto economicista institucionalizado y centrado en la distribución (Offe, 1983) ha sido señalada como una de las consecuencias del desarrollo de las políticas sociales en el capitalismo avanzado. Este abordaje de las políticas sociales no debe, sin embargo, llevar a un reduccionismo economicista, ya que la concepción gramsciana de hegemonía implica, por el contrario, la superación del economicismo, comprende la hegemonía como dirección política, intelectual y moral.

El contenido y formato de las políticas sociales será dado por su articulación específica con el proyecto hegemónico, lo que no quiere decir que su significado y los actores en ella involucrados puedan ser reducidos a una perspectiva clasista. Por el contrario, la universalidad de sus contenidos reside exactamente en su dimensión supraclasista, contemplando necesidades y deseos que superan al campo de las luchas de clase.

Las políticas sociales, como estrategia de hegemonía, actúan en el campo de lo ideológico en el cual los contenidos y significados no son previamente definidos y/o vinculados a un proyecto clasista. Por el contrario, la condición de posibilidad para que sean incorporados como parte de la estrategia de hegemonía es dada por el campo de su actuación que se caracteriza por los contenidos ideológicos *nacional-populares* (como diría Laclau) que pueden ser aprehendidos y resignificados en distintos proyectos articuladores. Concepciones sobre la vida, el bienestar, la salud, la ciudadanía, la cultura, etcétera, no son adscriptas previamente a una pertenencia clasista, sino que son articulados en proyectos de hegemonía de las clases en lucha. Por ello, la confluencia de distintos intereses para el área de las políticas sociales no significaría una concepción consensual que excluyese las contradicciones —como en la teoría social del desarrollo de Polanyi (1980, p. 156), en la cual los intereses de clase (seccionales) quedan restringidos a la esfera económica en cuanto los intereses sociales son tomados como intereses generales de toda la comunidad— como si la articulación de los contenidos de carácter nacional estuviese ausente de la lucha de clases.

En la lucha ideológica por la atribución de significados y la articulación de los contenidos a los proyectos de hegemonía ocurre, concomitantemente, la interpelección y constitución de los propios sujetos; o sea, no hay ciudadanos antes del ejercicio de la ciudadanía. De la misma forma, no existen sujetos previos a la lucha y al enfrentamiento de sus proyectos, esto quiere decir que la identidad de los sujetos se constituye en la relación y en la lucha por el poder.

De esta manera, de la misma forma que la clase dominante reafirma y recrea su supremacía en la articulación de los contenidos sociales de su proyecto, la clase dominada lucha por otra forma de articulación de estos contenidos, que es, al mismo tiempo, el proceso de construcción de su identidad y su proyecto nacional. Las luchas en la esfera de la reproducción, de carácter predominantemente policlasista, no dejan de ser un campo propicio a la constitución de sujetos políticos y de

proyectos (hegemónicos o contrahegemónicos) que interpelan las múltiples fuerzas sociales actuantes desde una perspectiva de clase.

*Proposición No. 4. Las políticas sociales, como expansión específica de la hegemonía en el Estado ampliado, participan en la reproducción de la estructura social como una red especial de micropoderes, por medio de la construcción de campos disciplinarios, instituciones prestadoras de servicios, un cuerpo de técnicos calificados y un conjunto de prácticas normalizadoras.*

Foucault (1979, p. 12) identifica la política como el campo de enfrentamiento científico e ideológico de diferentes propuestas de orden social, o diferentes regímenes de verdad:

Cada sociedad tiene su régimen de verdad, su *política general* de verdad: estos es, los tipos de discurso que ella acoge y hace funcionar como verdaderos; los mecanismos y las instancias que permiten distinguir los enunciados verdaderos de los falsos, la manera como se sanciona unos y otros; las técnicas y los procedimientos que son valorizados para la obtención de la verdad; el estatus de aquellos que tiene el encargo de decir lo que funciona como verdadero.

En este sentido la construcción del estatus de ciudadano es parte intrínseca y fundamental en la consolidación de un régimen de verdad, con su pauta de derechos y deberes; sus técnicas, saberes y especializaciones; sus reglas de inclusión y exclusión; constituyéndose en un dispositivo de verdad sobre el cual se fundamenta el poder.

Es a través de la operación de este dispositivo que las políticas sociales reproducen la estructura de dominación y subalternización, como señaló Sposati (1988, p. 48) analizando las políticas asistenciales, al identificar su efecto político de institucionalización de la discriminación, contradictoriamente a los ideales igualitarios enunciados.

La reproducción de la estructura de poder de las clases dominantes encontraría mecanismos institucionales eficientes en la existencia de una red de micropoderes, ejercidos de forma de controlar a los individuos a través de una disciplina tiempo/espacial, o por medio de un conjunto de rituales de degradación que destituyan al individuo de cualquier poder sobre sí mismo, atribuyéndolo al grupo dirigente de las instituciones normalizadoras (Albuquerque, 1980; Goffman, 1974).

El poder se reproduciría también por la difusión de normas culturales propias a una clase como universales, y por la utilización del saber técnico como legitimador de los procesos de exclusión de los grupos dominados. Boltanski (1979, p. 119) critica los estudios que quieren deducir, exclusivamente a partir de los determinismos estructurales, los comportamientos sociales de los individuos, advirtiendo:

...tales explicaciones están destinadas a permanecer parciales, pues olvidan que los determinismos sociales no informan jamás al cuerpo de manera inmediata, a través de una acción que se ejercería directamente sobre el orden

biológico, sin la mediación del orden cultural que los retraduce y los transforma en reglas, en obligaciones, en prohibiciones, en rechazos, deseos, en gustos y aversiones.

En la misma línea de argumentación, Donzelot (1980), trata la cuestión social a partir del análisis de la familia en el capitalismo, entendiéndola como un dominio de interrelación entre lo público y lo privado, inscribiéndose en una red de solidaridades que trata la adaptación positiva de los individuos al régimen. El gobierno a través de la familia sería realizado por medio de un conjunto de prácticas biopolíticas que fueron identificadas como la moralización, la normalización, el contrato y la tutela.

Esta dimensión pedagógica de las prácticas sociales (Donnangelo & Pereira, 1976) en la reproducción de las relaciones de poder, es la materialización del concepto gramsciano de Estado-ético cuyo papel educador es crucial en la consolidación del consenso activo de los gobernados. Por medio de las políticas sociales, en su función de normalización de las conductas de las diferentes clases y grupos sociales, el Estado educa, de forma que al reproducir la clase trabajadora reproducen también el lugar ocupado por esta clase en el sistema productivo. Además de la reproducción de las desigualdades señaladas, la intervención estatal vía políticas sociales cumpliría el papel de normalizador de las relaciones sociales sancionando las divisiones entre lo normal y lo patológico, de modo que las normas de trabajo impuestas a la clase trabajadora pasan a ser válidas como socialmente justas (Polack, 1971). Aquellos que son incapaces de obtener su reproducción por esta vía, el trabajo, o se rehúsan a hacerlo, son objeto de políticas sociales de cuño discriminatorio, que atestiguan su fracaso en el mercado.

Foucault (1977) analiza el proceso de constitución del individuo, como efecto y objeto del poder y del saber en el capitalismo, como fruto del pasaje de una formación de la individualidad por medio de mecanismos histórico-rituales (típica de las sociedades tradicionales) hacia un régimen disciplinario, en el cual la individuación es fruto de la aplicación de mecanismos científico-disciplinarios. En este caso, es requerida una modalidad panóptica de estructuración del poder, en una red descendiente de micropoderes capilares, capaz de ejercer la vigilancia y reproducir el poder, como contrapartida de la forma jurídica abstracta del contrato y del cambio.

La forma jurídica general que garantiza un sistema de derechos en principio igualitarios era sustentada por mecanismos minúsculos, cotidianos y físicos, por todos esos sistemas de micropoderes esencialmente desigualitarios y asimétricos que constituyen las disciplinas. (Foucault, 1977, p. 194)

Es en este sentido que habla de las disciplinas, como saberes y prácticas de sumisión de los cuerpos, como el subsuelo de las libertades jurídicas formales, o como infraderecho.

*Proposición No. 5. Las políticas sociales, como materialización de una cierta correlación de fuerzas, constituyen un aparato político-administrativo-prestador de servicios, cuyo funcionamiento está condicionado por su institucionalidad organizacional.*

La corporización de las relaciones de poder en un aparato administrativo-institucional es un requisito de la condición de política social; lo que hace que ella deba ser considerada más allá de su dimensión de lucha política. En los términos de Therborn (1986) se trata en este caso de aparatos estatales, que deben ser considerados como órganos decisores, en cuanto las clases sociales no lo son; por lo tanto, las políticas públicas no son reductibles a su contenido clasista.

Los estudios clásicos de Weber sobre la burocracia identificaban como presupuestos sociales y económicos de la moderna estructura burocrática el desarrollo de una economía monetaria y de un sistema estable de tributación, imprescindible para garantizar la separación entre la esfera privada y la esfera oficial del cargo en el trabajo burocrático. Weber consideraba el desarrollo de la burocratización como consecuencia tanto de factores técnicos (especialmente los medios de comunicación) como los factores políticos, entre los cuales llamaba la atención para las múltiples tareas de la política de bienestar social (Weber, 1974, p. 248), en parte atribuidas al Estado por los grupos de interés, en parte usurpadas por el Estado por motivos políticos o ideológicos. La razón decisiva, a su entender, para el progreso de la organización burocrática sería su superioridad técnica sobre cualquier otra forma de organización (1974, p. 249).

En otro momento Weber identifica la burocracia con la democracia de masas y con la estructura social del capitalismo, fundada en el principio de la igualdad abstracta, ya que la burocracia con sus reglas conocidas y sus procedimientos formalizados e impersonales sería la condición para realización de la igualdad ante la ley.

La concentración de los medios de administración y el carácter permanente de la máquina burocrática aparecerían como consecuencias naturales en este proceso en que la superioridad técnica se une a los requisitos del orden social capitalista.

A partir de una perspectiva weberiana, autores contemporáneos han intentado destacar la capacidad del aparato estatal y de su cuerpo de funcionarios en la formulación e implementación de las políticas públicas. Así, Skocpol (1985, p. 9) define la autonomía del Estado en los siguientes términos:

El Estado, concebido como organizaciones que reivindican el control sobre territorios y personas pueden formular y perseguir metas que no son simplemente el reflejo de demandas o intereses de grupos sociales, clases o de la sociedad.

Otro autor que intenta llamar la atención para el papel de los servidores civiles en la definición de las políticas sociales es Hecló (1974), quien concluye que es el aprendizaje de los servidores el factor crucial, ya que estos, más allá de tener un acceso diferencial a las informaciones y procesos, son los únicos que tienen una experiencia continua en este proceso (diferentemente de los grupos de interés y de los partidos políticos).

Negándose a discutir una teoría general del Estado, tales autores buscan en estudios comparativos demostrar la importancia del aparato estatal y de los funcionarios en la formulación de las políticas, sin entretanto alcanzar a dilucidar, más allá

del nivel empírico, las condiciones bajo las cuales la autonomía estatal es ampliada o restringida.

Los estudios de Offe (1984) sobre la selectividad estructural de las instituciones estatales buscan huir del dilema de la autonomía relativa al acentuar que el Estado —gracias a su organización burocrática, a las informaciones que detentan y a sus procesos— es capaz de realizar elecciones no aleatorias en un cierto espacio de posibilidades.

En todos estos estudios lo que se pretende llamar la atención es, por un lado, el hecho de que las políticas no son decididas en un espacio cerrado de posibilidades; y, por otro lado, el hecho de que el aparato administrativo garantiza una posición diferencial a los ocupantes en este proceso de selección. Lo que no quiere decir, a su vez, que este sea un proceso de libre decisión y/o fundamentado principalmente en una racionalidad técnico-burocrática.

También Poulantzas (1980) al tratar de la materialidad institucional del Estado, llama la atención sobre el hecho de que el aparato estatal, siendo fruto de la cristalización de la lucha de clases, no puede ser reducido a ella, ya que, como decía Weber, una vez creado tiene una dinámica interna propia —con su división de tarea, sus reglas y procedimientos— que asegura su continuidad. O sea, el cambio en la correlación de fuerzas no se refleja inmediatamente en un cambio de la estructura administrativa, más bien sucede un aumento de las contradicciones entre estructura y funciones.

En la medida en que las políticas sociales se corporizan en aparatos institucionales portadores no solo de una cultura institucional sino también de un saber específico, aquellos que detentan las tecnologías disciplinares están en condiciones de sancionar normas y reglamentar procedimientos.

Ciertamente el grado de libertad de estos agentes sociales y burócratas estará limitado por las formas de representación política, las formas de intervención estatal y los procesos de mediación prevalentes en cada sociedad en un cierto momento.

Mientras tanto, la igualdad formal y abstracta implicada en el concepto de ciudadanía presupone un conjunto de dispositivos y reglas burocráticas de prestación de la protección social que enfatiza, necesariamente la racionalidad administrativa, el planeamiento estatal y la lógica formal e impersonal de asignación de valores políticos. En este sentido, las políticas sociales no solo contribuirían para la burocratización del mundo como señala Weber, sino también para consolidar el predominio de la lógica racional y de la asignación impersonal y autoritaria de valores como los caminos naturales de atención a las demandas sociales.

Las políticas sociales —en cuanto prestación de servicios sociales como salud, educación, asistencia, etcétera— tienen su funcionamiento estructurado a partir de la dinámica de los servicios que se caracteriza por la incorporación de tecnologías y procesos, cuyo consumo por el usuario está mediado por su relación con el profesional prestador del servicio. Estas dos características específicas del proceso de trabajo en la prestación de los servicios —la incorporación de tecnología y la mediación por el trabajo humano— marcan la política social tanto por la dinámica propia de las modalidades de producción de nuevas tecnologías y el ritmo de su

incorporación en las prácticas sociales, como por el aspecto de la relación humana —el coloquio singular, diría Foucault— entre el profesional y el usuario.

En el caso de las tecnologías ya abordamos sus particularidades cuando tratamos de la circulación y consumo de mercancías que se realizan a través de la prestación de los servicios sociales. Restaría, finalmente, al tratar las políticas sociales como medios de consumo colectivos, tener en cuenta las consecuencias políticas derivadas de la dinámica impuesta por su desarrollo y modo de gestión, como parte del análisis del movimiento de las contradicciones urbanas. Castells (1977, p. 161) afirma al respecto:

La concentración de los medios de producción y la formación de unidades de producción complejas llevan a la concentración de la fuerza de trabajo y, consecuentemente, a la concentración de los medios de reproducción de esta fuerza de trabajo, es decir, de los medios de consumo. Estos medios de consumo son para algunos de uso individual, para otros de uso colectivo. El uso colectivo es determinado, al mismo tiempo, por la socialización objetiva del proceso de consumo y por la gestión pública o parapública de algunos de estos bienes y servicios.

Desde que el Estado ha sido responsabilizado por el suministro y mantenimiento de los medios de consumo colectivos, vía políticas sociales, las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo, en la etapa actual del capitalismo implicarían necesariamente soluciones y organizaciones colectivas con reivindicaciones dirigidas al Estado. Este sería el origen explicativo del surgimiento de los *movimientos sociales urbanos* e indicaría una repolitización de la cuestión de la reproducción, dada la presencia estatal. Así, la existencia de nuevas formas de lucha, situadas en la esfera del consumo, corresponderían a alteraciones estructurales en las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo, y modificarían la calidad de la lucha política de las clases dominadas, en la medida en que están claramente direccionadas al Estado y que encuentran la posibilidad de celebrar alianzas policlasistas de base más amplia (Moisés, 1982).

Con relación a la segunda característica de la prestación de los servicios, la relación que se establece entre profesional y usuario, esta ha sido estudiada principalmente como forma de ejercicio de la dominación, con sus rituales de subalternización y los procedimientos que aseguran el poder a través de la acumulación del conocimiento y del secreto profesional.

Mientras tanto, esta relación es más compleja de lo que podría parecer en un análisis que tuviese en cuenta exclusivamente la perspectiva de la dominación; lo que no quiere decir que se esté negando su centralidad en cuanto a organizadora de las relaciones sociales que se establecen en la prestación de servicios.

Cuando se trata de un servicio asistencial, donde la filantropía iguala la intervención privada en los problemas sociales con la acción pública, queda claro que “esta es una estrategia deliberadamente despolitizante que hace a la instauración de los equipamientos colectivos” (Donzelot, 1980, p. 55).

Entre tanto, poco ha sido dicho respecto de la división sexual del trabajo que atraviesa toda la política social, especialmente con relación a la incorporación masiva del trabajo femenino en la prestación de los servicios sociales. Pero recientemente, algunos estudios (Pateman, 1991, p. 15) oriundos de una perspectiva feminista, han denunciado la restricción de la aplicación de la condición de ciudadanía, a través del *Welfare State*, focalizando únicamente al trabajador y al ciudadano en cuanto referidos al mundo público del trabajo y de la política, relegando la vida doméstica y privada al oscurantismo teórico.

De la misma forma, poco ha sido trabajado en relación con la incorporación del trabajo femenino en los servicios sociales, lo que ciertamente mereciera mayor atención. Así como el trabajo asistencial, a través del voluntariado filantrópico, mezclando las esferas de lo público y de lo privado, constituyéndose en una estrategia de despolitización de la cuestión social, de la misma manera el predominio del trabajo femenino en la prestación de los servicios sociales participa de esta estrategia despolitizadora, al encubrir la relación profesional con el aura humanitaria del cuidado femenino, de mirada sensible y de la atención maternal.

Por otro lado, el establecimiento de estos lazos afectivos en el interior de una relación de poder crea posibilidades de estructuración de una red de solidaridades y de identidades que ciertamente conforma y estructura una nueva composición de las alianzas y de los movimientos que circulan en el espacio de lo social.

*Proposición No. 6. El desarrollo de la política social en el capitalismo, como movimiento necesariamente histórico de la contradicción entre producción socializada y apropiación privada, alteró de forma irreversible la separación formal entre política y economía, requiriendo nuevos fundamentos para el ejercicio del deber político.*

Al afirmar el carácter histórico de las políticas sociales estamos reafirmando las disposiciones metodológicas enunciadas de tratar este objeto como síntesis de múltiples determinaciones, saliendo de las determinaciones estructurales más abstractas para tener en cuenta la historia de las luchas concretas que se desarrollan en una cierta formación social. En este nivel ya no se trata de comprender la política social abstractamente, como la relación entre los trabajadores industriales, la burguesía y la burocracia, sino de tener en cuenta un complejo tejido de relaciones de fuerza en la cual se articulan y/o se enfrentan diferentes fracciones de las clases dominantes, una clase trabajadora más o menos homogénea, las capas medias y los profesionales, las burocracias y organizaciones policlasistas.

Este movimiento de pasar de lo *concreto-real* al nivel más abstracto de las simples determinaciones y de allí a lo *concreto-pensado* nos permite formular hipótesis acerca de las condiciones de posibilidad del fenómeno (Jessop, 1982, p. 218) pero no una teoría general del Estado y de sus políticas sociales.

La aplicación de este método de articulación al análisis del desarrollo de las políticas sociales devela la transformación operada en la relación entre las esferas pública y privada, cuya separación, habiendo sido condición para la reproducción económica y la legitimación del ejercicio del poder político, requiere la instauración

de procesos de mediación —como la ciudadanía— que acaban por anular el fetichismo de la mercancía, en el cual el Estado aparece como soporte místico.

La creciente desmercantilización de la fuerza de trabajo, cuya reproducción socializada pasa a darse por medio de un salario social indirecto (Offe, Gough, Habermas) tendría como consecuencia, como afirma Oliveira (1988, p. 14) la *implosión* del valor como único presupuesto de la reproducción ampliada del capital.

La necesidad de la reproducción ampliada del capital se da cada vez más en base a formas no capitalistas de gestión estatal de la reproducción de los capitales y de la fuerza de trabajo; tiene como consecuencia la acentuación de las contradicciones que se manifiestan como crisis fiscal del Estado (O'Connor) y como crisis de legitimación (Habermas).

Oliveira (1988, p. 19) señala el desdoblamiento teórico de la dependencia creciente e irreversible del proceso de acumulación de un fondo público donde el salario social actúa como un antivalue:

Se puede, apenas, sugerir que en el lugar del fetichismo de la mercancía se plantee un fetichismo del Estado, que es finalmente el lugar donde se opera la viabilidad de la continuación de la explotación de la fuerza de trabajo, por un lado, y de su desmercantilización, por otro, escondiendo ahora el hecho de que el capital es completamente social.

En la medida en que la sociabilidad se construye cada vez más con base en valores antimercado los problemas de legitimación tendrían como fondo una crisis moral derivada de lo que Habermas señaló como la incapacidad de la producción administrativa del individualismo posesivo.

Además, la reestructuración de las relaciones entre Estado y sociedad implicó una cierta ampliación del Estado que tendría como consecuencia la ocurrencia de nuevas formas del conflicto de clase, poniendo fin a las formas neoclásicas de división entre economía y política (Buci-Glucksmann & Therborn, 1981, p. 122). Esta ampliación del Estado que pasa de coercitivo a constructor de la hegemonía implica un elevado nivel de corporativización de las relaciones sociales y de poder, ya que la unificación de los intereses y la unidad de clase pasan a realizarse por dentro del aparato de Estado. La repolitización de la gestión pública y la rigidez impuesta por la nueva estructuración de las relaciones sociales tiene como consecuencia fundamental la desvinculación de la función pública de su superposición a la esfera estatal, lo que requiere un nuevo formato de estructuración de los fundamentos del deber político.

En otros términos, sucede un efecto de desplazamiento, en el cual ya no hay más correspondencia posible entre las esferas que la matriz liberal tratara como superpuestas: Estado/sociedad, correspondientes a público/privado.



## Capítulo 2

# Modalidades de transición y patrones de incorporación de demandas sociales

Nuestro objetivo en este capítulo es analizar las diferentes vías de transición al capitalismo que tuvieron lugar en la historia mundial, configurando distintas modalidades de relación entre Estado y sociedad. La importancia de este estudio, para nosotros, reside en la posibilidad de identificación de patrones de incorporación estatal de demandas sociales, relacionados con las vías de transición adoptadas en cada caso, en función de la emergencia del proceso de industrialización en contextos que se distinguen por sus legados históricos, incluyendo allí las relaciones político-económicas, la ideología y la cultura. En otras palabras, en la medida en que las transiciones al capitalismo generaron diferentes modelos de relación Estado/sociedad, estos Estados trataron de forma distinta las demandas sociales originadas en las sociedades, lo cual configuró patrones diferenciados de políticas sociales.

Aunque cuando se los compara desde el ángulo del conjunto de bienes y servicios colocados al acceso de la población, se comprueba que a largo plazo los resultados finales fueron muy similares; es preciso resaltar en qué medida un transcurso histórico distinto imprimirá una cierta marca a la política social, de forma en que podamos hablar de patrones sociales alternativos, más allá de las semejanzas señaladas en relación con el conjunto de servicios ofrecidos por los Estados.

En este sentido criticamos a los estudios que se basan exclusivamente en la comparación de indicadores sociales en diferentes países, desconociendo los procesos históricos en los cuales se originaron, y las relaciones sociales que así se conformaron. En otras palabras, la existencia de políticas sociales idénticas en relación con la oferta de servicios no corresponde a una misma identidad en el plano de las relaciones político-ideológicas de ciudadanía.

Comprendemos las políticas sociales como una relación social que se establece entre el Estado y las clases sociales, en relación con la reproducción de las clases dominadas, que se traduce en una relación de ciudadanía, esto es, un conjunto de derechos positivos que vincula al ciudadano con su Estado.

El surgimiento de los Estados nacionales, con la transición al capitalismo, tuvo como correspondencia el reconocimiento del estatus de ciudadano al pueblo (Donnangelo & Pereira, 1976, p. 49) dado que la ciudadanía implicó el establecimiento de una pauta de derechos y deberes entre el ciudadano y su Estado, el reconocimiento de la igualdad humana básica y hasta aun en la búsqueda de una participación integral del individuo en la comunidad (Marshall, 1967, p. 64).

Así, al tratar la ciudadanía estamos refiriéndonos tanto a la relación entre el Estado y los miembros de la sociedad, como también a lo que Katznelson (1988, p. 526) dice respecto de las reglas de transacción como así de los objetivos valorizados que caracterizan esta relación.

No obstante, desde que la ciudadanía es vista por nosotros como resultante de un proceso histórico concreto, podemos afirmar con Peirano (1982, p. 3) que los Estados y naciones están siempre en proceso de constitución, pudiendo decirse lo mismo de la ciudadanía: “como cada Estado usa criterios diferentes de selección y de exclusión en el estatus de ciudadano, las variaciones también pueden ser vistas contextual e históricamente”.

Al considerar la ciudadanía como una relación social que resulta de una dada correlación de fuerzas, en su desarrollo histórico concreto, no pretendemos, no obstante, reducirla al mero resultado de la lucha de clases, como si las clases y las relaciones entre ellas y el Estado fuesen genéticamente anteriores a su identificación como ciudadanos. Al contrario, concordamos con la argumentación de Landi (1981, p. 174) de que “toda política presupone determinados principios de individuación a través de los cuales se aceptan y se estimulan ciertas identidades sociales y políticas, se alternan y resignifican otras, se estigmatizan las no deseables”.

De esta manera, comprendemos que al mismo tiempo que es producto de la lucha de clases, la ciudadanía, en tanto parte del orden simbólico actúa dialécticamente conformando identidades sociales y políticas de las clases dominadas, en el proceso intersubjetivo de interpelación, en el cual una clase asimila un conjunto de atributos a través de los cuales se individualiza, se reconoce y es reconocida por los demás componentes de la sociedad. En resumen, la construcción de la ciudadanía es resultado de la dinámica de las relaciones de poder, y es al mismo tiempo parte del proceso de constitución y consolidación de la jerarquía de poder en la sociedad. Según Landi (1981, p. 186):

Las interpelaciones forman las diferentes identidades a través de las cuales los agentes sociales se inscriben consensual o conflictivamente en el orden de las formaciones sociales. La noción de orden se desdobra en dos sentidos: como distribución de funciones en la división social y técnica del trabajo y como indicación de jerarquías, como *ética*, como selección de poder. En suma, los sistemas interpelativos constituyen las formas en que los individuos son nombrados, designados en la órbita laboral en la sociedad civil, en el sistema institucional estatal en su condición nacional, etcétera.

Comprendiendo así a la ciudadanía como un proceso en el cual se establece una cierta relación social entre Estado y clases dominadas y que además toma parte en la constitución de la identidad social y política de estas clases frente a los demás componentes de la sociedad, buscaremos analizar los patrones históricos que originaron distintos significados para las políticas sociales allí implementadas, como materialización de estas trayectorias.

Por otro lado, no se trata de abordar la ciudadanía como un proceso en construcción en cuanto se enfoca al Estado como una entidad acabada y dotada de la capacidad de constituir los ciudadanos a partir de su propia lógica o voluntad racionalizadora. Por el contrario, como veremos, se trata de un proceso doble, en el cual la constitución del ciudadano es uno de los lados de la moneda y la construcción del Estado nacional es el otro. O sea, la relación de ciudadanía, en cuanto configuración jurídico-política que requiere un aparato administrativo, un cuerpo de funcionarios especializados y el dominio de un saber, es por lo tanto uno de los aspectos esenciales del proceso de *state-building*.

Como bien lo expresó Esping-Andersen (1985, p. 245) el *Welfare State* no es simplemente un producto del poder de movilización política sino, más apropiadamente, poder institucionalizado.

## Emergencia de la cuestión social

El surgimiento de la necesidad de algún tipo de protección social, legal o asistencial, para regular las condiciones de trabajo y minimizar los sufrimientos derivados de la situación de miseria, es decir, la emergencia de la pobreza como problema social, está asociada al fenómeno de la industrialización y a la consecuente supresión de las relaciones tradicionales del feudalismo.

Por lo tanto, se trata de un fenómeno históricamente situado y datado, como afirma Gomes (1979, p. 31):

...la llamada *cuestión social*, en los términos del reconocimiento de un conjunto de nuevos problemas vinculados a las modernas condiciones de trabajo urbano y de los derechos sociales que de allí advendrían se originó en la Europa del siglo XIX, a partir de las grandes transformaciones sociales, políticas y económicas generadas por la revolución industrial. Por lo tanto, el *problema de la pobreza* no siempre fue considerado un *problema*, o un fenómeno disfuncional para la vida de las sociedades, debiendo, por esta razón, ser enfrentado y resuelto para su seguridad y progreso material.

Por el contrario, la existencia de un cierto número de pobres era vista como deseable ya que esta era la condición para que se tomaran laboriosos y, consecuentemente, una de las bases del enriquecimiento de las naciones. Estas ideas al respecto de la pobreza tuvieron una gran importancia en la conformación de las ideologías empresariales (Bendix, 1966, p. 66) y configuraron la llamada “doctrina de la utilidad de la pobreza”.

En este sentido, las preocupaciones acerca de la población, originadas en el mercantilismo y expresadas en las estadísticas poblacionales de la época, no implicaban la minimización de las adversidades de los pobres, sino el recuento del número de personas aptas que, con su trabajo o en el ejército, aumentarían la producción y la riqueza nacionales.

Además de incentivo al trabajo, la pobreza era vista como oportuna políticamente, puesto que tornaba al individuo disciplinado y dependiente de los *hombres de cualidad*. Ya que el hombre común era visto como holgazán, lleno de vicios, desarreglado y sin ambiciones, la pobreza aparecía como una condición pedagógica para disciplinarlo al trabajo y como una condición política para la aceptación de la autoridad de la elite.

Esta relación entre los hombres de cualidad y los hombres comunes constituye la base de las relaciones de autoridad tradicionales que son propias del feudalismo, y que se fundamentan en el binomio que permuta protección por dependencia (Bendix, 1964, p. 47), a este respecto es ilustrativo el texto que reproducimos de John Stuart Mill, en sus *Principios de Economía Política*, citado por Bendix (1964, p. 47):

...la suerte de los pobres, en todo lo que les afecta de forma colectiva, debe estar regulada para ellos, no por ellos. No debe exigírseles que piensen por sí mismos ni alentárseles a hacerlo, ni permitirse que sus reflexiones o pronósticos ejerzan influencia en la determinación de su destino. Es deber de las clases superiores pensar por ellos y hacerse responsable de su suerte, como el comandante y los oficiales de un ejército se hacen responsables por los soldados que lo integran. Para cumplir esta función, las clases superiores deben prepararse conscientemente, y todo su proceder debe inculcar en los pobres la confianza en ellas, para que, al acatar pasivamente y activamente las reglas, que le son prescriptas, se entreguen en todos los demás aspectos a una confiada despreocupación y descansen al amparo de sus protectores. Solo en parte esta relación entre ricos y pobres ha de basarse en la autoridad; debe ser una relación amable, moral y sentimental; tutela afectuosa de un lado, agradecida y respetuosa deferencia del otro.

Los pobres son considerados como niños, a los cuales los ricos deberán suministrar una moral y una ética, además de las condiciones de protección social necesarias al mantenimiento del orden laboral.

Estas relaciones tradicionales de autoridad estaban fundadas en la creencia de la desigualdad natural entre los hombres y en la reciprocidad de expectativas radicadas en las diferentes funciones que cada uno debiera cumplir en la sociedad.

La protección social se insertaba en esta matriz relacional, donde los hombres de espíritu debían tomar a su cargo la protección de los pobres, que incluía desde la protección social hasta la protección de los pobres de sí mismos. Así, el Estado no era llamado a intervenir en las condiciones de pobreza, sea porque esta no era llevada a la categoría de problema social, sea porque la protección necesaria a la preservación del orden social y económico estaba adscripta a las relaciones paternalistas de dependencia personal, situándose, por lo tanto, en la propia sociedad civil.

Con el advenimiento de los Estados nacionales y el despotismo ilustrado, el paternalismo deja de ser una justificación de las relaciones domésticas para convertirse en una ideología del gobierno nacional (Bendix, 1964, p. 53).

Estaban lanzados los gérmenes de la revolución burguesa liberal, con la separación entre lo público y los intereses privados y con la difusión de las ideas igualitarias que ganaron cuerpo con la Revolución francesa.

La igualdad formal defendida por la burguesía, como condición de la constitución del mercado, fue la clave para la eliminación de la matriz de relaciones tradicionales de autoridad cuyo binomio de permuta de dependencia por protección se fundaba en la supuesta desigualdad natural entre los hombres. La lucha emprendida por la burguesía contra la servidumbre tuvo como corolario la destrucción de las relaciones paternalistas de protección. Entre ciudadanos iguales no se espera que uno preste asistencia al otro, ya que esto revertiría la situación a la repudiada servidumbre.

La transformación de las relaciones económicas tuvo como consecuencia la ruptura del modelo de relaciones sociales y políticas tradicionales, en el cual la protección social se situaba en la esfera civil, pero no las sustituía inmediatamente por un conjunto de medidas estatales correspondientes. Por el contrario, este periodo de transición se caracterizó por el abandono de los pobres a su propia suerte. Son típicos de esta época los romances e informes describiendo la horda de miserables que deambulaba por los caminos e invadía las grandes ciudades, transformando París y Londres en centros de bandidismo y criminalidad (Guimarães, 1981).

La imposibilidad de absorber a todos los trabajadores, expulsados en el proceso de cercamiento de las propiedades rurales, dentro de un mercado de trabajo urbano, bien como la no sustitución inmediata de las relaciones tradicionales de autoridad por un patrón moderno, en el cual la coerción al trabajo y la disciplina laboral son producidos en la esfera económica, fueron los factores responsables por la agudización y visibilidad de la problemática de la pobreza.

Nuevas interpretaciones teóricas sobre las causas de la pobreza fueron entonces formuladas, al respecto Bendix (1964, p. 64) destaca los argumentos que aparecieron en el pensamiento social inglés de fines del siglo XVIII, cuando las antiguas reglas de asistencia a los indigentes pasaron a ser cuestionadas.

El primer enfoque destacado ve la causa de la pobreza en los propios esfuerzos que buscan aliviar el padecimiento de los pobres, ya que las medidas de caridad eliminan los incentivos al trabajo.

El segundo enfoque combina los efectos perniciosos de la caridad con la teoría del mercado de trabajo: trata al trabajo como una mercancía cuya retribución dependerá de la relación entre oferta y demanda y no de las necesidades del trabajador, más allá de considerar que el hambre es el único incentivo al trabajo. Así, los intereses del capital y del trabajo se identifican.

El tercer enfoque es representado por el pensamiento de Malthus, que vincula la teoría del mercado de trabajo con la teoría de la población. Afirma la existencia de una ley natural por la cual los pobres aumentan en cantidades mucho mayores que las reservas alimenticias disponibles, lo que llevaría a crisis periódicas inevitables. Así, además de los efectos morales deletéreos de la caridad, desestimulando el trabajo, cualquier medida de protección social, privada o estatal, tendería a agudizar la inminente crisis.

La prevista progresión geométrica de la población ocurriría en un periodo de 25 años y se aplicaría solo a aquellas poblaciones cuyo crecimiento no fuera sujeto a obstáculos o restricciones (*checks*). Estos obstáculos aparecen descriptos en los ensayos de Malthus (1982, p. 15) como de dos tipos: los positivos, que son los que hacen crecer la mortalidad (como el hambre, la miseria, las enfermedades, etcétera) y los preventivos, que son los que contribuyen para reducir la natalidad (contracepción, control moral, celibato virtuoso, etcétera).

Los tres enfoques señalados tratan de repudiar las medidas paternalistas de protección social y tuvieron profunda influencia en países donde la burguesía condujo hegemonícamente el proceso de industrialización. Otras variantes pueden ser encontradas como el neodarwinismo que prosperó en los EEUU y que, basado en las ideas de Spencer adoptadas por su discípulo Summer, mantenía la postura no intervencionista en la problemática social, ya que el mercado trataría de eliminar su propio excedente en términos cuantitativos, además de ser este un mecanismo automático para mejorar la calidad de la especie, puesto que los mejores elementos serían los que sobrevivirían en el mercado, sin necesidad de protección (Rimlinger, 1971, p. 48).

Entendemos la emergencia de la pobreza como cuestión social como parte del proceso más general de desarrollo capitalista, en el cual las relaciones sociales y económicas fueron duramente afectadas por los procesos de industrialización y urbanización, que rompen con las relaciones tradicionales de autoridad y de solidaridad existentes en el interior de las familias y de las pequeñas comunidades, dando lugar a procesos de constitución de nuevas clases y actores colectivos en un nuevo orden social y político. Nuestro objetivo en este estudio es buscar explicar el surgimiento de nuevas demandas sociales, así como los determinantes responsables de la constitución de diferentes patrones de incorporación de tales demandas emergentes, a través de las políticas estatales. Por lo tanto, se hace necesario comprender las diferentes vías de transición al capitalismo.

## Dos vías de transición al capitalismo

Diversos autores se preocuparon con el problema de las modalidades de transición al capitalismo, buscando identificar los factores determinantes en cada uno de los casos, sea en el nivel estructural o en el nivel superestructural, además de intentar demostrar en qué medida estas diferencias de origen marcaron el curso posterior del desarrollo capitalista en cada caso.

Aunque la terminología empleada varíe mucho entre los autores, lo cierto es que hay una convergencia en la identificación de dos procesos distintos para arribar al *modo capitalista de producción*, así como a las consecuencias inherentes a cada uno de ellos.

Lenin (1980, p. 7) hablaba de la vía prusiana y de la vía americana donde el factor distintivo sería el papel desempeñado por el latifundio en la transición. En el primer caso, la solución *junker* se daría con la progresiva transformación del latifundio feudal

en agricultura capitalista, pasando de las relaciones de servidumbre al trabajo asalariado. En el caso de la vía americana el proceso de transición tendría como agente principal a los campesinos, que destruirían al latifundio feudal donde este existiese, o simplemente iniciarían la producción capitalista en pequeñas propiedades (ante la inexistencia del latifundio), transformándose progresivamente en *farmers*, esto es, constituyendo una burguesía rural por un lado y el proletariado agrícola por el otro.

Para Lenin las consecuencias de estas dos vías serían observadas, por ejemplo, en términos económicos, con mayor desarrollo de las fuerzas productivas ocurriendo a través de la vía americana.

Gramsci (1968) retoma esta discusión sobre las consecuencias político-ideológicas de los procesos revolucionarios que él denomina de *revolución jacobina* —que implica la movilización de las masas— y la *revolución pasiva* o *revolución-restauración*, para destacar la ausencia de las masas en el proceso de transformación. En el segundo caso, que se identifica con la vía prusiana de Lenin, ocurriría una situación de equilibrio catastrófico entre las fuerzas tradicionales (o latifundio feudal) y las fuerzas progresistas (la burguesía) lo que implicaría una solución del tipo *cesarismo* (un tercer elemento que articula la alianza entre las dos fuerzas en equilibrio) para dar continuidad al proceso de transformación. La ausencia de una clase progresista hegemónica que impulsase y condujese el proceso de transformación tendría como consecuencias al atraso en el desarrollo de las fuerzas productivas y la reproducción de elementos tradicionales, atrasados, en las relaciones de producción. La burguesía llegaría a implantar su dominio a nivel económico y político, en el caso de las revoluciones pasivas, a través de un proceso político y social que Gramsci llamó de *transformismo* y que tendría serias consecuencias en las relaciones subsecuentes entre Estado y sociedad.

Tanto aquí como en el pensamiento de Lenin se repite la asociación de esta vía de transformación con el atraso en el desarrollo de las fuerzas productivas y relaciones de producción. Si bien es cierto que son preservadas relaciones tradicionales de dominación, además del mantenimiento de la estructura agraria caracterizada por el predominio de la gran propiedad, no nos parece que estas características determinen necesariamente un atraso en el desarrollo de las fuerzas productivas (el desarrollo industrial alemán superó en muy poco tiempo este atraso en relación a las naciones ya industrializadas).

Coutinho (1980, p. 57) indica las principales características del transformismo tratadas en el análisis gramsciano:

Mediante procesos de cooptación de los dirigentes políticos y/o intelectuales de las camadas subalternas que se intentan conservar al margen de las grandes decisiones, o de las camadas aliadas, que se intentan mantener en posición de inferioridad en el seno del bloque en el poder, la clase dominante vacía las condiciones de la lucha política, *decapita* a sus enemigos reales y eventuales, y de ese modo debilita a la sociedad civil y la mantiene umbilicalmente conectada con el Estado. La combinación del transformismo con la violencia abierta es el modo específico por el cual se da la articulación de

hegemonía y dominación, con evidente predominio del segundo término, en el marco de un régimen resultante de un proceso de *revolución pasiva* o *revolución restauración* (o aun *revolución por lo alto*).

Así, la importancia de la lucha ideológica que la clase dominante emergente vino a desarrollar en busca de su legitimación va a depender no solo de su propia capacidad, sino de la relación que ella establece con los demás actores sociales involucrados en el ejercicio del poder. Bendix (1966, p. 21-22) formula sobre el tema una proposición general:

Allí donde la industrialización es obra de una naciente clase empresaria es probable que esta clase busque el reconocimiento social de los grupos gobernantes al mismo tiempo que sus ideas y actividades económicas desafían muchos aspectos de las tradiciones de estos grupos. [...] cuando la industrialización tiene lugar en un país con un régimen centralizado y autocrático, la clase empresaria buscará el reconocimiento de sus actividades económicas por parte del gobierno, especialmente bajo la forma de privilegios que facilitarán tales actividades.

Finalmente, otro autor que dio una contribución importante al estudio de la transición capitalista fue Barrington Moore (1966, p. 430), cuyos análisis históricos comparativos lo condujeron a identificar cinco condiciones necesarias para la implantación de la modernización del tipo liberal-burgués. Ellas son:

- 1) Equilibrio de poder entre autoridad central y los grandes propietarios rurales. O sea, la construcción del modelo de democracia liberal implicaría la emergencia de un sistema de pesos y contrapesos entre las fuerzas políticas principales.
- 2) Una transición exitosa para la agricultura comercial, sea por parte de las clases de los grandes propietarios rurales, sea por parte del campesinado, lo que para Reis (1982) representa la superación de las formas extraeconómicas de coerción en las relaciones de trabajo.
- 3) Debilitamiento oportuno de la clase propietaria rural, esto es, un cambio en la coalición de poder en el sentido de fortalecer los intereses urbano-industriales.
- 4) Derivada de la condición anterior sería la inviabilización de una coalición reaccionaria entre elites agrarias e industriales. Donde esta coalición ocurrió, casos denominados por él de *modernización conservadora*, los intereses de las clases subalternas fueron excluidos a través de una presencia activa y represiva del Estado.
- 5) Alguna forma de ruptura revolucionaria con el pasado tendría que ocurrir para forjar la victoria de la democracia liberal. En esta condición el autor llama la atención sobre los aspectos simbólicos de esta transformación, que van a imprimir su marca en la ideología, cultura e instituciones posteriores,

de forma que se puede decir con Reis (1982, p. 336) que sin esto el capitalismo habría triunfado, pero no el capitalismo liberal.

Para este autor aún es posible identificar una tercera vía de transición, representada por las revoluciones campesinas que dieron origen al comunismo, como consecuencia tanto de la ausencia de una revolución comercial en la agricultura llevada adelante por los señores feudales propietarios de la tierra, cuanto por la sobrevivencia de las instituciones campesinas sometidas a las presiones de la era moderna (Barrington Moore, 1966, p. 477).

No parece muy provechosa la discusión acerca de cuál de las clases es definidora de las diferentes vías de transición, ya que estarnos suponiendo que este es un proceso relacional, en el cual las relaciones y la estructura de poder van a ser definidas a partir de los enfrentamientos y alianzas que se establecen entre las clases, y no en razón de su *esencialidad*, lo que nos remitiría a un matiz economicista.

Estructuralmente, la transición al capitalismo plantea la cuestión del encuadramiento de las relaciones y estructuras de poder, tomando en cuenta la matriz anterior en la cual sobresalían las relaciones entre élites rurales y campesinas, y la nueva matriz que configurará las relaciones entre burguesía industrial y proletariado urbano. De modo evidente, todas las combinaciones relacionales posibles en el interior de cada una de esas matrices, tanto como entre las dos, se plantean como posibilidades. Las diferenciaciones podrán ser explicadas a partir de la consideración de estas combinatorias político-económicas y culturales.

En resumen, en las indicaciones dadas por los autores mencionados podemos decir que son identificadas dos vías de transición al capitalismo, con las siguientes características:

### *La vía liberal burguesa*

En la cual la burguesía, como clase económicamente dominante, tiene que enfrentarse con el latifundio feudal para soltar las amarras representadas por las relaciones tradicionales de autoridad y la ideología propia del feudalismo. La burguesía económicamente dominante se vuelve también políticamente hegemónica y sale victoriosa en este enfrentamiento, en el cual tiene que ser desarrollado un cuerpo doctrinario —la ideología liberal— con la cual fundamenta su acción de clase revolucionaria. Este proceso es llamado *revolucionario* en la medida en que se instaura en oposición al orden anteriormente vigente, rompiendo con las relaciones económicas, políticas y sociales tradicionales, casi siempre en alianza con los sectores populares en esta primera etapa de ruptura con el patrón de organización social anteriormente vigente.

La hegemonía conquistada por la burguesía se expresa en la construcción del Estado moderno capitalista, que provee las condiciones generales de funcionamiento del mercado, y que se caracteriza básicamente por la postura no intervencionista a nivel de las relaciones entre clases. Esta postura, en contra de las relaciones

tradicionales de protección y a cualquier forma de proteccionismo e intervención, impide que el Estado asuma una política social agresiva frente a la problemática de la pobreza.

La ideología igualitaria postulada por la clase hegemónica —la burguesía— es la base de la construcción de las instituciones que van a consolidar el modelo de democracia liberal europea y norteamericana. Las diferencias entre los distintos casos serán analizadas posteriormente, considerándose la composición de la clase trabajadora, los valores culturales vigentes, la estructura institucional, etcétera.

### *La modernización conservadora*

Se trata de la modernización ocurrida en sociedades donde el proceso de industrialización se dio con algún atraso en relación con los demás países industrializados: capitalismo retardatario, lo que agravaba aún más la debilidad política y económica de la burguesía, frente al desafío de la movilización de capital requerido para introducirse en un proceso que ya avanzaba por su camino desde inicios de la Revolución Industrial inglesa. Dada la ausencia de una burguesía hegemónica, la modernización se hace sin apartar a las clases tradicionales del bloque en el poder. Por el contrario, hay una modernización de la elite agraria que establece una coalición con la burguesía industrial débil, a través de la mediación del Estado, denominada *revolución por lo alto*, vía Estado, aunque no se trate propiamente de una revolución, sino de un proceso de modernización que restaura y conserva aspectos esenciales de las relaciones de autoridad tradicionales.

Ya que la burguesía no se opone a las clases tradicionales, la presencia de la ideología liberal es muy débil y, por el contrario, la presencia estatal es enorme. La debilidad y equilibrio catastrófico de las elites rurales y urbanas es compensada por un desarrollo desmesurado del aparato estatal, sea en su burocracia civil, sea en su aparato, ya que el Estado es el promotor de esta coalición reaccionaria y aparece como autónomo frente a las clases.

La fuerte presencia estatal, que implica dependencia de la sociedad al Estado, ligándola umbilicalmente a él, es consecuencia tanto de las necesidades económicas orientadas a la movilización de los recursos necesarios a la industrialización, como de las necesidades políticas de reprimir a las clases subalternas como condición de mantenimiento del bloque reaccionario en el poder.

Con relación al problema de la pobreza, no existe por un lado la presencia de la ideología liberal como impedimento para la intervención estatal: por el contrario, las relaciones de dependencia tradicionales son preservadas pero, por otro lado, no existe lugar para los intereses de las clases subalternas en el interior de la coalición del poder dominante.

Veamos ahora las consecuencias de estas dos vías de transición en el desarrollo histórico de las políticas sociales y en la conformación de diferentes relaciones de ciudadanía en dos casos europeos que son tomados como patrones: el caso de la democracia liberal inglesa y el caso de la modernización conservadora alemana.

Posteriormente, trataremos de abordar la solución de mercado que persistió en el caso estadounidense, vista hasta recientemente tanto como excepcionalidad o, frente a la crisis del *Welfare State*, como paradigmática. El objetivo principal de este estudio de casos es el de recorrer los cursos históricos de constitución de ciertos patrones de protección social, para posteriormente tratar de confrontarlos con los modelos creados por la teoría social y con las explicaciones acerca de las variables que determinarán cada una de estas configuraciones. En este sentido, justificamos la elección de los tres casos históricos —Inglaterra, Alemania y Estados Unidos de América— en la medida en que son frecuentemente utilizados como paradigmáticos tanto por la teoría social como en la interpelación ideológica.

Por otro lado, buscamos de la misma forma justificar la ausencia de la experiencia de los países escandinavos, con sus sistemas corporativos de organización social, ya que como modelo de protección social podrían ser inscriptos en el interior del mismo modelo universal e institucionalista, aunque la organización social en que se basan sea fundamentalmente distinta del caso de Inglaterra, que trataremos más detenidamente. Restaría señalar otra diferenciación fundamental relativa al hecho de que en los países escandinavos no se puede disociar la política social de la política económica, constituyéndose más bien en una intervención estatal reguladora de la dinámica global de una sociedad con alto nivel de organización, a partir de los intereses corporativos.

Según Quadagno (1988), la posibilidad de llevar adelante una política keynesiana tan radical derivó, entre otras razones, de la ausencia de programas anteriores de protección social en los países escandinavos —considerados retardatarios, en el contexto europeo— lo que permitió a los decisores mayores grados de libertad de acción, en el momento en que se plantearon los problemas de forma dramática, durante la crisis de los años treinta.

## **Del capitalismo liberal al reformismo social: El ejemplo de Inglaterra**

En los diferentes países donde la transición se realizó bajo la hegemonía de la burguesía, el Estado capitalista se constituyó a la luz del credo liberal, en el cual se postulaba la primacía del libre juego de las fuerzas de mercado como mecanismo necesario y suficiente para la organización y reproducción del orden económico y social. El poder político, consecuentemente, debería restringir su acción a la garantía del funcionamiento del mercado.

Tal postura no intervencionista abarcaba tanto las cuestiones de orden económico como las sociales, ya que se presuponía la autorregulación del mercado, ya sea en relación con las mercancías, o en relación con el trabajo, está regulado en su propio mercado.

Aunque un análisis más detenido de los procesos históricos, en los países caracterizados como de régimen liberal, responda por las importantes diferencias derivadas de las condiciones de origen de la transición y de su desarrollo posterior,

seguramente se puede identificar un origen común a todos ellos, que es la negación de la protección social frente a las demandas planteadas en el inicio del proceso de industrialización. Posteriormente, algunos países cambiaron esta actitud con la creación de poderosos sistemas de bienestar social, mientras otros mantuvieron el modelo liberal de mercado combinado con algún tipo de asistencialismo.

Analizando el caso de Inglaterra se podría afirmar que en una determinada fase el legado liberal actuó como freno a la emergencia de los modernos derechos de seguro social; en la etapa siguiente posibilitó la conformación de la naturaleza universal de esos derechos, ya que propició el marco necesario a la consolidación de un pacto reformista interclases.

En Inglaterra, la emergencia de la dominación burguesa implicó la destrucción del aparato político-ideológico de representación del orden feudal. Desde el punto de vista social, la Revolución Industrial inglesa dio origen a una contradicción difícil de resolver en los marcos del Estado liberal recién constituido: la destrucción de las relaciones económicas y sociales inherentes al feudalismo generó, por un lado, un brutal aumento de la demanda social, y, por otro lado, implicó el repudio de las relaciones tradicionales de servidumbre y protección, dejando al descubierto la problemática social así creada.

No obstante, uno de los postulados centrales del Estado capitalista era la existencia de un cierto nivel de igualdad entre todos los ciudadanos, necesaria a la propia formulación del contrato social. La necesidad de extracción del excedente económico por medio de la supuesta permuta de equivalentes, imprescindible para la constitución del mercado, requirió la postulación de la igualdad como condición para vigencia de esta relación económica, que es también jurídica y política.

Sin embargo, en esta época, el liberalismo no manifestaba una orientación democrática, por el contrario, el presupuesto de la libertad individual, y aun el de la igualdad, se oponía a las medidas de protección social. Así, si todos eran iguales a nivel de las relaciones de mercado, medidas proteccionistas no solo reducirían el grado de libertad individual, como retornarían al nuevo ciudadano a la condición de servidumbre a la cual se asociaba el proteccionismo.

La asociación liberal-democrática es pues mucho más reciente y se realizó a pesar y en contradicción a la filosofía liberal de preservación de la libertad individual. Si podemos afirmar que la burguesía fue la clase revolucionaria que buscó fundamentar en el liberalismo al nuevo orden social, podemos de la misma forma creer que fue el surgimiento de la clase obrera como actor político colectivo el elemento de presión necesario para transformar al liberalismo en la doctrina liberal-democrática. Como bien señalaron Friedman y Friedman (1980), esta revolución acentuó la contradicción entre los dos pilares del liberalismo, igualdad y libertad, tornando su doctrina más humanitaria, pero mucho menos coherente.

No obstante, la posibilidad de esta transformación residía en el presupuesto igualitario necesario a las relaciones de intercambio y constitución del mercado. La construcción del Estado como fruto de un pacto social supone la existencia de ciudadanos que, a un cierto nivel, se igualan. Este nivel se restringía originalmente al reconocimiento y garantía de los derechos civiles pero, aun así, el Estado capitalista

se diferenciaba de las otras formas de Estado que lo precedieron al presuponer, en algún nivel, la relación de derecho —recíproca— entre el soberano y los ciudadanos.

El reconocimiento de la ciudadanía, conjunto de derechos positivos que la sociedad atribuía a aquellos que son sus miembros integrales (Marshall, 1967, p. 76) es el rasgo distintivo de la nueva sociedad. Lo que va a variar a lo largo de la historia, y con especificidades propias en cada uno de los Estados nacionales, es la amplitud de la pauta de derechos embutidos en la condición de ciudadanía, así como el grado de inclusión en su extensión a los diferentes segmentos de la sociedad. Mientras tanto, la condición de ciudadano es atributo de la sociedad capitalista.

En el caso de Inglaterra, Marshall formuló una tipología de los derechos de ciudadanía, descomponiendo esta noción general en tres elementos constitutivos, resaltando que su separación en tales derivaba de la propia evolución histórica particular por la que cada uno de ellos atravesó en Inglaterra. Al surgimiento de cada uno de los elementos el autor asoció también la correspondencia con instituciones públicas responsables por la garantía de su vigencia. Ellos son:

*El elemento civil* se compone de los derechos necesarios a la libertad individual, libertad de ir y venir, libertad de prensa, pensamiento y fe, el derecho a la propiedad y de establecer contratos válidos y el derecho a la justicia. Este último difiere de los otros porque es el derecho de defender y afirmar todos los derechos en términos de igualdad con los otros y por el debido encaminamiento procesal. Esto nos muestra que las instituciones más *íntimamente* asociadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia.

Por *elemento político* debe entenderse el derecho de participar en el ejercicio del poder político, como miembro de un organismo investido de autoridad política o como un elector de los miembros de tal organismo. Las instituciones correspondientes son el parlamento y consejos del gobierno local.

*El elemento social* se refiere a todo lo que va desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad al derecho de participar, por completo, en la herencia social y llevar la vida de un ser civilizado de acuerdo con los patrones que predominan en la sociedad. Las instituciones más íntimamente vinculadas con él son el sistema educacional y los servicios sociales. (Marshall, 1967, p. 28-29).

Aun para este autor, el divorcio entre los tres elementos constitutivos de la ciudadanía permitió que cada uno de ellos siguiese un curso propio, lo que lo lleva a afirmar que fueron formados en momentos distintos: los derechos civiles en el siglo XVIII, los políticos en el XIX y los sociales en el XX (Marshall, 1967, p. 29).

Además de eso, Marshall formula una tesis que no es solo histórica, sino que presupone una relación causal entre los tres elementos. Así, los derechos políticos serían un producto del ejercicio de los derechos civiles, de la misma forma que los derechos sociales fueron el resultado de la participación política en la sociedad democrática.

Como ya afirmamos anteriormente los derechos de ciudadanía surgieron con el establecimiento de la igualdad ante la ley. Pero, como también ya dijimos, el surgimiento de la igualdad jurídica rompió con los patrones tradicionales de relaciones sociales, haciéndose acompañar del aumento de la desigualdad social y económica. O sea, la igualdad de ciudadanía y desigualdad de clase se desarrollaron juntas, aparente paradoja correctamente señalada por Marshall.

Esta contradicción radica en la necesidad de la sociedad burguesa, segmentada en clases distintas y con relaciones de explotación, de constituirse a partir de un orden económico que presupone la existencia de igualdad entre los propietarios de mercancías que se encuentran en el mercado.

Pero los derechos civiles, necesarios al funcionamiento de la economía de mercado, se adecuaban a este orden en tanto parte del estatus individual, o sea bajo la presuposición de que el mercado se constituye de unidades individuales independientes.

No obstante, el desarrollo de los derechos civiles se dio por adición de un nuevo componente, que rompía con la asociación entre derecho civil e individualismo, el derecho de asociación y organización.

Para Bendix (1964, p. 81-83) el principio abstracto de la igualdad formal entre individuos independientes tenía como corolario la acentuación de las desigualdades, a nivel económico y social, ya que bajo la base de la igualdad formal se negó a los trabajadores el derecho de organizarse para negociar con sus empleadores. En esa época, se buscó distinguir entre el derecho de asociación (unirse a personas que persigan objetivos privados afines), compatible con los demás derechos civiles, y el derecho de organización, entendido como incompatible con el nuevo orden ya que remitía a la defensa de privilegios corporativos, como los defendidos en los gremios feudales.

Pero la historia inglesa demostró que la diferenciación entre asociación y organización es insostenible ya que la asociación posibilitaba la agitación política en defensa de la existencia de sindicatos.

El reconocimiento del derecho de sindicalización puede ser visto tanto como una ampliación de los derechos civiles —de la representación individual a la colectiva— como el surgimiento del nuevo elemento, los derechos políticos. En realidad, los derechos políticos existían desde el siglo XVIII, solo que no eran extensivos a toda la población masculina. El derecho de voto era garantizado inicialmente a un pequeño grupo monopólico cerrado, siendo que en 1832 se tornó extensivo a todos los que gozaban de cierta posición económica, constituyéndose en derecho para un grupo monopólico abierto, y en 1918 se adoptó el sufragio universal independientemente de la posición económica, asociándolo apenas al ejercicio de los derechos civiles.

Pero, por otro lado, la universalización del sistema de representación se constituyó en un poderoso instrumento de lucha de los grupos organizados contra las desigualdades inherentes a la economía de mercado, orientando progresivamente a la sociedad hacia la aceptación de los derechos sociales como parte de la ciudadanía.

En otras palabras, podríamos resumir la interpretación marshalliana del desarrollo de la ciudadanía en Inglaterra al afirmar que en cuanto la ciudadanía política

se originó en el ejercicio de los derechos civiles, los derechos sociales serían una consecuencia de la propia eficacia de la ciudadanía política.

No obstante, esa lectura en la cual la ciudadanía se construyó en un curso ascensional acumulativo, es negada por el propio Marshall cuando señala una ruptura del eslabonamiento mencionado en la medida en que, al final del siglo XVIII, hubo una lucha entre el viejo orden feudal, sus relaciones tradicionales de protección social y la economía competitiva. “Y en esa batalla la ciudadanía se dividió contra sí misma; los derechos sociales se aliaron al viejo orden y los civiles al nuevo” (Marshall, 1967, p. 71).

En otras palabras, se trataba de imponer los principios que fundamentaban la economía liberal de mercado (igualdad, libertad, individualidad) al viejo orden proteccionista y estamental.

Las medidas de protección social fueron vistas como un retorno al proteccionismo feudal, lo que hería tanto el principio de igualdad como el de libertad, en la medida en que implicaba tratar a una parte de los ciudadanos de manera especial, y tenía como consecuencia la necesidad de una intervención directa del Estado sobre la sociedad.

El argumento que buscamos desarrollar es que, en el caso inglés, fue preciso romper inicialmente con la triada de valores liberales (individualismo, igualdad, libertad), en lo que se refiere al individualismo, para que las nociones igualitarias pudiesen incorporar la acción social gubernamental como parte integrante de los derechos de ciudadanía. En otros términos, concordamos con Marshall cuando analiza que la protección social solo dejó de oponerse a los elementos civiles de la ciudadanía conducida por el elemento político.

Sin embargo, lo que merece ser discutido es el contenido de este elemento político, como será visto más adelante. Nos restaría antes extraer del caso inglés la propia evolución de las medidas de protección social, ya que ella es extremadamente ilustrativa a este respecto. Si no, veamos:

La protección social aun en el antiguo régimen emergía y se definía en un contexto donde la doctrina mercantilista afirmaba que la riqueza y el poder de una nación reposaban en el número de pobres industrializados y disciplinados que eran mantenidos empleados.

Las doctrinas de utilidad de la pobreza justificaban el infortunio de las clases bajas en la base de fallas en su carácter personal. Aun así, considerando las causas de la pobreza como de naturaleza individual, el Estado era llamado a lidiar con el número creciente de pobres que amenazaban al orden económico y social. Las medidas tomadas se orientaban pues por el doble objetivo de alentar el trabajo a través de la punición y a través de la reforma del carácter.

Así, las principales leyes inglesas de la época —las *Poor Laws* de 1536 a 1601 y el *Statute of Artificers* de 1563— pueden ser vistas como un verdadero código del trabajo aplicándose las *Poor Laws* para los desempleados y el *Statute* para los empleados. Es esto lo que lleva al consenso de los estudiosos en el entendimiento de que las *leyes de los pobres* fueron más un sistema de mantenimiento del empleo que un sistema de protección social. De esta misma manera deben ser comprendidas las leyes laborales del siglo XIX, que regulaban el trabajo infantil.

La ambigüedad del espíritu de las *leyes de los pobres* estaba en que pretendían ayudar a crear la sociedad de mercado a partir de la actuación sobre aquellos que fallaron en conseguir su supervivencia en el mercado, aliviando la pobreza y castigando la vagancia.

Estos últimos eran recogidos en las *Workhouses*, que eran administradas y financiadas por las parroquias, que pasaban a ser responsables por la administración de la pobreza, y debían proveer empleos a los que eran capaces y abrigo a los incapaces.

Esa experiencia de las *leyes de los pobres*, donde quiera que haya existido —y existió en casi todos los países europeos y también en los EEUU— llevó al desarrollo de todo un conjunto de saberes y técnicas, cuyo objetivo central era el de separar la pobreza del pauperismo, considerándose a la primera como aceptable y hasta necesaria y al segundo como inevitable, aunque inaceptable.

No obstante, la necesidad de impedir que una parroquia de buen pasar fuese invadida por pobres de otras llevó a que fuese decretada la imposibilidad de que los pobres asistidos a nivel local se desplazaran hacia otras parroquias.

En estos términos, la política de proveer empleo público como forma de atenuar los efectos del mercado de trabajo en formación no puede ser vista propiamente como una medida de política social. La protección social así alcanzada no se fundaba en la noción de ciudadanía y hasta se oponía a ella, ya que el pobre no tenía el derecho social de requerir tal protección y, cuando se sometía a ella, quedaba imposibilitado de ejercer el derecho civil de ir y venir, pasando a la condición que se llamó de *servidumbre parroquial*.

Polanyi (1980, p. 90) llama la atención respecto del significado de una ley promulgada en 1795, la *Speenhamland Law*, que rigió hasta 1834 y consiguió impedir la formación de un auténtico mercado de trabajo.

Esta legislación era una medida de emergencia que aseguraba al pobre una renta mínima, independientemente de su salario, a través de subsidios públicos por medio de un abono que completaba el valor mínimo, deducido el salario real. Tal legislación tenía como fuentes de origen, por un lado, la persistencia del legado proteccionista en la organización de las relaciones de trabajo, y, por otro lado, la necesidad de proteger el factor trabajo del propio mercado capitalista.

Fue en este punto que Marshall habría visto la disociación entre los elementos de la ciudadanía, siendo que la protección social representó una vuelta al antiguo orden. Además, rebajó de tal forma los salarios, mantenida la reproducción de la fuerza de trabajo a costa del abono, que el mercado de trabajo no llegó a constituirse realmente durante su vigencia.

La reforma y enmienda de la Ley de los Pobres (1832 y 1834), representaron la alteración de este cuadro ambiguo, frente a las demandas del proceso industrial, por la constitución del mercado de trabajo competitivo, a través de una legislación más adecuada al orden liberal.

La reforma se inspiró en la necesidad de no interferir en el sistema salarial, al mismo tiempo en que se enfrentaba la necesidad de atender a una demanda creciente por protección social. Esto se logró distinguiéndose pobreza de pauperismo, de forma tal que la acción estatal pasó a restringirse a este último, considerado un

efecto social indeseable mientras que la pobreza era vista como necesaria e incentivo a la laboriosidad de las clases bajas.

El principio central que orientó la reforma fue propuesto por Chadwick y se denominó el principio de *less eligibility*, por el cual se consideraba que la protección sería dada a un individuo bajo la condición de que su situación global no pudiese ser comparable a la de un trabajador pobre.

O sea, los miserables recibirían la protección social bajo la condición de perder sus derechos civiles y políticos, lo que tornaba posible reconciliar la protección demandada por la sociedad, con la formación del mercado de trabajo, dando origen a la moderna clase trabajadora.

Es en este sentido que se afirma que el legado liberal fue un impedimento al reconocimiento de la ciudadanía plena y al goce de los derechos sociales, ya que opuso a ellos el ejercicio de los derechos civiles. Así, aunque la protección social nunca haya sido eliminada, su adecuación al credo liberal solo se tomó posible en la medida en que esta protección asumió la forma asistencial. La asistencia social es pues, en la historia del capitalismo, la primera forma de protección social que se origina con la concepción de que la persona está en necesidad por causa de problemas de su carácter, lo que acarrea que le sea provista asistencia en condiciones que intentan parcialmente compensar fallas pasadas y prevenir contra fallas futuras.

El carácter punitivo de las medidas de asistencia social se revela en la ideología transmitida a través de las instituciones y procedimientos donde el individuo se torna objeto de protección social siempre que se reconozca a su incapacidad personal de proveer su sustento y reproducción en el mercado. De esta forma, se reconcilió la necesidad económica de protección social a los trabajadores, creada a partir de la desestructuración de las relaciones tradicionales y de la voracidad de la producción capitalista, con la necesidad ideológica de disciplinar la clase trabajadora emergente a través de incentivos al trabajo y punición a los que no se sometían a esta lógica.

Las ideas defendidas por Malthus y otros liberales advertían sobre el peligro de que las medidas proteccionistas funcionen como un incentivo negativo, que premiaría a aquellos que no se subordinasen a la dinámica productiva. No obstante, el advenimiento de la forma asistencial solucionó el dilema, preservando los principios liberales de libertad e individualismo de la amenaza causada por una *desfiguración* de la visión original del principio liberal, la igualdad civil.

Para que la transformación del principio igualitario ocurriese en el capitalismo liberal, sin que se enfrentase con la libertad pretendida, fue necesario que fuese rota la falsa concepción del individualismo posesivo. En otras palabras, fue preciso que la historia demostrase la existencia de los actores colectivos para que libertad e igualdad se reencontrasen en una nueva dimensión de la ciudadanía: los derechos sociales.

Volviendo a la historia inglesa encontramos los años finales del siglo XIX, como escenario de grandes conquistas políticas del movimiento sindical, relativamente fuerte en relación con los otros países europeos. En torno de 1880 el liberalismo se enfrentó con la fuerza del movimiento obrero organizado en las famosas *trade unions* —que incluía apenas a los trabajadores especializados, los mineros y los textiles—y

que se concretaría principalmente en la creación del Partido Laborista en la década siguiente.

Cabe recordar que el Partido Laborista no tuvo un programa socialista hasta 1918, sino que trabajó en estrecha colaboración con el Partido Liberal antes de 1914 (Ritter, 1986, p. 132).

La conquista de los derechos políticos por la clase trabajadora representó tanto una democratización del poder cuanto una alteración en la concepción social sobre la pobreza que impregnara la Ley de los Pobres.

Esta alteración fue crucial para la reformulación de la modalidad vigente de protección social, la asistencia suministrada en las *Workhouses*. En la primera década del siglo XX se retomó el problema de la indigencia como central en el debate sobre la disolución de la Ley de los Pobres, recomendada en el informe de la Comisión Parlamentaria de la Minoría en 1890.

Progresivamente, se revisaron las medidas punitivas y estigmatizantes aplicadas indiscriminadamente a los carenciados, incluyendo niños, enfermos, desempleados y otros. Según Marshall (1967, p. 48) las comisiones que se dedicaron a la revisión de la Ley de los Pobres reivindicaban:

...la transferencia de la administración de la Ley de los Pobres para las autoridades locales comunes, la abolición del asilo mixto general, el abandono del principio de represión, la adopción de medidas preventivas y saneadoras además de los paliativos (o simples auxilios), la ampliación de los servicios médicos públicos y la introducción de las jubilaciones y de algún tipo de facilidades para el seguro contra el desempleo.

No obstante, a pesar de su nivel de urbanización e industrialización, del poder de las *trade unions* y aun de la legislación laboral desarrollada en este país, muchos autores toman el ejemplo inglés exactamente como negación de cualquier relación mecánica entre grado de desarrollo económico e implementación de medidas de protección social. Por el contrario, lo que se busca comprender es la relativa demora en el desarrollo de las instituciones públicas referentes a la *seguridad social*.

Ritter (1986, p. 134) encuentra como factores explicativos tanto la fuerte tradición liberal basada en las ideas del *laissez faire* cuanto la ausencia de una burocracia estatal efectiva que permitiese al Estado tomar un papel más constructivo, que superase aquellas medidas que venían siendo ejecutadas por las autoridades locales. Otro factor señalado por el autor es relativo a la fuerte tradición de autoayuda, fortalecida por las *Friendly Societies* y por los fondos sindicales para beneficios, además de las organizaciones privadas de caridad.

Surgía allí la defensa y posterior aprobación de una segunda modalidad de protección social, seguro social, en muchos aspectos distintos de la asistencia social.

Finalmente, los estudiosos (Marshall, Ritter) señalan la relativa adaptabilidad de la *Poor Law*, sometida a numerosas reformas, asociadas a los cambios sociales en el sentido rural-urbano, como uno de los factores que permitió su permanencia hasta 1929.

El proceso de reforma de la Ley de los Pobres, a través de la constitución de comisiones puede ser señalado como un importante espacio para consolidación de las ideologías reformadoras —capitaneado por el liderazgo de personalidades como los Webb— fortaleciendo la alta burocracia, utilizándose y al mismo tiempo impulsando el desarrollo de las estadísticas y teorías sociales. Siendo así, la expansión de las ideas reformadoras y de las actitudes colectivistas comenzaba a extrapolar el movimiento obrero, identificándose ampliamente como la corriente socialista de los fabianos.

En el periodo de 1906 a 1914, sucesivos gobiernos liberales fueron sensibles a los cambios que se estaban procesando, en nombre del *Nuevo liberalismo*, iniciaron un programa de amplias reformas de la actuación del Estado en las cuestiones sociales, buscando establecer para eso un compromiso con los intereses consolidados tanto de los sindicatos, cuanto de las compañías de seguro privado y de las *Friendly Societies* (Ritter, 1986, p. 147).

Este programa de reformas de los gobiernos liberales culminó con el establecimiento del programa de pensiones para ancianos en 1908 (*Old-Age Pensions Act*) y el seguro social de desempleo y enfermedad de 1911 (*National Insurance Act*). Aunque la cobertura de estos programas quedase restringida a una minoría, debido a la adopción de estrictos criterios de calificación, las reformas liberales habían inaugurado un nuevo marco en la historia de la política social inglesa, con la adopción de la modalidad del *seguro social*.

El seguro social se constituye en un nuevo fenómeno económico y político, en la medida en que interfirió en el contrato de trabajo, creando una obligación mutua, y dio origen a una nueva relación entre Estado y ciudadano. Esta relación, aunque restringida a los empleados asalariados, se caracteriza como una norma contractual, implicando en la existencia una pauta de derechos positivos entre aquellos que formaron parte del contrato a través del Estado. Además, planteaba la protección social bajo el amparo de la equidad y de la justicia, distinguiéndose del carácter represor de la asistencia.

Desde el punto de vista político, el seguro social representó una importante alteración en las relaciones conflictivas entre capital y trabajo, en la medida en que traspasó el conflicto de la esfera de la producción hacia el de la reproducción, además de tornar las cuestiones relativas a la reproducción factibles de un tratamiento no solo político sino también técnico.

En otras palabras, hasta la Primera Guerra Mundial, los principios que fundamentaron la Ley de los Pobres fueron siendo sustituidos por dos nuevos principios, ambos evocando la noción de derechos sociales: uno de ellos garantiza un mínimo vital universal (*Old-Age Pension Act*), el otro garantiza protección para el sector más carente de la población (*National Insurance Act*).

Hasta la Segunda Guerra Mundial se presenció un proceso de gradual distensión del principio de elegibilidad, ampliándose así la cobertura del sistema.

La garantía de los derechos sociales de los trabajadores, aunque de forma restringida, representó la consolidación de un largo proceso de reformas de las formas de protección social. Más que una victoria del laborismo, el caso de Inglaterra parece

señalar el carácter reformista y pactado de los cambios que se procesaron en este período conducidos por los gobiernos liberales, en un trabajo de ingeniería política e institucional que buscó contemplar los intereses instituidos —como en el caso de los fondos sindicales y de las *Friendly Societies*— y atenuar las contradicciones emergentes a través de la incorporación de estos intereses al nuevo sistema, como en el caso de los médicos y compañías aseguradoras. Así, cuando las medidas fueron promulgadas, encontraron poca oposición.

Según Ritter (1986, p. 170) la aprobación del *National Insurance Act* en 1911 dio testimonio de la amplia cooperación entre los diferentes intereses involucrados: las *Friendly Societies*, las *trade unions*, las compañías aseguradoras y la Asociación Médica. Este mismo autor atribuye esta situación a la existencia del parlamentarismo y del sistema bipartidario cuyo balance entre los poderes y la competencia por los votos habría sido responsable por la creación de las condiciones para la construcción de tal pacto social. Además de eso, resalta la ausencia de una propuesta revolucionaria y aun de un programa reformista por parte del Partido Laborista, aunque el papel tanto de los sindicatos cuanto del partido haya sido decisivo para la aprobación e implementación de la legislación social.

Además de los intereses políticos involucrados, otro determinante crucial en esta alteración fue planteado a partir de las necesidades inherentes al propio proceso de acumulación capitalista en relación con la productividad de la fuerza de trabajo en él insertada. El pasaje de la fase competitiva de la acumulación capitalista a la fase monopolista transformó la modalidad preponderante de extracción del excedente, que pasó crecientemente a darse en función del aumento de la productividad del trabajo.

Así, la obtención de mayores tasas de productividad requirió un trabajador más calificado, más sano, en mejores condiciones de mantenimiento y reproducción, además de demandar un mayor control social sobre el proceso de trabajo.

Por consiguiente, el Informe Beveridge de 1942 puede ser comprendido como un nuevo modelo de orden social, para usar la expresión de Marshall (1967, p. 98). Se trataba de una ruptura con los formatos de protección social que le antecedieron, tanto la asistencia cuanto el seguro social, al proponer una nueva modalidad: el *Welfare State*. El Estado de *bienestar social* consagró los derechos sociales al desvincularlos de la relación contractual establecida para los asalariados y extendiéndolos a todos los ciudadanos. Así, los derechos sociales se incorporaron a la condición de ciudadanía, en la medida en que la sociedad reconoció la necesidad de que el Estado suministre condiciones mínimas de supervivencia a todos los ciudadanos.

Contrariamente a autores como Marshall, cuya lectura induce a considerar al *Welfare State* como una victoria de los trabajadores contra las desigualdades inherentes al sistema capitalista, otros autores como Parry (1986) buscan desmitificar este proceso y relativizar el papel desempeñado tanto por los sindicatos como por el Partido Laborista. Para este autor (1986, p. 158) el *Welfare State* “expresa la experiencia nacional británica en los años treinta y cuarenta, representando una alianza de la retórica política con procesos burocráticos de masa en un período histórico específico, la Segunda Guerra Mundial”.

Aun según Parry, la idea del *Welfare* reposa en la fusión de las siguientes tradiciones: la socialdemócrata, representada por exponentes como Tawney, Marshall, Titmuss, Crosland; el movimiento fabiano y la racionalización administrativa defendida por Beveridge y Keynes entre otros.

La Ley de Educación, la Ley del Seguro Nacional y la Ley del Servicio Nacional de Salud, de la década de 1940, se constituyeron en los pilares del Estado de *bienestar social*, cuyos principios básicos fueron la existencia de un sistema de seguro contributivo, compulsivo y universal; la prestación de contribuciones y beneficios de valores fijos al nivel de la subsistencia, y la suplementación de este mínimo por el ahorro voluntario.

Las características centrales de este sistema pueden ser evidenciadas en relación con su carácter igualitario, a través de la desvinculación tanto de las contribuciones cuanto de los beneficios de los salarios recibidos, con valores iniciales mínimos de contribución y beneficios (*flat rate*), en su diferenciación con el seguro privado, estableciendo un sistema financiero de repartición (*pay-as-you-go*) en lugar de acumulación, financiado parcialmente por contribuciones sobre la hoja de salarios del personal y por subsidios directos provenientes de los impuestos.

Este sistema se adecuaría a una política económica de corte keynesiano, que suponía el pleno empleo garantizado por la intervención estatal en la economía como condición de la eficiencia del Estado de *bienestar social*, al mismo tiempo en que el propio sistema de servicios sociales se constituiría en poderoso instrumento para la implementación de esta política. Por otro lado, el *Welfare State* se combinaba con la política fiscal keynesiana que presuponía:

La creación de déficits presupuestarios para estimular la demanda agregada durante la recesión y superávits presupuestarios para estabilizar la demanda cuando la economía estuviese en peligro de recalentamiento. (Judge, 1987, p. 1)

Todos estos requisitos de manipulación del gasto público como instrumento de política económica en busca del progreso social llevaban a la tercera característica de este sistema, que se refiere al consenso establecido en relación con el papel del Estado tanto en la definición de las políticas cuanto en el establecimiento del sistema de tasación y, aun, en la prestación de los servicios. Por lo tanto, la característica que estamos resaltando trata tanto del carácter público como del burocrático-estatal del sistema de protección social, cuya configuración institucional presuponía la existencia de un fondo único y de una administración centralizada.

Además de la presuposición del pleno empleo, la adopción de un Estado de *bienestar social* implicaba que el Estado asumiría en gran parte los costos del sistema, ya que las contribuciones individuales mínimas no podrían cubrir cargos tales como la salud y el cuidado infantil. Por otro lado, la inclusión en el sistema representaba el derecho a ser cubierto, y no el derecho absoluto a una cierta cantidad o valor de beneficios, según la observación de Rimlinger (1971, p. 152).

Todas estas ideas se combinaban en un nuevo patrón colectivista de abordaje de la cuestión social, en el cual la solidaridad nacional ya no estaba movilizada en protección al pobre o al trabajador sino en la atención al ciudadano. La idea de la cohesión social consensual pretendía ser una respuesta eficiente a los desafíos colocados para la preservación de la hegemonía en Occidente, con la emergencia de nuevas alternativas instaladas tanto por la Revolución rusa como por el nazismo. Así, en este contexto de crisis de hegemonía, el liberalismo pagó el tributo necesario a la preservación de la hegemonía burguesa al despojarse del radicalismo individualista y liberal en busca de valores de orientación igualitaria y solidaria.

Con los problemas surgidos en la posguerra —que acarrearón un pesado costo humano y material para Inglaterra— se hicieron necesarios cambios estructurales que se caracterizaron por el mayor control estatal tanto de la economía, con las nacionalizaciones, como de la protección social; cambios que fueron sustentados por una estructura de impuestos altamente progresiva.

Aun con todas estas reformas sociales e ideológicas no se puede decir que la tradición liberal haya sido superada por un modelo socialista de organización de las relaciones sociales. Las reformas económicas y sociales introducidas en la posguerra se acomodaron a la estructura liberal en lugar de suplantarla. Así, en el caso del *Welfare State*, se puede percibir que, a pesar de representar una nueva concepción de protección social, basada en la ciudadanía, ella continúa conviviendo en las antiguas formas de protección a la pobreza, basadas en procesos discrecionales (*means test*), para satisfacer los requisitos de elegibilidad, a fin de obtener los beneficios ofrecidos por la asistencia pública.

En la concepción de Beveridge, el beneficio debiera ser mínimo y desvinculado del salario, pero no debiera representar un desincentivo al trabajo y a la libertad individual. De esta forma, solo debiera ser concedido a aquellos que hubiesen contribuido mínimamente con el sistema y que serían incentivados a suplementar el beneficio a través de contribuciones voluntarias. La preservación de algún vínculo entre contribución y beneficio serviría para mantener el sentido de responsabilidad y se esperaba que, con la expansión de la economía en una sociedad próspera, el número de aquellos que restarían para ser atendidos por la asistencia pública tendería progresivamente a la extinción.

Desde la promulgación del *National Insurance Act* en 1946 y del *National Health Service Act* en 1949, seguido de otras leyes sobre accidentes y asistencia, Inglaterra colocó las bases institucionales de lo que sería considerado el más moderno sistema social del mundo, cuya estructura básica persiste hasta hoy. El análisis del gasto social, comparándolo con indicadores económicos de producto nacional bruto y gasto público total, demostraron la enorme expansión del *Welfare State* desde el final de los años cuarenta hasta mediados de los años setenta (Parry, 1986; Judge, 1987; Hemming & Kay, 1987). Tanto Parry como Judge buscaron demostrar que no hubo diferencias significativas, con relación al gasto social, entre los gobiernos de diferentes partidos políticos, en este caso, entre laboristas y conservadores. Por el contrario, las diferencias parecen persistir mucho más a nivel doctrinario que expresarse en políticas concretas en la fase de expansión del ciclo económico y del sistema de *Welfare State*,

volviendo a cobrar importancia en términos de políticas apenas a mediados de los años setenta, durante la prolongada fase de desaceleración de la economía inglesa y de la revisión del modelo keynesiano.

No obstante, aun durante la fase expansionista, el modelo beveridgeano fue progresivamente reformulado. Al final de diez años de existencia aparecieron las primeras críticas al principio de la subsistencia adoptado por él y esa insatisfacción se transformó en reivindicación por reformas durante los años cincuenta, concretándose en 1961, con la introducción de un sistema suplementario de jubilaciones, que relacionó el beneficio con el salario. Ese cambio, por su naturaleza complementaria, no alteró la estructura básica del sistema, sino que representó más bien una solución de compromiso. Siguieron medidas relacionadas también con las conquistas, beneficios suplementarios de enfermedad y desempleo.

Ese proceso de reformas culminaría con la creación en 1978 del *State Earnings Related Pension Scheme* (SERPS), que representa el cambio de los principios orientadores del sistema desde un mínimo vital hasta un beneficio relacionado con el salario, rompiendo finalmente con la concepción igualitaria y estatal del sistema original. Mientras tanto, este sistema no eliminó al anterior, de carácter compulsivo y valores básicos, acoplándose a él como un sistema suplementario.

Finalmente, restaría recordar que un sistema de suplementación basado en los salarios ya existía previamente a 1978 para grupos profesionales y empleados del sector público.

Si bien tanto la fase de expansión cuanto la de revisión del sistema están relacionadas con el ciclo económico, algunos factores merecen destacarse en el análisis del desarrollo del *Welfare State* británico:

En la fase de expansión:

- Favorece la organización tanto de los intereses de los trabajadores como de los empresarios y de los profesionales, directamente vinculados al sistema.
- La expansión de la burocracia y del aparato estatal coincide con un proceso de centralización.
- La articulación de los diferentes grupos de interés con la burocracia, como uno de los principales elementos en el proceso de continuidad y de expansión del sistema.

En la fase de revisión:

- Los cambios demográficos que representaron una disminución de los contribuyentes al mismo tiempo en que el aumento en el número de dependientes ancianos generó un abrupto costo adicional para el sistema.
- La ampliación de los beneficios, la mejora del padrón de los servicios, los cambios de naturaleza tecnológica y los costos administrativos contribuyeron con el desequilibrio financiero de las instituciones.
- Los cambios en los criterios de elegibilidad y las consecuencias de la crisis económica ocasionaron un aumento del número de personas cubiertas por la asistencia pública, en vez de la disminución prevista originalmente.

A pesar de ser el SERPS aún muy reciente para permitir una evaluación segura de su desempeño, dado que un esquema solo madura cuando las primeras generaciones de contribuyentes comienzan a recibir sus beneficios, se puede, no obstante, analizar su significado político e ideológico.

La respuesta británica al prolongado período de desaceleración de la economía nacional y de crisis internacional desde mediados de los años setenta hasta los años ochenta representó el desmoronamiento de las ideas keynesianas que habían preponderado en este siglo, con la ascensión de políticas económicas monetaristas y de gobiernos conservadores. Por primera vez desde la posguerra un gobierno se elegía con la plataforma de reducción del gasto social, lo que representaba para el electorado la posibilidad de evitar un aumento de los impuestos y tal vez una reducción del control estatal centralizado sobre el sistema de previsión social.

A pesar de que este hecho representó un profundo cambio a nivel de la propuesta político-ideológica explícitamente asumida por el gobierno conservador, los recortes previstos en los gastos sociales no se hicieron sentir de la misma forma, apartando el fantasma inicial de que el *Welfare State* estaba siendo desmantelado. En realidad, los recortes fueron altamente diferenciados por programas y afectaron principalmente a los programas habitacionales y en parte los de educación (Judge, 1987, p. 16). El mismo autor indica un crecimiento de los gastos en salud y seguridad social y una tendencia a la reformulación del sistema en dirección a una economía mixta del *Welfare*, o sea, un nuevo arreglo de las relaciones entre Estado y sociedad.

Aún es relativamente temprano para evaluar el impacto socioeconómico de estas medidas, aunque algunos autores denuncien el aumento de la inequidad como resultado de los recortes selectivos en los programas sociales, que afectan más profundamente los programas de asistencia social que aquellos como los de jubilaciones que benefician a la población empleada y con más altos niveles de renta. No obstante, el sistema de salud también continuó beneficiándose, lo que contradeciría a este tipo de argumento, dado su carácter universal.

Tal vez lo más importante en este cambio haya sido exactamente su impacto ideológico, al reemplazar la contradicción entre igualdad y libertad en los términos liberales clásicos, optando por un modelo de mercado y desistiendo de la propuesta colectivista con la cual los gobiernos europeos respondieron a la crisis de posguerra. En ambas situaciones, sin embargo, la forma de atención de las demandas sociales, en la medida en que expresa el patrón socialmente aceptado de la relación Estado/sociedad, así como las consecuencias de su proceso de institucionalización, estuvieron en el centro de la crisis y de la redefinición de los modelos de política pública.

## Política social del capitalismo autoritario: El caso alemán

La historia del desarrollo de la política social alemana ha sido considerada recientemente por la ciencia social, no solo como un caso singular asociado a la personalidad y visión estratégica de Bismarck y a su anticipación de casi un siglo con relación a los demás países europeos; ambos factores llevaron a que se lo tratara como un

caso espurio, pero como un patrón alternativo de construcción de un sistema de protección social.

El desarrollo de un patrón de política social fuera de los marcos liberales es una consecuencia de las características que marcaron el proceso de industrialización alemán, siendo la principal de ellas el atraso (*timing*) en la irrupción de este proceso, en relación con las demás economías europeas occidentales.

La consecuencia más inmediata del atraso es la rapidez con que ocurrió, en este caso, la transformación de una sociedad agraria en industrial. Para tener una idea, en el inicio del siglo XIX existían —en la mayor parte de los estados alemanes— instituciones como la servidumbre, derechos y servicios feudales y predominaba el sistema de mutuales corporativas (la servidumbre solo fue abolida legalmente en 1807). Ya a finales de siglo, Alemania había suplantado a las mayores naciones industriales como país exportador industrial y productor de acero (Rimlinger, 1971, p. 90).

A diferencia de los países donde la burguesía condujo hegemónicamente el proceso de construcción del Estado liberal burgués después de la unificación nacional, que es un requisito básico para la constitución del mercado, en el caso de Alemania la unificación fue un proceso concomitante con la industrialización.

La ausencia de una burguesía hegemónica sería pues otra característica fundamental que contribuyó decididamente a bloquear la penetración de ideas liberales. En el caso de Alemania no existía una burguesía económicamente fuerte capaz de impulsar al proceso de industrialización, sino que, por el contrario, la burguesía se consolidó como resultado de la industrialización.

El repudio al liberalismo es, entonces, consecuencia de esta situación peculiar de la burguesía, que necesitaba ella misma de un Estado protector que lanzase y promoviese la industrialización. A diferencia del caso inglés, donde la burguesía utilizaba el liberalismo como arma contra el proteccionismo feudal que debía ser destruido, en Alemania no había oposición a las medidas proteccionistas. Por el contrario, la promoción de la industrialización dependía de un Estado fuerte, burocratizado e intervencionista que tomase en sus manos la conducción del proceso. No hubo destrucción de la estructura ideológica del proteccionismo feudal, pero sí una adecuación a la nueva situación del proteccionismo estatal. Esto se debe a que la presencia de las clases tradicionales fue requerida como principal actor económico que debiera ser conducido por el Estado burocrático a una nueva forma de acumulación, del tipo capitalista.

La necesidad de tutela del Estado al proceso de industrialización y a la coalición elitista abría el camino para la pronta aceptación ideológica de la protección a nivel individual.

Finalmente, otra característica relevante en el caso alemán fue la radicalización del movimiento obrero. Según Engels (1975, p. 27) este fenómeno tiene como explicación, por un lado, el legado teórico de la filosofía alemana, del cual el movimiento obrero sería heredero, y por otro, el propio atraso en el tiempo de constitución del movimiento obrero, posterior a la Revolución francesa y a las *trade unions* inglesas. Tal asociación entre teoría y práctica posibilitó al proletariado alemán condiciones para formular una propuesta revolucionaria.

A diferencia del movimiento obrero inglés, políticamente reformista, que alcanzó los derechos sociales enfrentándose con el pensamiento liberal, el movimiento obrero alemán se encontró con otros problemas y diferentes soluciones.

En primer lugar, había un consenso sobre la necesidad de protección estatal que atravesaba toda la sociedad, avanzando en la defensa de una monarquía social, como fue propuesta por el economista Johann Karl Rodbertus y el historiador Leopold von Ranke.

La depresión experimentada por Alemania a mediados de 1840 aceleró la revolución de 1848 donde los trabajadores textiles fueron derrotados, pero se fundó el factor principal de la concientización sobre los problemas generados por la industrialización. Además de exponer la fragilidad económica y también política de los trabajadores, la revolución de 1848 evidenció su potencial de amenaza al Estado.

No obstante, la visibilidad de estos problemas fue alterada por la rápida expansión de la economía en el periodo de 1850-1873, considerado el *take off* de la industrialización alemana; mientras tanto, el liberalismo sucumbió nuevamente frente a la incapacidad del proletariado alemán para autoprotgerse (Rimlinger, 1971).

La emergencia de la cuestión social, como consecuencia de la severa depresión económica después de 1873, se refiere fundamentalmente al problema de la integración de los trabajadores industriales en el orden social y político existente (Ritter, 1986, p. 1). Diferentes causas precisan ser buscadas para explicar tanto el problema que fue expuesto como también las soluciones encontradas, entre las cuales Ritter menciona la disolución de la sociedad basada en los Estados tradicionales y en el sistema de mutuales corporativas, el desplazamiento hacia las nuevas ciudades que no ofrecían la vida segura de los poblados, la superación del celibato impuesto, la desintegración de la familia tradicional como unidad productiva y la consecuente pérdida de su función de proveedora en los tiempos de infortunio, la quiebra de la comunidad doméstica entre patrones y empleados, además de las transformaciones generadas por el nuevo sistema de mercado de trabajo en relación con la remuneración e incluso el aumento de los accidentes de trabajo.

Ritter (1986, p. 3) intenta resaltar los factores de naturaleza sociológica que caracterizaron ese rápido proceso de transformación económica y social, negando así una conexión inmediata entre el seguro social estatal y las transformaciones ocasionadas cuando la sociedad alcanza una determinada fase de desarrollo (si ese fuese el caso, otros países habrían sido los primeros en desarrollar los sistemas de seguro y no Alemania).

El movimiento socialista obrero encabezado por Lasalle defendía la necesidad de que el Estado hiciera por el obrero lo que este —como víctima— no podía hacer por sí mismo. Alrededor de 1849 se crearon, en Prusia, fondos mutualistas de protección social con un éxito apenas limitado. El nuevo sistema estatal de seguro tomaría prestado elementos de las tres formas previamente existentes de respuesta al problema de la pobreza: el sistema de sociedades mutuas de origen feudal, la obligación por parte del empleador de proveer a sus empleados de protección conforme lo previsto en el Código General de Prusia de 1794, de carácter nítidamente paternalista, y la experiencia de los gobiernos locales en el auxilio a los pobres (Ritter, 1986, p. 4).

A diferencia de esas experiencias previas, el nuevo sistema se caracterizaba por su mayor alcance, su carácter nacional y su base legal, que no estaba fundada en los principios paternalistas.

Como factores explicativos de la emergencia precoz del *seguro social* en Alemania encontramos no solo la ausencia de la tradición liberal y el tradicional papel intervencionista y proteccionista del Estado, sino también la existencia de una burocracia estatal poderosa y capacitada para desarrollar un proyecto de tal envergadura.

Con Bismarck, en 1862, fueron entonces creadas las condiciones para la revisión de las relaciones existentes entre el Estado y los individuos, ya que él percibía la necesidad de disminuir el vigor del movimiento obrero, y buscaba ligarlo de manera más estrecha al Estado. Además, buscaba formas de utilizar al proletariado como instrumento del Estado contra la burguesía liberal.

El papel de árbitro destinado a la burocracia estatal en la conducción de una coalición no hegemónica es un factor explicativo más de porqué el Estado sería quien propondría la legislación social.

A fin de los años sesenta e inicio de los años setenta, algunos factores acentuaron este proceso intervencionista: en 1869 el Partido Obrero Socialista adoptó las ideas marxistas revolucionarias; en 1873 se inició una depresión que afectó gravemente a la economía alemana; ocurrió entonces un crecimiento del proteccionismo como parte de un movimiento por una economía más planificada.

El éxito de la socialdemocracia en las elecciones para el Reichstag en 1874 y 1877 mostró claramente la amenaza que la organización del proletariado representaba. La respuesta a esa amenaza a través de una legislación represiva, antisocialista, parecía una medida necesaria pero claramente insuficiente para controlar su penetración en las masas insatisfechas.

Bismarck tenía clara conciencia de la necesidad de que el Estado tomara medidas que pudiesen evitar una revolución, así como confiaba que eso sería posible a través de la atención de los intereses materiales de los individuos que serían, en el fondo, la razón de su alejamiento del Estado y su consecuente aproximación al socialismo. No obstante, no fue apenas para aumentar el control social sobre los trabajadores que él encaminó el proyecto del *seguro social*. Este atendió también a los objetivos de la política económica y fiscal de Bismarck (Ritter, 1986, p. 49) al encontrar nuevas fuentes de tasación y al establecer a Prusia como controladora de la economía germánica además de, evidentemente, intentar aumentar la lealtad de los trabajadores al Estado.

Aunque sea innegable el papel desempeñado por Bismarck en la concepción del sistema y en su viabilización política no se puede olvidar que el resultado final aprobado representó la sumatoria de numerosos intereses y presiones concurrentes, distanciándose en muchos puntos del proyecto defendido por él y por la alta burocracia estatal.

Bismarck y la burocracia querían atar al trabajador lo máximo posible a las nuevas instituciones estatales, que deberían ser financiadas por contribuciones estatales en un esquema tripartito, pero controlado exclusivamente por la burocracia.

No obstante, tal proyecto no fue aprobado por el Parlamento, que lo veía como una amenaza ya que representaba un aumento del poder de la burocracia estatal. El proyecto finalmente aprobado reducía la participación financiera estatal a un subsidio y aceptaba la participación de los trabajadores en la gestión, como consecuencia de su contribución financiera al sistema. Mientras tanto, el control sobre esta participación seguía en manos del Estado y la administración permanecía con los empleadores.

Según Ritter (1986, p. 72), los trabajadores —representados por la socialdemocracia— no habían desarrollado un proyecto propio de protección social que pudiera influenciar en poco sobre la definición de las leyes del *seguro social* de 1880. Ellos rechazaban los fondos de pensión por estar controlados por el Estado, por su vínculo con la legislación represiva, por su baja cobertura y por la necesidad de contribución de los beneficiarios. Los socialistas consideraron inaceptable el proyecto basándose en argumentos teóricos del marxismo, por los cuales se negaba la posibilidad de una mejoría en la condición social del trabajador dentro de los marcos del capitalismo. Además, se rehusaban a usar parte de su salario para participar en el mantenimiento del sistema de seguro. No obstante, en términos prácticos, la socialdemocracia consideró tácticamente importante participar de las representaciones de trabajadores en los órganos colegiados de los seguros, y estuvo también intensamente envuelta en la instrumentación de los detalles de la legislación laborista en el Parlamento.

El fortalecimiento del proteccionismo de una manera general, como respuesta a la crisis económica, generó las condiciones necesarias para vencer las resistencias al proyecto estatal de seguro compulsivo: el seguro de salud fue aprobado en 1883, el seguro de accidentes en 1884, el seguro de vejez e invalidez en 1889. Según Rimlinger (1971, p. 112):

Si hubo condiciones en el inicio de la década de 1880 para la institución de nuevos derechos sociales, esto se debió principalmente a las presiones impulsadas desde abajo. Mientras tanto, la justificación ideológica de estos derechos para Bismarck venía de arriba, de la concepción patriarcal de los deberes del Estado. Su preocupación política central no era la creación de nuevos derechos, consistentes con una nueva interpretación de la ciudadanía, sino la preservación de la relación tradicional entre individuo y Estado. En cierto sentido, los derechos sociales fueron garantizados para prevenir la posible expansión de los derechos políticos. Es claro que Bismarck también pretendía reducir la pobreza, y en este sentido su seguro social buscaba reducir la desigualdad económica. Pero el verdadero sentido de sus medidas era preservar el sistema tradicional de desigualdades políticas.

En este sentido, el patrón de política social emergente en un contexto de industrialización retardataria fue marcadamente distinto de aquel que se originó en la democracia liberal.

En primer lugar, la permanencia de las clases tradicionales en el poder y la no ruptura liberal con la filosofía proteccionista, facilitaron la implantación de un

amplio esquema de seguro social. Alemania, en ochenta años salió de la servidumbre feudal hacia el *seguro social*, en tanto Inglaterra demoró casi trescientos años para atravesar ese recorrido. El mantenimiento de la ideología dominante se expresaba en el *seguro social*, al reafirmar la distinción entre el pobre y el trabajador, al mismo tiempo que trataba la protección social al trabajador no como un derecho de ciudadanía, sino en consideración a su posición vulnerable, que debiera ser protegido socialmente.

En segundo lugar, fue el Estado alemán quien elaboró el proyecto del *seguro social*, no fue una conquista de los trabajadores como consecuencia de la ampliación de sus derechos políticos. En este caso, fue una forma del Estado de buscar, a través de los derechos sociales, impedir la penetración de las ideas revolucionarias en el proletariado. Fue por estas razones que el proyecto gubernamental del *seguro social* obtuvo, finalmente, amplio apoyo de la industria pesada, del gran capital y fue viabilizado a nivel parlamentario a través de la coalición entre católicos y conservadores.

En tercer lugar, el *seguro social* alemán se estructuró, a pesar de las pequeñas variaciones entre los seguros de accidentes, salud e invalidez y pensiones con las siguientes características que definen un patrón de protección social marcadamente orientado hacia la preservación y/o recuperación de la posición del individuo en el mercado de trabajo (vale la pena recordar que Alemania solo introdujo el seguro de desempleo en 1927):

*En relación con el financiamiento:* contribuciones de los empleadores, de los empleados y del Estado, dado que este último participaba con un subsidio para jubilaciones y pensiones, pero no en el financiamiento del seguro de salud.

*En relación con la administración:* comités corporativos con representación de empleados y empleadores bajo el control estatal, realizado por medio de un pesado aparato burocrático, reflejaba la idea del Estado como árbitro entre los conflictos de clase.

*En relación con los beneficios:* diferenciados de acuerdo con la contribución en el caso de los empleados, en cuanto dependía de los sueldos para el caso de los obreros. Es en este sentido que se puede afirmar que tal seguro es un mecanismo de reproducción de las desigualdades existentes generadas en la esfera de la producción, aunque tenga carácter de política compensatoria frente a las mayores discrepancias allí originadas.

*En relación con la cobertura:* restringida a algunas categorías ocupacionales, incluyendo jubilación, seguro de salud y accidentes. La dinámica de expansión en este caso se da tanto por la inclusión de nuevos grupos ocupacionales (vertical) como principalmente por la mejoría y ampliación de los beneficios de aquellos que ya estaban incluidos en el sistema (horizontal). No obstante, esta expansión preservó el carácter discriminador del sistema, mantuvo hasta los años más recientes una profunda diferenciación —en términos de contribuciones y beneficios— entre los trabajadores *blue-collar* y los *white-collar*.

*En relación con el sistema financiero e institucional:* se organizó en numerosos fondos aislados, en una estructura altamente fragmentada y desigual, cuya mayor característica fue preservar las diferencias entre las clientelas. Inicialmente, montado con

las mismas características de un seguro privado, riesgos compartidos entre los individuos, con las contribuciones pagas de acuerdo con la probabilidad de ocurrencia del evento cubierto. O sea, como un mecanismo de acumulación y no un sistema de repartición; pero acabó convirtiéndose en un sistema *pay-as-you-go*, en función, entre otros motivos, de la hiperinflación de 1948 (Juttermeier & Pettersen, 1982, p. 183).

Analizando las consecuencias de la ley bismarckiana, Ritter (1986, p. 104-126) concluye que, si es verdad que inicialmente el proyecto del *seguro social* no pareció atender a los objetivos políticos de su concepción, acarreado por el contrario un aumento de la afiliación a los fondos sindicales, en el largo plazo fue innegable su papel en la fragmentación de los trabajadores y en la mercantilización de sus demandas. En sus palabras, tuvo como efecto la emancipación social de los trabajadores al mismo tiempo que facilitaba su integración política y social, separando a los trabajadores del lumpen-proletariado.

Otras consecuencias señaladas serían el fortalecimiento del control estatal, el aumento de la centralización, el desarrollo de las estadísticas económicas y sociales, además de haber contribuido con el desarrollo de los seguros privados que frecuentemente complementan los estatales. Además de esto, los fondos de capitalización, fueron, en muchas oportunidades, aplicados para financiar actividades económicas y sociales externas al sistema de seguridad social, como crédito a la agricultura, construcción de casas populares, sistemas de sanidad y hospitales.

Después del final de siglo, el sistema entró en expansión, tanto extendiendo los beneficios a nuevos grupos ocupacionales cuanto aumentando el nivel de los beneficios, estimulando la organización de los empleados de cuello blanco en busca de su inclusión en el sistema de protección social. La primera gran reformulación ocurrió en 1911, con la consolidación de los tres seguros compulsivos en un código nacional. Establecía también un esquema de seguro específico para los trabajadores asalariados, en muchos aspectos más generoso que el existente para los obreros. En 1913 ocurrió la reformulación de la legislación sobre el seguro-enfermedad, buscando reducir los conflictos con los médicos organizados desde 1900 en una asociación central, introduciendo un sistema de negociación colectiva en el cual los médicos fueron reconocidos como parte contratante de los fondos de seguro (Alber, 1986, p. 6).

Este sistema de seguro social permaneció prácticamente inalterado hasta después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el ascenso al poder de un gobierno democrático después de la Primera Guerra Mundial, a la vez que representa un pacto entre las elites, crea las condiciones para la satisfacción de las reivindicaciones de los trabajadores por la mejora del sistema de protección social, así como una mayor equidad.

La República democrática de Weimar alcanzó la consolidación del sistema en un código nacional, a pesar de que persistieron las diferencias entre las categorías ocupacionales.

Los hechos más importantes de este periodo fueron la aprobación de un programa de seguro de desempleo en 1927, así como modificaciones en el sistema de asistencia pública, como resultado de las alteraciones en la propia concepción de la

pobreza derivada de los cambios en la estructura social en la posguerra. A pesar de eso, los ideales de justicia social postulados por la República de Weimar se fueron dejando de lado como consecuencia de la grave crisis económica y de los efectos de la inflación y del desempleo sobre el financiamiento del sistema social.

El déficit del sistema de seguro social fue cubierto por el gobierno, pero también se introdujeron reducciones en los beneficios y un aumento de las contribuciones para hacer frente a la grave crisis y a la insolvencia del sistema, hechos que se plantearon como parte de los conflictos que llevaron a la ruptura de la coalición gobernante y la consecuente pérdida de su legitimidad política.

Durante el período siguiente, con la ascensión de Hitler (1933-1945), y del nazismo, hubo un retroceso político con la disolución de los partidos, el control del mercado de trabajo y la destrucción del mecanismo de negociación colectiva que venía siendo practicado desde el final de la Primera Guerra Mundial.

Hitler buscó usar el sistema de seguro nuevamente como instrumento político, especialmente como política poblacional y de control social, manteniendo sin embargo inalterada su estructura fragmentada y discrecional. Según Alber (1986, p. 10) la estructura básica del sistema resistió a todas las tendencias de unificación y centralización, sometiéndose apenas al cambio administrativo y a la pérdida del control de empleados y empleadores sobre su gestión.

No se puede, no obstante, hablar de un desmantelamiento del *seguro social*, ya que la estructura general permaneció intacta y hubo realmente un aumento en la cobertura, con la inclusión de nuevos grupos, además del aumento en el valor de los beneficios.

La derrota del nazismo en la Segunda Guerra Mundial replanteó el problema de la protección social, agudizado por el enorme contingente poblacional desarraigado de sus provincias. La ideología predominante en este período buscó combinar la presencia estatal con una economía de mercado, de forma tal que la existencia del mercado no entrase en contradicción con un amplio programa de protección social (economía social de mercado).

El rechazo a toda forma de estatismo y de totalitarismo se expresa en la Constitución de 1949, como ausencia de referencias al orden social. La reforma del *seguro social* que se inició alrededor de 1949, restauró los principios de participación de empleadores y empleados, y, aunque buscarse ser un instrumento de la creación de un nuevo orden social no aceptó los principios del plan Beveridge inglés, que postulaban la cobertura universal y la idea de un mínimo vital.

Prevalció la noción de que la protección apunta a mantener el estatus económico del individuo, y aún sin aceptar la diferencia en los niveles de protección, se preservó la organización y administración descentralizadas (por ejemplo, entre obreros, trabajadores asalariados y otros grupos).

Para Alber (1986, p. 13) el restablecimiento de un sistema de seguros específico para empleados señala la persistencia de la estructura fragmentada, en cuanto dos leyes de 1955 confirman la tradicional estructura del sistema de salud con predominio de prestadores privados de servicios, negociación colectiva entre médicos y fondos de seguro y el limitado papel de supervisión reservado a los servicios públicos.

En la segunda legislatura, Adenauer creó una comisión para reformulación del *seguro social* y desde el final de los años cincuenta hasta mediados de los sesenta el sistema de protección social pasó por un proceso de reformas que redujeron las diferencias internas y ampliaron los beneficios. Es necesario recordar que ese periodo representó uno de los momentos de mayor crecimiento de la economía alemana, que luego de salir destruida de dos guerras, se posicionó posteriormente entre las primeras y más pujantes economías en el escenario mundial. Este contexto de sociedad próspera influyó la reformulación de la legislación social, a tal punto que desde 1975 las pensiones y jubilaciones fueron indexadas de forma que reflejasen automáticamente tanto la inflación como también el crecimiento real del ingreso nacional. Juttermeier y Pettersen (1982, p. 183) ven en este hecho, asociado a la ausencia de una correspondiente indexación de las contribuciones salariales al sistema el principal motivo del desequilibrio financiero que se hizo sentir a partir de los mediados de los años setenta.

Actualmente considerado como uno de los sistemas más avanzados en términos de su cobertura y beneficios, el sistema germánico todavía no alcanzó a eliminar totalmente sus diferencias internas, aunque desde 1971 las principales diferencias entre empleados y obreros hayan sido minimizadas para todos los grupos, que cobran por encima del mínimo nacional (Altenstetter, 1974, p. 48).

Así, aunque la gama de beneficios ofrecidos por los sistemas de protección social de los países centrales se haya tornado progresivamente muy similar, hay que diferenciarlos desde el punto de vista de su significado jurídico y político, que refleja la historia de su desarrollo y las ideologías que informaron su trayectoria y conformaron el aparato institucional y legal. Según Abranches (1987) los sistemas se diferencian en cuanto al grado de inequidad que contienen cada uno de ellos, dado que los beneficios se caracterizarían como privilegios garantizados por el Estado, o como derechos de ciudadanía.

No obstante, lo que se puede observar en la evolución subsiguiente en el caso alemán es un esfuerzo en el sentido, si no de superar, por lo menos de minimizar el nivel de desigualdad inherente a ese proceso de desarrollo del *seguro social*. Analizándolo, a partir de 1950, Alber (1986, p. 55) encuentra cuatro fases distintas de acuerdo con el comportamiento de los indicadores del gasto social: de 1949 a 1957, fase de expansión del *take off* del sistema; de 1957 a 1969, fase de menor crecimiento, pero de consolidación de este patrón; de 1969 a 1975, nueva fase de expansión; y finalmente, con la crisis económica de mediados de los años setenta el sistema ingresaría en una fase de austeridad. Buscando identificar el papel desempeñado en este proceso por los mayores partidos políticos, ese mismo autor encuentra que la historia reciente de Alemania puede ser dividida en dos fases: de 1949 a 1969 donde la Unión Cristiana controlaba el gobierno y de 1969 a 1982 donde el control de la coalición gubernamental pasó a manos de la socialdemocracia. Alber concluye entonces:

...los socialdemócratas tendieron a perseguir un curso más expansionista de la política social pero a largo plazo, el crecimiento del *Welfare State* en el

período de posguerra solo puede ser entendido como el resultado común de los esfuerzos hechos por ambos partidos políticos líderes. (1986, p. 100)

A pesar de que las propuestas doctrinarias de los partidos políticos se distinguen por la defensa de un sistema institucional público y abarcativo en un caso, o de un sistema residual a la acción del mercado en el otro caso, los datos parecen indicar que las diferencias ideológicas fueron atenuadas en la práctica política, dado que los cambios derivan más bien de soluciones consensuales.

A partir de 1974 el gobierno electo propuso la eliminación del déficit público a través del recorte de gastos incluso sociales, lo que replanteó la cuestión del modelo de protección social, de la misma forma que en otras sociedades. Como las propuestas de alteración de la situación actual de correspondencia entre contribuciones y beneficios no son viables en la sociedad alemana, así como no hay aceptación política para medidas de contención, existe actualmente todo un conjunto de propuestas que buscan alterar el *Welfare State* en dirección a una *Welfare Society*, o una mezcla de los esfuerzos de gobierno y sociedad, además de propugnar la descentralización de los servicios sociales.

Estas tendencias serían, posteriormente, alteradas con la profunda mutación representada por la unificación de Alemania.

## **Política residual en el capitalismo liberal: El caso de los Estados Unidos de América**

La necesidad de considerar a los EEUU, aunque se encuentra incluido dentro del ya tratado patrón liberal, como un caso aparte, deriva de su especificidad relativa a la preservación del modelo residual de asimilación de las demandas sociales, por lo que no sufrió las transformaciones que caracterizaron al cambio europeo desde un liberalismo restringido hasta un orden político-económico socialdemócrata. En otros términos, no se constituyó en los EEUU un patrón de protección social que asegurase la ciudadanía ni universal, ni a través de un modelo corporativo.

En este sentido, el caso de los EEUU es fundamental para deshacer cualquier conexión implícita entre el desarrollo económico industrial y la automática alteración del patrón de incorporación de las demandas sociales. Por el contrario, la preservación del propio modelo liberal en una sociedad altamente desarrollada y compleja va a ilustrar tanto los factores que contribuyeron para eso, como los dilemas y contradicciones enfrentadas.

La primera característica de la política social estadounidense es su desarrollo tardío en relación ya sea con los países europeos, ya sea con los latinoamericanos, dado que el *seguro social* se inició apenas en 1935. Son también relevantes los hechos de que hasta entonces el poder público tenía una reducida participación en los esquemas de protección social existentes y que el sistema inaugurado en 1935 no ha sufrido desde entonces reformas profundas y, por lo tanto, ha mantenido su estructura original.

Finalmente, vale resaltar que, a pesar de su retardado inicio, el seguro estadounidense mantuvo, desde su promulgación hasta la actualidad, una tendencia expansionista tanto en términos de gastos cuanto de cobertura y tipos de beneficios concedidos. La ausencia de una reforma profunda en el modelo original de seguro de carácter restrictivo a pesar de una tendencia constante a la ampliación de su gama —incrementalismo— marcan la contradictoria y singular trayectoria estadounidense, diferenciándola de aquella que caracterizó a la política social de los países europeos.

La explicación para estas diferenciaciones en el *timing* de la emergencia y evolución de las políticas sociales entre Europa y EEUU, para Kudrle y Marmor (1981, p. 81) según las hipótesis de Lipset, “en la ausencia de feudalismo, en un sistema político democrático que emergió antes que una numerosa clase obrera, un nivel relativamente bajo de diferenciación por estatus, y una alta renta per cápita”. También Barrington Moore (1966, p. 111) señala como principal diferencia entre la democracia estadounidense y la experiencia liberal de Inglaterra y Francia el inicio tardío y el hecho de no haber tenido que enfrentar el desmoronamiento de una compleja sociedad agraria y las formas feudales y burocráticas de organización social. Además, resalta que la existencia de una agricultura comercial desde el inicio del desarrollo estadounidense, así como el carácter revolucionario asumido por la Guerra Civil en la ruptura con los valores precapitalistas que reforzaban las distinciones con base en el estatus, fueron factores cruciales en la conformación de una sociedad capitalista fuertemente arraigada a los principios liberales.

La cultura del capitalismo estadounidense fue capaz de transformar en un código social los presupuestos teóricos del liberalismo, dando cuerpo y alma a valores como el individualismo, la protección a la propiedad privada y la necesidad de gobierno mínimo. Para Tocqueville (1969) el individualismo es fruto de la igualdad y de la consecuente ruptura con las instituciones aristocráticas, en las cuales la pertenencia y delimitación eran condiciones que garantizaban la conexión entre los individuos y evitaban el individualismo. En el caso de la sociedad estadounidense ese autor analiza (1969, p. 511) que los posibles efectos maléficos del individualismo sobre la democracia serían combatidos por la existencia de una enorme libertad a nivel local, con la proliferación de numerosas instituciones y asociaciones libres.

La aguda observación de Tocqueville sobre la sociedad estadounidense puede ser vista en este pasaje de su libro (1969, p. 516):

La primera vez que escuché en América que cien mil hombres habían prometido públicamente nunca más tomar bebida alcohólica, pensé que eso era más una broma que un asunto serio y en aquel momento no comprendí por qué esos señores no se conformaban con tomar agua frente a sus chimeneas. Finalmente conseguí entender que esos cien mil americanos, luchando contra el avance del alcoholismo entre ellos, querían apoyar la sobriedad con su patrocinio [...] Nosotros podemos suponer que si ellos viviesen en Francia cada uno de esos cien mil habría hecho representaciones individuales al gobierno pidiéndole que supervise todas las casas públicas en su dominio.

Esas características de la sociedad estadounidense van a influir decisivamente sobre la manera en cómo las demandas sociales van a ser tratadas en este contexto. El individualismo, ya sea como teoría del comportamiento humano, o como doctrina que postula el gobierno mínimo —lo que es bueno para todos será mejor alcanzado si cada individuo persigue su interés con un mínimo de interferencia— actuó tanto en el sentido de retardar el surgimiento de la legislación social cuanto, posteriormente, como forma de restringir su amplitud (Wilensky & Lebeaux, 1958, p. 41).

La confianza en el mercado y en la familia, y como extensión en las múltiples organizaciones comunitarias como canales naturales de atención a las demandas sociales, determinó el predominio de las instituciones privadas filantrópicas en el tratamiento de los problemas emergentes. Así, hasta 1904, de las 4.207 instituciones de beneficencia existentes en los EEUU, apenas 485 eran públicas y atendían a menos de un tercio de los internos, y hasta 1927 el gasto privado filantrópico excedía los mil millones de dólares mientras que los gastos públicos en todos los niveles gubernamentales no pasaban de 161 millones (Weaver, 1982).

Esas acciones estaban inspiradas en las *Poor Laws* inglesas y trataban de crear mecanismos de tasación para financiar la creación de albergues para los miserables (*almshouses*) y casas de trabajo para los pobres (*workhouses*). Esa política partía de la clasificación de los individuos en las categorías de *poor* y *pauper* —en otros términos, imprevisores y perezosos— buscaba restaurar a los pobres el estatus de *self supporting* y desalentar la pauperización con la punición y la pérdida de los derechos civiles de aquellos que recibían asistencia pública.

Aunque la demanda por asistencia ha aumentado considerablemente en los años posteriores a la Guerra Civil, cambiando inclusive el carácter de la dependencia ya que ella no provenía de una falla individual, aun así, la expansión de la cobertura se realizó por el mismo mecanismo anterior basado en la acción filantrópica y suplementada por los gobiernos locales, sin alterar la filosofía predominante de autosuficiencia.

Piven y Cloward (1972, p. 46) llaman la atención sobre otro aspecto que también actuó como refuerzo de la creencia en el individualismo como solución para los problemas de ascensión social, que se refiere a la inexistencia de un proletariado rural que tuviese que ser expulsado para la ciudad con el proceso de industrialización, ya que la producción agrícola en este país se caracterizó por la unidad familiar productiva, y que la transformación industrial fue capaz de absorber, mal o bien, ese contingente que migraba para las ciudades.

En la medida en que el desempleo crecía en las ciudades desde el inicio del siglo XX, los gobiernos locales tuvieron que tomar a su cargo medidas de protección, aunque se resumiesen básicamente a las *almshouses*, aumentando, por un lado, el gasto social y, por otro lado, la reivindicación por el cambio en el tratamiento de las reivindicaciones sociales por parte del poder público.

En los años que van de 1900 a 1929 emerge la cuestión de los viejos como una cuestión pública, mientras se desarrollaba, con menor vigor, una lucha paralela de los trabajadores por el *seguro social*. En este último caso, la organización que dio origen al movimiento por el *seguro social* en EEUU fue la *American Association for*

*Labor Legislation* (AALL), afiliada a la asociación internacional europea. Aunque su foco fuese la lucha por la mejora de las condiciones salariales de la clase trabajadora, llegó a formular un modelo de legislación sobre *seguro de salud* y *seguro social* durante los años veinte. Tales proyectos, no obstante, fueron bombardeados por las organizaciones empresariales y no consiguieron el apoyo ni aun entre los trabajadores organizados (Weaver, 1982, p. 35-40).

Otro movimiento que se organizó en esta época fue en torno del problema del desempleo con el apoyo de los grupos y partidos de izquierda, se crearon primero *ligas de desempleados* y posteriormente una *federación* en 1932 (Piven & Cloward, 1972, p. 101).

No obstante, todos estos movimientos fueron poco expresivos en contraste con la relevancia política y social asumida por el movimiento de los ancianos, que se desarrolló como si fuera una clase social aislada del movimiento de los trabajadores, a diferencia de los casos europeos.

Esa particularidad muestra la especificidad de la cultura individualista estadounidense (Rimlinger, 1971), en la medida en que enfatiza la importancia del consumo de los viejos y no la justicia social, además de demostrar la importancia de los grupos de presión en el proceso de definición de políticas, en vez de la presencia de clases sociales organizadas. Diversos autores señalan el envejecimiento de la población, los costos representados por la asistencia a nivel local, la influencia de las ideas europeas y la existencia de provisiones especiales para veteranos, como factores cruciales en la inclusión de la cuestión de los ancianos en la agenda de las políticas públicas.

Lo cierto es que, a partir de la iniciativa del congresista Townsend de enviar una medida proponiendo ayuda federal para apoyar la asistencia a los ancianos, en 1933, se creó un movimiento de masas sin precedentes, con la fundación de numerosos clubes en todo el país, sensibilizando la opinión pública y formando una coalición favorable a la definición de una política a nivel federal.

No obstante, el marco inicial en la definición de una legislación social solo ocurriría en 1935, después del año electoral de 1934, cuando la cuestión social se tornó una pieza importante en la campaña electoral del presidente Roosevelt y posteriormente en su programa de gobierno.

Lo que había sucedido en términos de cambios en estos años, que posibilitó la emergencia de la política social, había sido un resultado directo de los efectos de la crisis de 1929 sobre la economía y la cultura estadounidense. El desempleo masivo provocado por la crisis económica encontró un sistema de asistencia pública basado en el voluntariado y en las acciones locales, sin capacidad para responder al brutal aumento de la demanda. Aun así, el aumento del gasto con asistencia efectuado por los gobiernos locales fue de tal forma exponencial que acarrió el cambio en la forma de la asistencia, pasando de la internación a prestar ayudas financieras directas a los ancianos, con la esperanza de reducir los costos asistenciales.

Por otro lado, la intensidad del desempleo, la percepción de este fenómeno tan masivo como involuntario, y las explicaciones sobre la naturaleza de la crisis como consecuencia de la ausencia de demanda, fueron factores cruciales en el cambio de

actitud de la mayoría de la sociedad sobre la necesidad de intervención federal en la reformulación de las demandas, en un nuevo formato de protección social.

Electo, Roosevelt creó un comité para estudiar la cuestión del seguro social que se había vuelto tan central en su campaña electoral, el *Committee on Economic Security* (CES) en cuyo informe se basó para formular su propuesta dirigida al Congreso. La propuesta presidencial se componía de tres programas distintos: un programa federal de subsidios a los Estados en la prestación de la asistencia; un programa federal compulsivo de *seguro de vejez* (*Old Age Insurance*); y un programa voluntario de complementación de las jubilaciones.

La presuposición era que el primero de ellos, de naturaleza asistencial, fuese suplantado a lo largo de los años, con la vigencia de los otros dos (Weaver, 1982).

El debate en el Congreso planteó los puntos centrales del enfrentamiento de la ideología del individualismo con la política de protección social: individualismo y voluntarismo versus centralización y coerción; contrato voluntario y defensa de la propiedad privada versus seguro compulsivo; seguro social versus asistencia social. El resultado fue la eliminación del programa voluntario de suplementación de las jubilaciones, que era visto como representación de una amenaza al mercado privado de seguros, y la inclusión de una ayuda para los ciegos.

El sistema compulsivo era bastante abarcativo, excluyendo, sin embargo, trabajadores rurales, domésticos, temporarios, autónomos y empleados en organizaciones sin fines de lucro.

Llama la atención la no reglamentación del seguro de desempleo como un programa uniforme de nivel federal, que quedó apenas como una transferencia para los Estados que reglamentarían su aplicación y abrió así la puerta para diferencias. Esto, una vez más demuestra que, a pesar de que el mensaje del presidente al Congreso representó una innovación, al introducir la noción del derecho constitucional del individuo a la seguridad económica, la política social no tenía una intención redistributiva y no se proponía beneficiar al trabajador sano en su fase productiva, restringiéndose al que no podía trabajar.

Según Weaver (1982, p. 92-93) el *Social Insurance Act* promulgado el 14 de agosto de 1935 constituyó una expansión sin precedentes en el papel del gobierno federal, además de haber desplazado la cuestión de la vejez del ámbito del voluntariado. Observa también la simplicidad de la propuesta, cuyos objetivos estaban claramente definidos: “los beneficios deberían ser directamente relacionados con las ganancias y ser pagables solamente a aquellos que hayan contribuido para costearlos; la cobertura debería ser limitada; el sistema debería acumular reservas sustanciales y permanecer autofinanciado”.

La evolución posterior de la legislación del *seguro social* aunque haya mantenido una continuidad en la preservación del mismo sistema básico de protección social, no obedeció a los principios establecidos en la formulación original, e introdujo contradicciones que están presentes hasta el momento actual.

La mayoría de los estudios analiza esta evolución como si hubiera tomado un curso totalmente imprevisto frente a la propuesta original, considerando que las dificultades actualmente enfrentadas por el sistema debieran ser solucionadas con la

simple vuelta a los principios originales. En este sentido, no consideran los factores de orden socio-políticos que fueron responsables de la evolución del sistema, y son pocos los autores que buscaron analizar estos fenómenos, como Weaver (1982) y Piven y Cloward (1972), cuyos estudios serán tratados concomitantemente con el breve relato de la secuencia histórica de reformulaciones de la legislación original.

Si el curso histórico fue realmente de carácter imprevisto y descontrolado ¿cómo se explicaría este hecho cuando se tiene en cuenta la argumentación de Malloy (1985) de que la elite administrativa del *seguro social* fue capaz de controlar y manipular de acuerdo con sus intereses la agenda decisoria desde los comienzos del sistema hasta la privatización de los programas y beneficios?

Una mirada sobre los acontecimientos nos muestra el papel preponderante ejercido por la tecnocracia del *seguro social*. El *Social Security Act* de 1935 se caracterizó, en términos de cobertura, por abarcar a todos los empleados del comercio e industria de más de 65 años, (cerca del 1% de los ancianos) en un programa de naturaleza contractual, con los beneficios calculados en la base del rendimiento variando desde un mínimo de 10 dólares al máximo de 80 dólares mensuales, preservado el principio de la *equidad individual* que significaba la manutención de la proporcionalidad entre beneficios y contribuciones. El sistema financiero era previsto como un fondo de capitalización con las contribuciones provenientes de la tasación sobre los salarios (*payroll tax*) pagas en la misma proporción (1% sobre los primeros tres mil dólares recibidos) por empleados y empleadores, pero sin previsión sobre contribuciones provenientes de rentas captadas por el Estado. La administración del sistema, no obstante, sería enteramente estatal, sin participación de los contribuyentes.

La estructura del sistema de protección social reflejaba el compromiso entre las ideas prevalecientes en la sociedad estadounidense acerca del individualismo, libertad y dependencia y el impacto causado por la crisis de 1929, fragilizando las creencias en la infalibilidad del mercado, en la culpabilidad del necesitado y en la no interferencia estatal.

La evolución del seguro desde entonces muestra como tendencias principales: la ampliación de la cobertura, la diversificación de los beneficios, la inclusión de beneficios no relacionados a contribuciones anteriores, el aumento continuo en el valor de los beneficios simultáneamente al aumento de las contribuciones, y, finalmente, el cambio del sistema financiero por el de repartición simple (*pay-as-you-go*). Todo eso, no obstante, sin promover una alteración profunda del sistema original, compatibilizándolo con las demandas actuales.

Analizando esa evolución Ferrara (1980, p. 5) identifica en el sistema actual un conflicto inherente de objetivos, en la medida en que el sistema intenta servir al mismo tiempo a dos funciones, que a su modo de ver son contradictorias: una función de asistencia social y una función de seguro, sin lograr alcanzar ninguna de ellas adecuadamente.

Así, no todos los beneficios son basados en las contribuciones anteriores, al mismo tiempo que no todas las personas que lo necesitan tienen acceso a los beneficios.

En otros términos, hay unanimidad en los estudios en señalar la conflictiva compatibilización entre los principios de *individual equity* y *social adequacy* en la definición de la política social. Recuperemos rápidamente el curso de esa evolución.

Según Kudrle y Marmor (1981, p. 107) el aspecto más sobresaliente de la experiencia de los EEUU es que, con excepción del programa *Food Stamp*, todas las demás medidas fueron enmiendas (*amendments*) al acto original de creación del *seguro social*.

En este acto fueron creados los siguientes programas: *Old-Age Insurance* (federal y uniforme), *Old-Age Assistance*, *Unemployment Compensation*, *Aid to Dependent Children* y *Aid to the Blind*; todos ellos como ayuda federal a programas establecidos por los Estados.

En 1939 fue promulgada una enmienda con el objetivo de beneficiar, a través del sistema de seguro, a la viudez, a los dependientes y a los discapacitados (*Survivors and Disability Insurance*). Esta enmienda, aunque tan próxima en el tiempo al acto inicial, difería en mucho de los principios básicos allí consagrados; hecho que requiere una explicación. La diferencia básica es que en la enmienda de 1939 se rompía con el presupuesto inicial de vincular beneficios con las contribuciones manteniendo un sistema de capitalización, y se pasa ahora a un sistema redistributivo, donde los beneficios son concedidos a partir de las necesidades, en un sistema del tipo *pay-as-you-go*, esto es, sin acumulación de reservas y sostenido a través de un compromiso intergeneracional.

Las razones para tan rápido cambio del sistema pueden encontrarse en el estudio de Rimlinger (1971, p. 232), que defiende la tesis según la cual la mayor resistencia ocurre inicialmente con relación a la aceptación del principio de la protección social en una sociedad donde predominan los valores liberales. No obstante, una vez aceptado, las fuerzas que favorecen la expansión pasan a tener como ventaja comparativa la naturaleza técnica del problema, que va a requerir un cuerpo de especialistas en la conducción del proceso. Corroborando esta tesis encontramos el estudio de Weaver (1982) en el cual destaca el papel relevante asumido por la burocracia proveniente del *Committee on Economic Security*, que mantuvo la dirección del *Social Security Board*, controlando así la información y la agenda política en la dirección de su supervivencia y de la expansión de la cobertura.

Agrega, no obstante, la importancia del proceso electoral, como canal para dirigir las demandas y propuestas de ampliación del plano de beneficios y de la cobertura. Esa sería, a su entender, la principal razón por la cual el año electoral de 1948 representó un *turning point* en este proceso, reflejándose en las enmiendas de los años cincuenta, que pasaron a incluir la ayuda para los permanentes y totalmente incapaces, en los mismos moldes de transferencia de recursos federales para programas provinciales. Se aumentaron también los valores de los demás beneficios y se flexibilizaron las condiciones para su concesión. Paralelamente, se produjo la ampliación tanto de los porcentajes como del techo de las contribuciones: ahora serían 4,5% sobre los primeros 4.200 dólares ganados.

El conjunto de esas enmiendas (1952, 1954, 1956, 1958), todas de carácter liberal, tuvo como efecto el aumento real del gasto, el aumento exponencial de la cobertura,

el aumento de las tasas de contribución y la erosión de los criterios de elegibilidad. No obstante, como afirma Weaver (1982, p. 135), el efecto político más importante fue el de convertir la cuestión del seguro en un problema bipartidista. Puesto que, iniciado por un presidente demócrata en 1935, tuvo su expansión consagrada por el primer presidente republicano electo después de más de 20 años, el presidente Eisenhower, que apoyó todas las medidas liberales desde su elección.

Así, a la estructura del seguro inicial para vejez —*Old-Age and Survivors Insurance* (OASI)— se le agrega el programa para discapacitados y dependientes, que entonces pasa a ser conocido como *Old-Age, Survivors, and Disability Insurance* (OASDI). La gran laguna quedó a causa de la incapacidad de vencer el poderoso lobby organizado por la *American Medical Association* (AMA) junto con los congresistas, alardeando la amenaza de la socialización de la medicina, impidiendo así cualquier intento de crear un seguro de salud público.

Fue necesario aguardar hasta la década siguiente, los famosos años sesenta, de guerra en Vietnam y guerra interna a la pobreza, para que las resistencias fuesen vencidas y surgiesen los programas de salud en el interior de la estructura del *seguro social*, que pasa entonces a ser la *Old Age, Survivors, Disability, and Health Insurance* (OASDHI). La tendencia a la ampliación de la asistencia inició la década con los programas de asistencia médica para los ancianos en 1960, siguió hacia el cuidado de la madre y el niño en 1963, y, finalmente, el seguro de salud para los ancianos (*Medicare*) y la asistencia médica para los pobres (*Medicaid*), ambos de 1965.

La coyuntura de los años sesenta, que permitió la creación de tales programas venciendo resistencias y corroyendo los cimientos de la ideología liberal, merece ser analizada con más detalles. Fue durante esa década que la igualdad apareció por primera vez como una cuestión política (Bénéton, 1984) y como parte de las estrategias de combate a la pobreza y a la discriminación de las minorías, a consecuencia de la politización de la cuestión racial.

El *sueño americano* de una sociedad abierta y unida asumió, en el gobierno del presidente Johnson, el carácter de una cruzada social para construcción de la *gran sociedad* (Bénéton, 1984). Por primera vez, la problemática de la equiparación de los derechos dejó de ser vista como mera consecuencia de la igualdad de oportunidades, y requirió medidas políticas y económicas de discriminación positiva. De allí la emergencia de programas que otorgan beneficios en especie que se unirían a los del *New Deal*, tales como el *Medicare*, el *Medicaid*, beneficios en dinero, los proyectos habitacionales y el programa *Food Stamps*. Aun programas ya existentes ganaron otro carácter, como el programa de ayuda a niños sin padres, existente desde 1935, que pasaría a partir de entonces a ser tratado como un programa para asistencia a hogares y familias situadas debajo de la línea de pobreza, tornándose el corazón de lo que los estadounidenses llaman *Welfare State* (asistencialismo).

Es preciso recordar que los gobiernos de los presidentes Kennedy y Johnson se caracterizaron por algunas circunstancias especiales, tales como la vuelta de los demócratas al poder, la amplia mayoría que tuvieron en el Congreso, la promesa de liberación de los pueblos de Vietnam y de prosperidad para los pobres en América y el activo apoyo de la burocracia del *seguro social* a las medidas expansionistas.

La explosión de los programas asistenciales en esta década es vista por Bénétón (1984, p. 75-76) como resultante de la subestimación de la clientela potencial, del cambio de actitudes provocado por la actuación del movimiento de los derechos civiles instigando a la población a cobrar sus derechos, además de los efectos de la actuación del propio sistema. El estudio más conocido sobre el período es, no obstante, el de Piven y Cloward (1972), en el cual los autores combaten las explicaciones tradicionales sobre el fenómeno expansionista, atribuidas generalmente a la continua migración de los negros desde el sur, al aumento del nivel de los beneficios y al deterioro de la familia negra. Para ellos (1972, p. 189), esas explicaciones parten de la premisa equivocada de que el acceso a los beneficios es una función del aumento de la demanda. La razón para la expansión, según los autores (1972, p. 196), se encontraría en la respuesta al desorden civil provocado por la modernización de la agricultura del sur, que acarreó el desempleo masivo, la migración y, más que nada, la amenaza de disturbios y de inestabilidad política.

En otras palabras, la actuación de los movimientos de los derechos civiles y de los movimientos negros hizo que el desorden de los años sesenta fuese politizado y tuviese como respuesta la expansión del sistema asistencial. Observan también que esa respuesta creó una conexión directa del gobierno federal con los guetos negros, pasando por encima de la tradición federalista y de las resistencias de algunos gobiernos estatales y locales.

Es importante señalar que la hipótesis de Piven y Cloward, aunque corroborada con evidencias empíricas que establecen la relación causal entre desorden civil y políticas sociales, no es capaz de ir más allá de la comprensión de las políticas sociales como una función de control social. En respuesta a las acusaciones hechas por Leiby (1978) sobre el positivismo de este razonamiento y al discurso militante de los autores, estos admiten entonces que la conquista de los derechos sociales es un proceso de aprendizaje y politización para los usuarios de los beneficios sociales, y afirman finalmente (1972, p. 145) que sus hipótesis centrales “representan una mejor caracterización del pasado que del futuro”.

Lo importante a considerar en este caso no es solo la función de control social y de regulación del trabajo a través de las políticas sociales, sino la naturaleza de los conflictos políticos que lleva a su emergencia y que, a nuestro ver, determina su significado político. Así, la inexistencia de un movimiento socialista de base obrera en América del Norte, y la consecuente ausencia de un partido socialdemócrata en las coaliciones gobernantes, se vuelve el principal factor explicativo del fenómeno allí observado, en el cual la expansión del sistema social, como respuesta a la politización de la cuestión racial asociada a la pobreza, no implicó un cambio sustancial en los valores que organizan las relaciones de protección social.

Quadagno (1988) busca explicar este fenómeno huyendo de la hipótesis que considera simplista por la cual se atribuye tal hecho a una ausencia de la clase trabajadora de la escena política o a su debilidad constitucional, y encuentra como factores explicativos:

- La tardía industrialización de los trabajadores de la producción masiva, lo que habría atrasado el inicio del *Welfare State* y explicaría también la exclusión de los trabajadores de la arena decisoria (Quadagno, 1988, p. 182). Esta demora no puede ser generalizada como debilidad de los trabajadores ya que los trabajadores especializados estaban organizados en grandes agencias: *American Federation of Labor* (AFL) y *Congress of Industrial Organizations* (CIO). La tesis de la autora es, precisamente, que es más probable que los trabajadores industriales no especializados sean quienes luchen por una agenda que remueva el programa de beneficios de los criterios de mercado que los trabajadores especializados (Quadagno, 1988, p. 12).
- El impacto de las iniciativas del sector privado, cuya existencia preponderante y previa a la acción pública tuvieron como consecuencia la conformación de una matriz de poder social, antes de 1935, que definió el formato y la estructura del *seguro social*.
- La existencia de una formación económica de carácter dual, representada por la coexistencia de las economías del Norte y del Sur, asociada a una estructura de representación política que favorecía a los sectores agrarios tradicionales del Sur, son responsables por la existencia de una postura antiestatista y contraria a las políticas laboristas.

Consecuentemente, así quedarían explicados los principales trazos de la historia estadounidense —su decantada excepcionalidad— en términos, tanto del retardo en adoptar medidas de política social, como del propio formato que ella vino a asumir posteriormente.

Restaría la discusión acerca de la eficacia de la política estadounidense en su etapa más agresiva ya que hasta hoy es intenso el debate en los EEUU sobre los efectos de la *guerra a la pobreza*, con algunos que afirman que tales programas virtualmente eliminaron la pobreza de aquella época y otros diciendo que, aunque el gasto social se haya casi triplicado, el número de pobres no se redujo (Anderson, 1978; Ferrara, 1980; Bénétón, 1984).

Existe aún el antiguo argumento, cuestionando la validez de las medidas de combate a la pobreza, aun cuando son consideradas eficaces, como está propuesto en una de las tesis formuladas por Anderson (1978, p. 43) respecto del periodo:

La virtual eliminación de la pobreza tuvo efectos colaterales de alto costo social [...] hay, en efecto, una *muralla de pobreza* que destruye el incentivo financiero para el trabajo para millones de americanos. Libres de las necesidades básicas, más altamente dependientes del Estado, con poca esperanza de tomarse libres. Ellos son una nueva casta, los *americanos dependientes*.

Cierto es que los costos de manutención de los programas aumentaron mucho, tanto como resultado de la expansión como de la inflación, y llevaron a que el gobierno siguiente, del presidente Nixon, sufriese con una serie de medidas encaminadas por congresistas (1969, 1971 y 1972) para ajustar tasas y beneficios, además de elevar

el techo de contribución. Además, no consiguió aprobar su proyecto de asistencia, *Family Assistance Plan*, el cual se basaba en el principio del derecho a un cierto nivel de complementación, hasta alcanzar un mínimo de renta socialmente definido —el llamado *impuesto de renta negativo*— independientemente de la habilidad para ganar dinero demostrada por el beneficiario.

Entre las medidas aprobadas, la más polémica de todas sin dudas fue la de 1972, que para suplementar el valor de los beneficios para ancianos, ciegos y discapacitados, creó un mecanismo de reajuste automático del valor de los beneficios de acuerdo con la inflación, a través de su doble indexación a salarios y precios. Las contribuciones, no obstante, no fueron indexadas de la misma forma, creando un desfase entre ingresos y gastos que sería corregida al final de la década, en plena crisis financiera del sistema.

La fase expansiva del sistema se materializará, finalmente, con el *Amendment* de 1977, que corrige el valor de los beneficios por los salarios y por el índice de precios, desvinculando parcialmente los beneficios de las contribuciones anteriores y subsidiando aquellos con bajos ingresos.

Esas sucesivas enmiendas que caracterizarían la expansión continua, aunque sin transformación radical del sistema, provocaron el crecimiento de la cobertura, que pasó de 1% a 90,4% en un periodo de cerca de 30 años, mientras que el valor de los beneficios se elevaba en más de 12 veces sobre el valor original (Ferrara, 1980) y la evolución del gasto público con el *Welfare*, como porcentaje del *producto nacional bruto*, saltaba de 8,2% en 1950 a 19,2% en 1982. También es significativo el dato sobre el aumento de los costos individuales de mantenimiento de ese sistema, cuyas tasas se elevaron en cerca de 180%, entre 1959 y 1973.

Las mayores reformas habrían sido pues la extensión de la cobertura y el cambio de filosofía, desde la idea de procurar un piso básico de renta para los ancianos para proveer la renta total del jubilado y de los dependientes. Para Ferrara (1980, p. 251) estas alteraciones, que desestabilizaron el sistema, son una consecuencia de la preponderancia de la lógica política como inherente al hecho de que el sistema de seguro sea gerenciado por el gobierno y no por instituciones del mercado privado, reafirmando así la ideología recurrente del individualismo y del mercado, conviniendo conflictivamente con los cambios ocurridos.

Rimlinger (1971, p. 243) también ve el programa *Medicare* como una conciliación entre los intereses individualistas y colectivistas:

Solamente la parte del seguro hospitalario es pagada por el *seguro social*. El seguro para servicios médicos es, en la base, voluntario pero basado en un subsidio estatal con garantías de libertad de elección para médicos y pacientes. Compañías privadas de seguro tienen la oportunidad de participar en esa parte del programa *Medicare*, ya que la Secretaría de Salud y Asistencia tiene, por ley, que hacer uso de las aseguradoras privadas para conducir las principales funciones administrativas del plan de Seguros Médicos. Este es un camino poco usual y típicamente americano de resolución de los conflictos entre intereses públicos y privados.

En resumen, el sistema estadounidense de protección social es marcadamente desbalanceado, ofrece predominantemente la protección en beneficios de jubilación y cuidados médicos para ancianos, y en situaciones de gravedad para los empleados. Existen provisiones mínimas para cuidados de adultos en edad laboral para riesgos como desempleo y enfermedad mientras que hay un conjunto de programas asistenciales —incluyendo salud, vivienda y beneficios en especie— para aquellos que son considerados elegibles al estar por debajo de la línea de pobreza.

La estrategia de combate a la pobreza, la adopción del criterio de adecuación social en la liberalización de la concesión de los beneficios, en sustitución del criterio de equidad —que en este país significa pagos iguales para iguales beneficios— la indexación de sus valores y el consecuente aumento a una velocidad mayor que la de las tasas son factores internos al sistema de seguro cuando se los considera como responsables de la crisis financiera que este atravesó desde finales de los años setenta. Por otro lado, la incapacidad de encarar la crisis económica con la cual la sociedad estadounidense pasó a convivir desde entonces, ciertamente fue decisiva para el fracaso de las previsiones actuariales. Altas tasas de inflación, desempleo en masa y caída de las tasas de salario real fueron factores externos que debilitaron las bases financieras del sistema social. Por otro lado, la fragilidad financiera planteó la cuestión de la debilidad de la base socioideológica de la política social, en la medida en que la difícil conciliación entre individualismo y colectivismo en el ámbito del *seguro social* tuvo como consecuencia hacerlo vulnerable a la crítica generalizada, de los conservadores, de los progresistas, de los liberales y de los proteccionistas.

Agotada la fase de expansión y predominio de los valores y estrategias vinculados al igualitarismo (1960-1980), se inauguró una nueva etapa, con el recrudescimiento del individualismo y medidas de reducción del gasto social en la *era Reagan*. Se retomaba, de esta manera, el discurso ideológico de retirada del Estado de la promoción social, como forma de fortalecimiento de la propia sociedad. Se partía del presupuesto de que la retirada del gobierno central de esas actividades implicaría, al mismo tiempo, la oportunidad de prosperidad para cualquiera promoviéndose el crecimiento a través del fortalecimiento del mercado y de los niveles locales (Anderson, 1984; Glazer, 1984).

Lo importante a señalar es no solo el revigorizamiento y la coherencia ideológica de la propuesta liberal sino también el consecuente cambio de estrategia de combate a la pobreza, que según Glazer (1984, p. 228), se caracterizaba por el rechazo de la ingeniería social, esto es, la idea de moldear el comportamiento humano a través de incentivos y desincentivos. Las principales alteraciones serían pues la sustracción de la protección exclusivamente para los destituidos; la revisión y restricción de los criterios de elegibilidad; la sustitución del papel del gobierno central de promotor de incentivos por el de normalizador y el retorno de los programas para los Estados y municipios, restringiendo la participación directa del gobierno central.

Tales proposiciones fueron acompañadas por las expectativas de reducción del ritmo de crecimiento de las tasas individuales para financiamiento de la protección social, lo que implicaría que hubiese un aumento del ahorro individual y la consecuente reactivación de la economía a través del fortalecimiento del mercado.

Glazer (1984, p. 225) concluye que, si la ideología era tan clara, la realidad fue más compleja, ya que es casi imposible reducir la mayoría de los gastos sociales por razones políticas. Por otro lado, las dificultades para efectuar cortes en el programa de salud Medicare parecen provenir más de la propia estructura de este programa, que privilegia el uso de servicios médicos privados. Así, los costos exponenciales de la atención médica en los EEUU quedan completamente fuera del control del gobierno (el aumento fue de menos de 20 mil millones de dólares en 1975 a más de 100 mil millones de dólares en 1990, según datos del *Department of Health and Human Services: Congressional Budget Office*).

Una conferencia de especialistas reunida para analizar los resultados de la administración Reagan concluyó que además de que los cambios fueron más de énfasis que una alteración de los objetivos políticos, las reducciones presupuestarias no fueron igualmente distribuidas entre los programas:

Los cortes más profundos fueron realizados en los programas que requieren una prueba de insuficiencia de renta (*means tested programs*) orientados hacia los pobres no ancianos, mientras que los programas como el *seguro social*, *Medicare* y beneficios a veteranos fueron mucho menos afectados, y dentro de los programas los beneficios fueron más reducidos para los menos necesitados. (Gorham, 1984, p. 3)

En resumen, los cambios ocurridos en las últimas décadas en la política social de los EEUU tuvieron como aspectos centrales el retorno de la ideología liberal en la cual la intervención estatal se restringe a los programas asistenciales para los destituidos, incentivándose a la iniciativa privada y los gobiernos locales a asumir el papel anteriormente desempeñado por el nivel federal. En verdad, como intentamos señalar durante el análisis del curso evolutivo de la política social estadounidense, los cambios ocurridos fueron siempre de carácter incremental, sin alterar la base liberal que fundamentaba la estructuración de sus aparatos legales e institucionales.

En la batalla ideológica entre el individualismo y el colectivismo prevaleció la matriz básica que organiza a la sociedad estadounidense, fundamentalmente liberal, aun en períodos donde las medidas proteccionistas conformaron el patrón de la política social, como en la guerra a la pobreza. En otros términos, la expansión de la protección social, aun como respuesta a una amenaza de desorden social, no alteró el patrón asistencialista prevaleciente en el encuadramiento de las demandas sociales.

Finalmente, las medidas tomadas tuvieron un carácter básicamente financiero, de recorte de gastos, que demostró por un lado la incapacidad de las medidas anteriores, en el mismo sentido, de encarar la gravedad y duración de la crisis, y, por otro lado, evidenció la dificultad para reformar el sistema actual, aun en la dirección ideológica y programática dominante.

Si bien la hipótesis acerca del individualismo liberal es necesaria para explicar los orígenes y evolución de la protección social en los EEUU, resulta insuficiente si no es cotejada con un análisis de la estructura social y del sistema institucional existente.

De otra manera, nos dejaríamos llevar por una fantasía culturalista creyendo que se trata de un caso concreto de liberalismo puro, inmune a las transformaciones por las cuales ha pasado la relación Estado/sociedad en el capitalismo moderno. Para invalidar tal hipótesis basta mirar las evidencias presentadas en estudios históricos sobre la crisis de los años veinte y treinta y la emergencia de un *keynesianismo oligárquico* (en las palabras de Quadagno, 1988), la respuesta a la crisis de los años setenta y noventa, con el corte de los gastos sociales y la preservación de altos niveles de gasto público con el sector militar, configurando lo que Navarro (1990) denominó *keynesianismo militar*.

En otros términos, la intervención estatal en el caso de los EEUU no ha dejado de existir en ningún momento de su historia. No obstante, el predominio de los valores liberales ha dificultado la organización de los trabajadores en búsqueda de un sistema de protección social más igualitario, con mayor participación estatal. La lógica de mercado que organiza el sistema de protección social en los EEUU ha sido incapaz de dar respuesta a las demandas sociales en un contexto recesivo, requiriendo una política social pública e igualitaria.

## Capítulo 3

# En busca de una teoría

Los estudios sobre los orígenes y desarrollo de los sistemas de protección social en diferentes países tuvieron como objetivo demostrar que la emergencia de la pobreza como una cuestión social en los marcos de un proceso de transformación económica y social de constitución del Estado-nación, industrialización y urbanización, es capaz de justificar el fenómeno general de constitución de sistemas públicos de protección social, pero no es capaz de identificar las diferencias existentes en su interior.

Solo a través de una visión más profunda en la que la política social no sea tomada como resultante o epifenómeno de este proceso y sí como elemento constitutivo del propio *State-building*, en cuanto concretización de las mediaciones Estado-sociedad, será posible explicar el desarrollo de diferentes patrones de incorporación de demandas sociales.

Es en este sentido que concordamos con la afirmación de Esping-Andersen (1990, p. 5) que ve al *Welfare State* como resultante de la historia de construcción de la nación, y también, como la principal institución en la construcción de los diferentes modelos de capitalismo en la posguerra.

Los estudios iniciales acerca de la elaboración de los fundamentos teóricos para el análisis del *Welfare State*, estuvieron profundamente vinculados a la tradición del pensamiento y de la práctica política socialdemócrata, especialmente aplicados al caso de Inglaterra, con los estudios de Titmuss, Marshall, y Beveridge. Solo más recientemente, los trabajos desarrollados por Flora, Esping-Andersen, Heidenheimer, Wilensky y Hecló, entre otros, rompieron en parte, con los matices localistas e ideológicos de los primeros estudios, procurando a través de análisis comparativos, desplegar hipótesis explicativas acerca de la emergencia y condiciones del desarrollo del *Welfare State*, como de los factores responsables por las variaciones en los patrones de incorporación de demandas sociales en cada país.

Aun así, tales estudios asumen el fenómeno de *Welfare State* como parte de la problemática de desarrollo del capitalismo en los países del primer mundo, tomando como parámetro la asociación entre Estado nacional y ciudadanía consolidada en los países europeos, puntualizando estos análisis con los casos de los EEUU y de Canadá, y restringiendo así el objetivo de la teoría a una fase del desarrollo del capitalismo y/o a una esfera regional (Norte-Sur).

Además, al considerar al *Welfare State* como un fenómeno político, más allá de la mera distribución de servicios y de gasto público social, “se delimita el ámbito de los estudios a la evolución de una estructura tripartita relativamente coherente que

consiste en la economía capitalista de mercado, la democracia política de masas y el *Welfare State*" (Flora, 1985, p. 12).

Nuestro objetivo en este capítulo es hacer una reseña de la producción acerca del *Welfare State*, buscando abstraer las referencias históricas e identificar la contribución de diferentes estudiosos para la construcción de la aún incipiente teoría del *Welfare*.

La producción teórica acerca del fenómeno del *Welfare State*, puede ser aprehendida a partir de algunos productos resultantes de las preocupaciones centrales de estos estudios: el desarrollo de modelos clasificadores o tipologías; la búsqueda de una conceptualización; la identificación de las variables responsables por la emergencia y desarrollo de los sistemas de protección social en diferentes etapas y en distintos contextos nacionales; y, la necesidad de encontrar explicaciones para el fenómeno actual conocido como la crisis del *Welfare State*.

## **Tipos ideales y modelos idealizados**

Los esfuerzos de teorización y abstracción de elementos comunes o diferenciadores de los modelos de *Welfare State* llevaron al desarrollo de algunos esquemas de clasificación, a través de los cuales se pretende organizar la diversidad de experiencias, tornándolas pasibles de comparación. En este sentido se desarrollaron tipologías, algunas ya consideradas clásicas, cuya utilidad ha sido probada tanto por la posibilidad de mayor despliegue teórico y explicativo, como por la capacidad de predicción de las posibilidades de evolución de los sistemas actuales considerados en tales estudios.

Si bien es verdad que con la elaboración de esas tipologías se ha avanzado bastante en el sentido de despegar los estudios de política social de la mera descripción histórica de exposición de casos concretos, intentando abstraer elementos generales y específicos, cierto es que no fue posible, aun así, superar los principales problemas que acostumbran soslayar los análisis en este campo, a saber, su profunda identificación con un modelo de desarrollo europeo y su compromiso con la ideología socialdemócrata.

Al respecto, la búsqueda de tipos ideales en el sentido weberiano ha sido atravesada por la recurrente idealización de un modelo perfecto de *Welfare State* redistributivo, al mismo tiempo productivo y compatibilizador de la coexistencia virtuosa del capitalismo con la democracia de masas. Así, frente a este modelo idealizado, los demás dejan de ser vistos como tipos ideales, para ser considerados, ya sea como modelos subóptimos, o como etapas anteriores en un curso ascendente inexorable de perfeccionamiento que culminaría con su superación por el modelo socialdemócrata.

La crisis actual de los sistemas de protección social tuvo carácter pedagógico al permitir la disociación entre curso histórico y paradigma, ya que permitió ver los cuestionamientos y restricciones al modelo de evolución que predominaba hasta entonces.

Aun considerando la imposibilidad de separar, en este campo, los estudios teóricos de las prácticas políticas e ideológicas, creemos en su utilidad en la medida en que, asimismo, las clasificaciones proporcionan un instrumental capaz de organizar las características principales del fenómeno, permitiendo diferenciar distintos patrones de incorporación de las demandas sociales. Esa estrecha relación entre políticas sociales e ideologías queda explícita en la diversidad de conceptos aplicados a un mismo aspecto y, más aún, en el significado antagónico atribuido, a veces, a un mismo concepto.

Ese es el caso, por ejemplo, de los conceptos de *Welfare* y equidad cuando se consideran desde distintos modelos paradigmáticos: en el modelo liberal, programas de *Welfare* son aquellas cuestiones de asistencia pública destinadas a los pobres y equidad significa la relación de proporcionalidad entre contribuciones y beneficios en el interior del *seguro social*, en tanto en la perspectiva socialdemócrata, *Welfare* se refiere al conjunto de políticas públicas que, en el campo social, garantice la ciudadanía universal y la igualdad básica, que a su vez se identifica con la equidad.

Para clarificar hechos como estos, ha sido útil abstraer y condensar los más importantes trazos de los modelos institucionalizados de protección social en los modernos Estados capitalistas en la búsqueda de construcción de tipos ideales. Algunos de estos trazos distintivos de los tipos ideales así construidos pueden ser encontrados en un determinado país y/o en una fase específica del desarrollo de la *seguridad social* a través del mundo occidental; sin embargo, sería preferible utilizarlos como estructuras teórico-conceptuales que iluminarían el análisis de las diferentes experiencias, dado que ninguna de ellas corresponde absolutamente a aquellos tipos construidos. Frecuentemente se puede encontrar, en un mismo país, la convivencia conflictiva de programas inspirados en diferentes tipos o modelos de protección social, como fue visto en la evolución histórica de los casos. Ya sea en el proceso de ruptura de un modelo estricto de mercado por la política reformista basada en la ideología de la solidaridad, como parte de un proceso evolutivo de un patrón que, sin embargo, no logra extinguir las formas pretéritas, generalizando el mismo tipo de protección para todas las fracciones de las clases trabajadoras (Inglaterra). O en la introducción de medidas proteccionistas como respuesta a una situación de emergencia aun en franca contradicción con los valores que predominantemente organizan la vida social (EEUU). O también a través de la extensión y masificación de privilegios en una estructura de base corporativa (Alemania).

Lo importante es resaltar la necesidad de mapear el campo de las políticas sociales a partir de la abstracción y condensación de algunos atributos en una construcción de tipo ideal consistente, independientemente del hecho de que tales atributos hayan sido retirados de las experiencias históricas o de proposiciones ideológicas. Los estudios comparativos más recientes han demostrado la utilidad de tales construcciones en la medida en que aunque no fuera posible encontrar, en la realidad concreta, una homogeneidad que correspondiese a la traducción de un *tipo puro* han sido, entretanto, identificados *clusters* —agrupamientos de variables o atributos— que demuestran el predominio de uno u otro tipo en cada caso estudiado, sin negar la presencia conflictiva de elementos que caracterizan otro tipo y se presentan a

veces como antagónicos, a quien organiza las diversas modalidades de protección social, en un sistema nacional.

En otros términos, la diversidad de las formas de relación público/privado, los tipos de programas ofrecidos, las condiciones de acceso a los servicios, así como los criterios utilizados en el cálculo de los beneficios, la definición de población cubierta y de aquella que será excluida, las formas de financiamiento y gestión del sistema, tanto por el control social ejercido sobre él, son pasibles de ser agrupados para consustanciar modelos distintos, no solo en su institucionalidad sino, fundamentalmente, como diferenciaciones en la construcción de la relación Estado/ciudadanos. En verdad, la variedad de tipologías encontradas va a demostrar mucho más el privilegio de uno u otro criterio organizador de los diferentes tipos que una diversidad del fenómeno al existir, por el contrario, una convergencia y superposición entre los tipos propuestos.

Algunas de estas tipologías son claramente tomadas e inspiradas de la experiencia europea, y por eso su aplicabilidad a otros contextos se muestra limitada. Este es el caso, por ejemplo, de la propuesta de Alber (1988, p. 452) para clasificar los sistemas existentes en Europa Occidental entre una versión escandinava o anglosajona (que incluye Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia, Reino Unido e Irlanda) y una versión continental (en la que estarían Bélgica, Holanda, Francia, Italia, Austria, Alemania Occidental y Suiza).

Resaltando el carácter pragmático y empírico de esta clasificación, Alber señala la diferencia entre la versión escandinava y la continental:

...la primera enfatiza los servicios sociales más que las transferencias sociales desde que los esquemas de transferencia tienen cobertura universal y procuran la provisión de un mínimo; y el financiamiento es básicamente basado en recursos públicos generales. El último, enfatiza la relación con el rendimiento y la preservación de los estatus en las transferencias sociales, pone más límites en la cobertura y se vale, en menor grado, en el financiamiento a través de los recursos públicos. (Alber, 1988, p. 452)

Esta tipología, resultante del cruzamiento de variables en estudios comparativos no pretende más que agrupar las características más evidentes, estableciendo dos tipos que, empíricamente, asumirían el mapeo de las variaciones entre los casos europeos, sin poder explicar estas diferencias. Las variaciones en los perfiles del *Welfare State* europeo son atribuidas a diferencias en los contextos institucionales y organizacionales, y también de las tradiciones políticas que datan de la prehistoria de los sistemas de protección social.

La disociación entre las variables internas del sistema (dependientes) y variables contextuales (independientes e intervinientes) llevó a la elaboración de una tipología meramente descriptiva, sin posibilidades de aplicación a otros países y, asimismo, de la explicación de diferencias existentes entre otros casos estudiados.

Tal vez el principal problema de este tipo de estudios reside, no tanto en su incapacidad de percibir el *Welfare*, más allá del resultado, sino como un elemento fundamental en la construcción de los Estados nacionales.

En otros estudios, Flora y Alber (1981, p. 40), procuran superar estas limitaciones estudiando las relaciones entre modernización, democratización y desarrollo del *Welfare State* en Europa Occidental. Desde una perspectiva durkheimiana los autores identifican la institucionalización de la ciudadanía como el elemento de integración mecánica en sociedades modernas altamente diferenciadas.

Además, identifican tres estructuras organizacionales reguladas, desarrolladas en estas sociedades:

...mercados, que organizan el intercambio de recursos económicos y mercancías; asociaciones que organizan la articulación, agregado y representación de intereses; y burocracias estatales, que organizan el despliegue de las tareas colectivas. (Flora & Alber, 1981, p. 40)

Para relacionar el establecimiento de los derechos sociales a cada una de estas estructuras organizacionales expandidas en las sociedades modernas, los autores construyen una tipología con el cruzamiento de los factores —régimen político y democracia— que darían cuenta de las diferencias entre los modelos de *Welfare State* europeo, según el siguiente conjunto de hipótesis:

- *Monarquías constitucionales dualistas*: con sufragio limitado y representación por Estados son capaces de desarrollar sistemas de auxilio a los pobres, como responsabilidad paternalista hacia sujetos necesitados, con beneficios basados en la caridad y no en los derechos sociales.
- *Democracias liberales con sufragio limitado*: tienden a restringir la intervención gubernamental a la asistencia pública y descalifican a los usuarios para el ejercicio de los demás derechos de la ciudadanía.
- *Democracias de masa*: son más probables de desarrollar sistemas de *Welfare* extensivos, diferenciados y centralizados, basados en contribuciones obligatorias, donde los derechos sociales son el corolario de los derechos políticos en una consecuencia de la competencia partidaria por los votos.
- *Monarquías constitucionales dualistas con sufragio extensivo*: tienen más posibilidad de desarrollar sistemas de *Welfare* más extensivos, diferenciados y centralizados, basados en contribuciones obligatorias, en los cuales el sistema de protección social es una defensa autoritaria contra la plena ciudadanía política y una consecuencia de la competencia por lealtad (Flora & Alber, 1981, p. 47).

La tipología presentada por estos autores pretende no solo identificar las condiciones de origen de los sistemas de protección, sino también dar cuenta de las posibilidades que favorecen o dificultan el desarrollo de los diferentes sistemas de *Welfare*.

Por otra parte, los autores reconocen que los cuatro tipos presentados son más pertinentes para clasificar sus orígenes que para explicar su desarrollo posterior.

Se podría agregar que tal clasificación está, por demás, basada en el patrón de democracia europea, para el cual la variable extensión/limitación del sufragio está de tal manera articulada a otras —como competencia partidaria y movilización de la clase trabajadora— que puede asumir esta centralidad en el esquema explicativo, que ciertamente no sería generalizable para otros contextos.

Además, el resultado final del cruzamiento de la democracia liberal con el sufragio limitado, así como la de las monarquías constitucionales con sufragios limitados en término de los sistemas de protección parecen indiferenciados, lo que genera el interrogante respecto de la pertinencia del criterio *sufragio* en el caso de las monarquías, o de la indiferenciación entre regímenes parlamentarios y no parlamentarios en caso de sufragio limitado.

La tipología más conocida y ya clásica es aquella de Titmuss (1958); en la que el autor identifica tres modelos de política social; a partir de la conjugación de criterios tales como mercado versus sistema público y grado de redistribución de los sistemas de protección social.

El primer tipo identificado, es denominado *modelo residual de política social* y se caracteriza por la solución de las necesidades sociales a partir de las posibilidades de mercado, en términos individuales o en pequeños grupos asociados, con la familia como grupo fundamental.

Así, la política social tendría un carácter compensatorio, con la acción gubernamental residual y orientada hacia aquellos que fracasaran en la tentativa de solucionar sus demandas en el propio mercado. En este sentido, la política social asume también carácter de emergencia o transitorio, fragmentado y particularista, muchas veces indistinto de las acciones de grupos voluntarios.

El segundo tipo identificado y denominado en lengua inglesa *The Industrial Achievement Performance Model of Social Policy* que fue traducido como *modelo meritocrático particularista de política social* (Ascoli, citado en Aureliano & Draibe, 1989, p. 114), para expresar el desempeño del trabajador en el mercado y los beneficios que sería justo recibir como forma suplementaria de sus ganancias, en situaciones muy especiales, como aquellas que envuelven la pérdida de su capital laboral. En estas circunstancias el sistema de políticas sociales actuaría como mecanismo de preservación del estatus perdido, garantizando una ganancia proporcional a la que existía antes.

Finalmente, el tercer tipo sería el *modelo institucional redistributivo de la política social*, en el que se rompe con la determinación del mercado, prevalente en los dos casos anteriores, en busca de una acción institucional, de carácter público, que contemple la garantía de los bienes, servicios y renta mínima a todos los ciudadanos. La política social asume, en este caso, un cuño claramente distributivo, dejando de ser una compensación y/o un espejo del mercado de trabajo para transformarse en una acción ubicada y reguladora del mercado.

A pesar de las críticas hechas a esta tipología en cuanto a su matiz ideológico, su perspectiva endogenista, la polarización entre residual versus institucional, su incapacidad de percibir los diferentes *mix* público/privado; lo cierto es que hasta el momento sigue siendo utilizada porque no fue superada por los estudios que le sucedieron. Fue la que mejor recortó los tres tipos y condensó en modelos idealizados

sus características centrales, incluso teniendo como ejes los arreglos institucionales de los sistemas de protección social y las tensiones entre el mercado y la esfera pública, lo que ciertamente encubre una posición más doctrinaria que explicativa acerca de los rumbos del capitalismo. Asumiendo explícitamente una perspectiva semejante, Esping-Andersen (1985) reescribe esta misma tipología tomando como criterio la democratización social del capitalismo, vista a partir de las estructuras de clases y de sus relaciones: “variaciones del *Welfare* son vistas como articulación de los conflictos distributivos, en particular el conflicto entre principios de mercado y principios de ubicación política” (1985, p. 224).

Evitando pensar la problemática de la democratización del capitalismo como una cuestión de más o de menos en una escala continua, el autor identifica, en tanto, agrupaciones variables que caracterizan —en diferentes regímenes del *Welfare*— las soluciones encontradas para los conflictos distributivos emergentes en el capitalismo, en torno de las polarizaciones antes mencionadas.

Así, encuentra tres tipos: el *modelo conservador*, el *modelo liberal*, y el *modelo socialdemócrata*.

El *modelo conservador* es claramente identificado con la política bismarckiana en la que un Estado intervencionista promueve la subordinación individual y la lealtad a sus acciones. Además de la característica paternalista, el autor resalta el carácter corporativista, como central en la definición de este modelo:

En suma, el régimen del *Welfare State conservador* difiere de la variedad socialdemócrata, no tanto por su deseo de garantizar los derechos sociales, sino por su estructura corporativa. Esto es, la estructura en la cual derechos y deberes son vinculados al estatus ocupacional y no a la ciudadanía. (Esping-Andersen, 1985, p. 232)

El *modelo liberal* es aquel que maximiza el estatus mercantil del trabajo asalariado, que se expresa en el principio de *less eligibility* que descalifica y pena a los usuarios de los servicios sociales.

Además de resaltar el residualismo de la política social en este contexto, el autor llama la atención del individualismo actuarial prevalente y vincula contribuciones previas con beneficios.

En contraste con estos dos modelos, la *democratización social* del capitalismo implica una política social que incluiría la desmercantilización de los salarios y del consumo, la reestratificación de la sociedad sobre principios solidarios; correcciones redistributivas de las inequidades inducidas por el mercado; y, por encima de todo, la institucionalización del pleno empleo sostenido (Esping-Andersen, 1985, p. 228).

Como podemos observar, a pesar de la variedad de términos y de sus inconsistencias, hay una tendencia a la convergencia de las diversas tipologías en torno de tres tipos básicos, con diferencias derivadas, más bien, del criterio adoptado en cada sistema clasificatorio.

En concordancia con el abordaje de Esping-Andersen (inspirado en Titmuss) acerca de la centralidad del arreglo institucional de la política social, como expresión

de conflictos políticos y su consolidación en una cierta materialidad institucional —para usar la terminología de Poulantzas— discordamos con los autores cuando emplean uno de los tipos ideales en calidad de *tipo perfecto*, ya sea por su identificación con la acción gubernamental (institucionalista), o como un programa político (socialdemócrata).

Desde los estudios de Marshall —criticado por aquellos que quisieron reducirlo a un modelo teórico generalizable— se puede deducir que la problemática de protección social tiene que ser simultáneamente aprehendida a partir de una doble dimensión: política e institucional.

En este sentido, formulamos una propuesta que pretende agrupar las diferentes características de cada uno de los tipos ideales explicitados, tomando como criterios articuladores, por un lado, la naturaleza de protección social, que expresa un modelo de organización de ingeniería social: *asistencia social, seguro social y seguridad social*.

Por otro lado, tomando la expresión jurídica y política que articula la modalidad de integración Estado/sociedad en cada uno de los casos, encontramos las relaciones de: *ciudadanía invertida, ciudadanía regulada y ciudadanía universal*.

Si bien está prevista una compatibilidad entre aparatos institucionales y relaciones de poder político, cuando tratamos de tipos ideales, este no es necesariamente verdadero, cuando se trata de situaciones concretas, atravesadas por innumerables contradicciones.

A pesar de las diferencias entre estos modelos hay una presuposición básica común acerca del desarrollo socioeconómico de la sociedad: se supone que existan una tendencia al pleno empleo y una elevada estructura salarial capaces de soportar cualquiera que sea el esquema básico de financiamiento de la protección social.

Aunque cada país tenga mezclados estos tipos en formas y caminos distintos, aún se puede encontrar un modelo que haya sido, más ideológicamente que en términos prácticos, capaz de organizar los valores, normas y aparatos de manera de conformar el sistema nacional de protección social.

La frecuente utilización de una referencia histórica para identificar cada uno de estos modelos no puede ser confundida con la identificación entre tipo ideal y caso histórico, ya que, como vimos en los análisis de países, ni Bismarck, ni Beveridge o Roosevelt tuvieron sus planes y proyectos integralmente aprobados o implementados, lo que no impide que el modelo que concibieron sirva como referencia. En la Tabla 1 se resumen los rasgos principales de los tipos encontrados. Para resumir, trataremos los aspectos centrales de cada tipo.

El modelo de protección social cuyo centro reside en la *asistencia social* tiene lugar en contextos socioeconómicos cuyo énfasis está dado en el mercado como canal natural de satisfacción de las demandas sociales, donde las necesidades se satisfacen de acuerdo con los intereses individuales y la capacidad de adquirir bienes y servicios.

Los valores dominantes enfatizan la libertad y el individualismo y la igualdad social requerida pasa a ser igualdad de oportunidades, capaz de generar condiciones diferenciadas de competencia en el mercado. El énfasis en el mercado lleva a la acción pública, como mínimo, a suplir este mecanismo básico, asumiendo el

Tabla 1. Modelos de protección social.

Modalidad	Asistencia	Seguro	Seguridad
Denominaciones	Residual	Meritocrático	Institucional
Ideología	Liberal	Corporativa	Socialdemócrata
Principio	Caridad	Solidaridad	Justicia
Efecto	Discriminación	Manutención	Redistribución
Estatus	Descalificación	Privilegio	Derecho
Finanza	Donaciones	Salarial	Presupuesto público
Actuarial	Fondos	Acumulación	Repartición
Cobertura	Objetivos	Ocupacional	Universal
Beneficio	Bienes/servicios	Proporción salarial	Mínimo vital
Acceso	Test de medios	Parentesco	Necesidad
Administración	Filantrópica	Corporativa	Pública
Organización	Local	Fragmentada	Central
Referencia	<i>Poor laws</i>	Bismarck	Beveridge
Ciudadanía	Invertida	Regulada	Universal

carácter compensatorio y discriminatorio de aquellos grupos sociales que demostraron su incapacidad de ubicarse adecuadamente en el mercado.

Para estos que fracasaron, habrá necesidad de organizar fondos sociales, compuestos con donaciones financieras y/o en especies encaminadas por individuos, grupos y asociaciones, hasta agencias gubernamentales, imbuidas de una perspectiva caritativa y reeducadora.

El tipo de organización con base en el voluntariado, tiene como características la falta de diferenciación entre la acción pública y privada, así como el carácter esporádico, puntual y de emergencia.

Los beneficios serán concedidos a aquellos que lo soliciten a una agencia local, de acuerdo con las disponibilidades y la demostración de incapacidad del individuo de suplir por sí mismo sus necesidades (test de medios) personales y familiares.

Sin embargo, el acto de recibir un beneficio, aun con carácter semipermanente, no transforma al individuo en poseedor de un derecho, ya que su concesión dependerá permanentemente del poder discrecional de un funcionario.

En este sentido, la asistencia social tiene un carácter más bien preventivo y punitivo que una garantía de los derechos de la ciudadanía, lo que se evidencia tanto en los rituales de descalificación que envuelven las prácticas asistenciales por el hecho de que, tanto en el pasado como en sus variaciones más actuales, la concesión del beneficio será acompañada de la pérdida de otros derechos de la ciudadanía.

Por esto, he denominado esta relación social como *ciudadanía invertida* (Fleury Teixeira, 1984), ya que el individuo o grupo objetivo pasa a ser objeto de la política como consecuencia de su propio fracaso social.

El segundo modelo, el *seguro social*, tiene como característica central la cobertura de grupos ocupacionales a través de una relación contractual, en la que los beneficios

dependen de las contribuciones, precisamente realizadas por los trabajadores asociados. Inspirado en el seguro privado, se diferencia de este, no tanto por ser sancionado por el Estado como por su burocracia fuerte y actuante que reconoce y legitima las diferencias entre los grupos ocupacionales, en búsqueda de la lealtad de los beneficiarios.

Basado en los principios de solidaridad que surgieron con el industrialismo, no deja de conjugar estos valores con los principios meritocráticos, por los cuales los individuos deberán recibir compensaciones basadas en la proporción de sus contribuciones.

El esquema financiero revela esa asociación entre política social e inserción laboral ya que recibe contribuciones compulsivas de empleadores y empleados como porcentaje de la planilla salarial, algunas veces, aumentadas con contribuciones estatales.

El modelo tripartito de gestión expresa claramente la naturaleza corporativa de este mecanismo de organización social, cuyo objetivo central es el mantenimiento del mismo estatus socioeconómico en situaciones de pérdida de la capacidad de trabajo, para asegurar condiciones iguales a las que tenía como trabajador activo.

El modelo de acción de acumulación de las reservas se adecuaba a esta perspectiva, así como la relación proporcional entre contribución y beneficio. La organización altamente fragmentada de las instituciones sociales expresa la concepción de los beneficios como privilegios diferenciadores de las categorías de trabajadores, y es este el principio de mérito bajo el cual es requerida la ciudadanía: es esta la razón por la cual, tal relación fue denominada *ciudadanía regulada*, con base en la condición de inserción en la estructura productiva (Santos, 1987).

El tercer modelo tiene como modalidad de protección social la *seguridad social*, designando el conjunto de políticas públicas que a través de una acción gubernamental centralizada y unificada, procura garantizar a la totalidad de los ciudadanos, un mínimo vital en términos de renta, bienes y servicios llevada por un ideal de justicia social.

En correspondencia, el Estado es el responsable principal tanto por la administración como por el financiamiento del sistema. Los beneficios son concedidos de acuerdo con las necesidades, como derechos universalizados en base con un piso mínimo, lo que asegurará un eficiente mecanismo de redistribución de la riqueza social y corrección de las desigualdades del mercado.

Se reconoce en este modelo de política social el predominio de la relación de *ciudadanía universal*, además de un patrón de intervención gubernamental que busca conjugar políticas económicas y sociales, como partes indisociables de la misma estrategia de desarrollo.

### *Concepto, emergencia y desarrollo del Welfare State*

Las diferentes maneras en las que el fenómeno de *Welfare State* fue definido en la bibliografía pueden indicar la diversidad de enfoques teóricos de aquellos que se

han dedicado a explicar las condiciones de emergencia y desarrollo de los sistemas de protección social. Veamos algunas de estas definiciones, procurando identificar el eje analítico sobre el cual reposan:

En la definición de Titmuss (1976, p. 47) el énfasis está dado en aquello que él llama vagamente respuesta social, sin distinguir acciones públicas de otras formas de acción social: “La suma de medidas desarrolladas por la sociedad con el fin de enfrentar sus problemas sociales”.

En camino directamente opuesto se encuentran las definiciones que buscan enfatizar las nociones de derecho y de responsabilidad estatal. Según Wilensky (1975, p. 30):

La esencia del *Welfare State* es la protección gubernamental mínima en niveles básicos de renta, nutrición, salud, habitación y educación, asegurados a cada ciudadano como un derecho, no como caridad.

Otros autores enfatizan el carácter de la política estatal, aunque dejen impreciso el contenido de esta acción gubernamental:

Un *Welfare State* puede ser definido como una política en la cual las responsabilidades estatales van además de la mera conservación del orden interno y externo, y seguridad, en dirección a una responsabilidad pública por el bienestar de los ciudadanos. (Alber, 1988, p. 451)

O como Marshall (1965, p. 7), que se propone emplear el término política social en su trabajo: “Con referencia a la política de los gobiernos, relacionada a la acción que ejerza un impacto directo sobre el bienestar de los ciudadanos, al proporcionarles servicios o renta”.

Este mismo autor, llama la atención sobre la relación con el capitalismo que guarda el derecho social:

...el *Welfare* es solamente en un sentido muy limitado el producto de los servicios sociales o de la política social. Sus raíces reposan profundamente en el sistema económico y social como un todo. Su realización y gozo dependen, por lo tanto, de un número de otros derechos, [...] incluyendo los de la propiedad y libertad personal, derecho al trabajo y a la justicia. (Marshall, 1965, p. 62)

Otros autores conceptúan el *Welfare State* enfatizando la relación Estado/mercado, o la interferencia del poder político en el proceso de acumulación.

En la clásica definición de Briggs (1961, p. 228) sobre el *Welfare State*:

...es un estado en el cual se usa deliberadamente el poder organizado, a través de la política y de la administración en un esfuerzo por modificar el juego de fuerzas del mercado en, por lo menos tres direcciones:

1. Garantizando a los individuos y a las familias una renta mínima independientemente del valor de su trabajo o de su propiedad.
2. Restringiendo el marco de inseguridad, colocando a los individuos y familias en condiciones de hacer frente a ciertas “contingencias” sociales (por ejemplo, la enfermedad, la vejez y/o la desocupación) que de otra manera conducirían a crisis individuales o familiares.
3. Y asegurando que a todos los ciudadanos, sin distinción de estatus o clase, sean ofrecidos los más altos patrones de una gama reconocida de servicios sociales.

Ya Gough (1979, p. 45) define el *Welfare State* como “el uso del poder estatal para modificar la reproducción de la fuerza de trabajo y para mantener a la población no trabajadora en la sociedades capitalistas”.

Los trabajos inspirados en el análisis marxista de O’Connor (1977), relacionando a las políticas sociales con las funciones de acumulación y legitimación ejercidas por el Estado capitalista, tuvieron la ventaja de situar el *Welfare State* en el conjunto más amplio de la intervención estatal y destacarlo como elemento central en la reproducción de un determinado orden social.

En este sentido es que Esping-Andersen (1985, p. 258) se propone pensarlo como intervención en la esfera del consumo, en la esfera de la distribución y en la esfera de las relaciones de producción. Tal análisis se encamina a encuadrar el *Welfare State* como un producto de la lucha de clase, o más ampliamente, una articulación del conflicto distributivo.

El *Welfare State* es un producto particular de la demanda que lógicamente emerge de la posición en que se encuentran los asalariados; esto es, el producto más probable en el que las demandas asalariadas ganan una expresión política. (Esping-Andersen, 1985, p. 227)

O también: “el *Welfare State* es visto como una articulación de los conflictos distributivos, en particular, un conflicto entre principios de mercado, y principios de ubicación política, centrados en torno de los arreglos institucionales de las políticas sociales”.

Otros autores, aunque compartieron la visión anterior con relación al carácter o determinación estructural del fenómeno, divergen ya que enfatizan el carácter consensual como base para la creación de los sistemas de protección social. Así resaltan el aspecto de integración, como en la definición dada por Boulding (citado en Timms & Watson, 1976, p. 153): “Política social es aquella centrada en las instituciones que crean integración y desalientan la alienación”.

En la misma línea, otros autores intentan precisar mejor las condiciones en las que estas instituciones vienen a desempeñar funciones integradoras, como respuesta al proceso de modernización, como en el bien desarrollado y abarcativo argumento de Flora y Heidenheimer (1981, p. 8):

El concepto es definido interpretando el *Welfare State* como una respuesta a los procesos básicos y de larga duración y a los problemas creados por ellos. Desde la perspectiva de una teoría del desarrollo político, este es interpretado como una respuesta al aumento de la demanda por igualdades socioeconómicas en el contexto de la evolución de las democracias de masas. La teoría de la modernización o diferenciación estructural, por otro lado, nos lleva a entender el *Welfare State* como una respuesta a crecientes necesidades y demandas por seguridad socioeconómica en el contexto de un aumento de la división del trabajo, de expansión de los mercados, y de pérdida de las funciones de seguridad por las familias y comunidades.

Alber (1981, p. 456) intenta sintetizar estas explicaciones en una definición más operacional:

El término *Welfare State* designa un conjunto de respuestas políticas al proceso de modernización, consistiendo en intervenciones políticas en el funcionamiento de la economía y en la distribución societal de las chances de la vida, que apuntan a promover la seguridad y la igualdad de los ciudadanos en el sentido de posibilitar la integración social de sociedades industriales altamente movilizadas.

Si los estudios originales sobre el *Welfare State* estuvieron muy orientados a oponer corrientes teóricas explicativas, como marxistas versus funcionalistas y/o pluralistas, actualmente existe un reconocimiento de las contribuciones aportadas por cada una de estas vertientes, tanto como de sus limitaciones para dar cuenta del fenómeno en su complejidad y diversidad. Por otro lado, se percibe el equívoco de anteponer puntos de vista que se complementan, bajo ciertos aspectos, ya que se identifica la ambigüedad como inherente e intrínseca a la propia naturaleza del objeto de estudio.

Es en este sentido que Hecló (1981, p. 392) compatibiliza las corrientes de la teoría del consenso con las de la teoría del conflicto al admitir que “lo que vino a ser llamado de *Welfare State* fue un arreglo para vivir con prioridades mutuamente inconsistentes, un sistema de contradicciones toleradas”, combinando tradiciones occidentales tan diversas como el liberalismo e individualismo, con el progreso humano, el conservadurismo paternalista en la defensa de las instituciones y del orden social y la orientación socialista cuya creencia en la responsabilidad colectiva termina por ver como benigno el poder estatal.

Todas esas interpretaciones sobre el *Welfare State* intentan, más allá de conceptualizarlo, responder a cuestiones relativas a las condiciones responsables de su emergencia y buscan encontrar las razones explicativas de la lógica de su desarrollo subsiguiente; tales estudios, en general, son originados en investigaciones comparativas de sistemas de protección social en países desarrollados de Europa y de América del Norte.

Uno de los estudios más conocidos es el de Wilensky (1975), no solo por su amplitud sino también por el carácter radical de su tesis central, en la cual afirma

que el desarrollo económico —y sus consecuencias, en términos de urbanización e industrialización, que acarrearán los procesos de movilización y organización, al lado del aumento de la burocracia estatal— es la causa fundamental responsable por la emergencia del *Welfare State* (1975, XIII). Considerándolo como una de las mayores uniformidades estructurales de las sociedades modernas, independiente incluso del régimen político o postura gubernamental, el autor identifica una tendencia implacable al establecimiento del *Welfare* en función de necesidades de orden político y económico.

La explicación de este hecho, para Wilensky (1975, p. 27), residiría en el propio proceso de desarrollo que aproximaría países con tradiciones políticas y culturales distintas, tanto en términos de la primacía del nivel económico como de las consecuencias en términos demográficos y burocráticos.

En este sentido, afirma su carácter estructural:

El *Welfare State* es la mayor tendencia estructural de la sociedad moderna. Con el crecimiento económico todos los países desarrollados crean programas similares de *seguridad social*. Cualquiera que sea su sistema político o económico, cualesquiera que sean las ideologías de las elites o de las masas, los países ricos convergen en tipos de programas de salud y asistencia, en el aumento de la amplitud de la cobertura y, en menor grado, en los métodos de financiamiento. (Wilensky, 1975, p. 86)

A pesar de eso, el autor no pretende negar la importancia de los arreglos políticos, que son considerados los factores explicativos de las diferenciaciones existentes entre los sistemas creados a partir de un cierto grado de desarrollo, destacándose ahí el papel de variables tales como el grado de centralización del gobierno, el formato de la estratificación social y la movilidad relativa, la organización de la clase trabajadora y la posición militar.

Así, el predominio de una autoridad central gubernamental favorecería el gasto público con programas de *Welfare* y aumentaría el énfasis en la igualdad, al mismo tiempo en que evitaría que las diferencias internas y la heterogeneidad social afectasen negativamente el desarrollo de tales programas.

Destaca todavía el papel de la clase media como su soporte o su antagonista, en este último caso cuando esta percibe al sistema como perverso, o favoreciendo preferentemente a los pobres. También influenciarían negativamente la percepción de la clase media factores como el peso de las contribuciones directas y el individualismo derivado de la posición de no asalariamiento. Ideologías favorables son, por otro lado, derivados de la fuerza y organización de la clase trabajadora y de los niveles de participación por ella alcanzados.

Muchos estudios han buscado analizar cómo los partidos políticos catalizan estas demandas o inscriben tales ideologías en sus programas de gobierno, y, en estudios de casos específicos, han encontrado que la competencia partidaria a través de las elecciones de los gobernantes han sido un importante factor en el incremento de los programas de *Welfare State*. Con relación a los partidos, entretanto, las

diferenciaciones parecen ser más de naturaleza doctrinaria, ya que no se identificaron alteraciones significativas en los programas gubernamentales de partidos con plataformas divergentes.

Sin embargo, diversos estudios han demostrado que la institucionalidad política, la composición y reglas de funcionamiento del Parlamento y su poder frente al Ejecutivo, constituyen importantes factores de estímulo de la sobre/subrepresentación de fuerzas sociales favorables o contrarias al desarrollo de las políticas sociales.

Ha sido frecuentemente apuntado el papel de la burocracia de la Seguridad en el sentido de controlar la agenda decisoria, utilizando su conocimiento técnico como instrumento de selectividad, favoreciéndose de su posición para articularse a los intereses sociales que facilitan su permanencia y expansión. En síntesis, una vez iniciado el programa de protección social es innegable el papel desempeñado por la burocracia en su evolución subsiguiente. Sin embargo, las condiciones de emergencia no podrían ser explicadas por la existencia previa de la burocracia, así como también no se evalúa el peso que tales condiciones ocupan en la conformación de un proceso que delimitaría inclusive la propia capacidad de acción de la burocracia.

Entre estas condiciones ha sido analizada la relación de la guerra en el desarrollo del *Welfare State*, y el principal estudio sigue siendo el de Titmuss (1958), en el cual el autor destaca el papel de la Primera Guerra Mundial en la creación de sociedades más igualitarias, en la medida en que los gobiernos pasaron a tener como preocupación la salud e integridad de su población y la sociedad se impuso un grado creciente de disciplina social, ambos factores determinantes para la creación del consenso necesario para la imposición de una cuota de sacrificio que permita viabilizar programas extensivos de protección social.

Otros autores como Marshall (1965) y Beveridge (1987) llaman la atención sobre el contexto de guerra para explicar tanto el consenso creado y la integración propiciada, cuanto el planeamiento nacional, ambos factores que fundamentaron la adopción de políticas sociales por los gobernantes. En otros términos, se destacan con el *factor militar* el carácter de compromiso de la política social, que legitima la acción gubernamental en la introducción de sistemas amplios de *Welfare*.

En una perspectiva diferente de la visión fundamentada en la teoría desarrollista y pluralista de Wilensky se encuentra el estudio de Gough (1979), que desde un análisis marxista pretende suministrar una visión amplia sobre el desarrollo del *Welfare State*, entendiéndolo como un proceso contradictorio en el cual cada tendencia genera la contratendencia equivalente: por ejemplo, tendencias para la mejora del bienestar y desarrollo del poder de los individuos, controlando las fuerzas ciegas del mercado, simultáneamente la tendencia a la represión y control de las personas, y a su adaptación a los requerimientos de la economía capitalista. Todo este proceso está volcado para la intervención estatal en la reproducción de la fuerza de trabajo, a través de los mecanismos de tasación, regulación, subsidios y provisión de servicios.

Los orígenes del *Welfare State* se encuentran en el conflicto de clases y en el crecimiento de la clase trabajadora, como resultado de la organización y acción de las masas, directamente o a través de la representación. En este sentido, identifica que las luchas por el sistema de protección social, en sus comienzos, se confundieron

con la lucha por la democracia política. Con la introducción del sufragio universal y otros instrumentos de la democracia liberal fueron creados canales a través de los cuales se podrían obtener mejoras de las condiciones sociales. Aunque los derechos sociales algunas veces hayan sido consecuencia de la democracia y en otros casos una alternativa a ella, el autor identifica en la presión de las organizaciones de los trabajadores —partidos obreros, partidos de masa y sindicatos— y en la relativa autonomía del Estado, los factores cruciales en la emergencia de las políticas sociales.

Sin embargo, para Gough (1979, p. 62) el conflicto de clases no es suficiente para explicar los orígenes y el desarrollo del *Welfare*, porque “nosotros tenemos que explicar cómo los intereses de largo plazo de la clase dominante capitalista son formulados y personificados en el campo del *Welfare*”. En este sentido, llama la atención sobre el papel desempeñado por los partidos políticos en la representación de la clase capitalista, permitiendo alternativas y estrategias diferentes.

Analizando la tendencia a la centralización en todos los países en este siglo, así como los contrapoderes representados por el complejo juego de relaciones gubernamentales, Gough concluye: “Es la amenaza de un poderoso movimiento de las clases trabajadoras que impulsa a la clase dirigente a pensar más cohesiva y estratégicamente y a reestructurar el aparato de Estado para este fin” (Gough, 1979, p. 65).

No obstante, llama la atención sobre el hecho de que tanto la autonomía relativa como el grado de centralización del Estado, factores determinantes de su intervención social, serían a su vez producto de la propia evolución histórica precedente (por ejemplo, la existencia o no del absolutismo) y no pueden ser tomados como mero producto de una etapa del desarrollo económico.

Otro autor que intenta entender la relación entre las condiciones y el grado de movilización de la clase trabajadora y lo que él denomina la *democratización social del capitalismo* es Esping-Andersen (1985; 1990), a partir de la hipótesis de que el grado de movilización política afecta el resultado distributivo (1985, p. 223); y asumiendo que la historia de las coaliciones políticas de clase es la causa más decisiva de las variaciones del *Welfare State* (1990, p. 1).

Viéndolo como una articulación de conflictos distributivos, el autor supone que la institucionalización de responsabilidades políticas acerca de patrones de vida individuales, más allá de las relaciones de mercado, será probablemente evitada por las clases privilegiadas, porque, sobre todo, representa una alteración del poder en dirección a las clases más desfavorecidas. Para el movimiento obrero, las políticas sociales representan un medio de cultivar la unidad de clase, valores colectivistas y solidarios, en el enfrentamiento contra la competencia y atomización impuestas por el mercado. En este sentido, afirma:

...la política social es, por lo tanto, integral al proceso de formación de clase del movimiento laborista, [...] que la política social se vuelve una arena para la acumulación de recursos de poder para la clase trabajadora; el principio subyacente es la sustitución de los intercambios en el mercado por la distribución social y de los derechos de propiedad por los derechos sociales. (Esping-Andersen, 1985, p. 228)

Entiende pues la democratización social del capitalismo como una política que envuelve la desmercantilización de los asalariados y del consumo, la reestratificación de la sociedad de acuerdo con principios solidarios, correcciones redistributivas de las inequidades impuestas por el mercado y, sobre todo, la institucionalización del pleno empleo sostenido. La capacidad de organización y movilización políticas de la clase trabajadora para conformar un capitalismo democratizado va a depender de la estructura relacional de poder de toda la sociedad, es decir, de la medida en que los partidos no socialistas están mutuamente divididos y de las condiciones abiertas por los partidos de la clase trabajadora para forjar alianzas con otras clases sociales (Esping-Andersen, 1985, p. 223).

Las conclusiones del estudio de Esping-Andersen encontraron que la confrontación de la movilización de la clase trabajadora en sociedades con valores fuertemente consolidados en torno de una matriz liberal o de otra corporativa, hizo inviable la institucionalización de una política social en los moldes socialdemócratas, lo que llevó al autor a reflexionar que el análisis basado exclusivamente en el poder de movilización de clase es insuficiente para explicar tales resultados.

El otro abordaje teórico que ha sido considerado una de las vertientes más ricas en la explicación del fenómeno *Welfare State* ha sido el de origen durkheimiano, representado especialmente por los trabajos del grupo que incluye a Flora, Heidenheimer y también a Alber.

Para ellos, el *Welfare State* es una respuesta al proceso de desarrollo de las sociedades capitalistas industrializadas y sus consecuencias —incluyendo ahí el aumento de la división del trabajo, la expansión de los mercados y la pérdida de las funciones de seguridad de las organizaciones tradicionales— en busca de estabilidad y seguridad, esto es, de un nuevo tipo de solidaridad, en un contexto de alta movilización social.

Entendiendo la consolidación de los Estados absolutistas como precondition para el desarrollo del *Welfare State*, los autores asocian su emergencia con la evolución de la democracia de masas, sin embargo, llaman la atención sobre el hecho de que su creación implicó una profunda transformación del propio Estado, en sus estructuras, funciones y legitimidad, ya que se trata del surgimiento de un nuevo sistema de dominación (Flora & Heidenheimer, 1981, p. 23).

Es en este sentido que los autores lo identifican como una creación del capitalismo, y, más que esto, definen la ciudadanía como el elemento central de la integración mecánica (por oposición a la solidaridad orgánica) en las sociedades modernas y altamente diferenciadas (Flora & Alber, 1981, p. 40).

Una de las afirmaciones más contundentes de Flora (1986, XIII) delimita el fenómeno, circunscribiéndolo a un proceso más amplio vivido en los países europeos:

El moderno *Welfare State* es una invención europea en el mismo sentido que el Estado nacional, la democracia de masas y el capitalismo industrial. Nació como una respuesta a los problemas creados por la industrialización capitalista: fue guiado por la lucha de clases democrática y siguió los pasos del Estado nacional.

La cadena del razonamiento es claramente recorrible: industrialización, gran traslado poblacional en la dirección campo/ciudad con ruptura de los lazos y redes tradicionales de solidaridad e integración, grandes unidades productivas y la creación de grupos de trabajadores, movilización y organización de la nueva clase trabajadora —evolución de la democracia de masas con la creación de partidos obreros y socialistas—, aumento de la productividad del trabajo y de la riqueza acumulada, consolidación de un cuerpo burocrático estatal y dominio de las técnicas administrativas, aumento de la intervención del Estado y creación de mecanismos redistributivos vía políticas sociales e institucionalización del conflicto industrial y redistributivo.

Por lo tanto, considerando el *Welfare State* como un instrumento común de consolidación del Estado nacional, el capitalismo industrial y la democracia de masas en el contexto europeo, los autores identifican incluso una periodización semejante en su desarrollo.

Según Alber (1981) la primera fase sería la de la prehistoria del moderno sistema, en el periodo entre 1600-1880, caracterizada por el desarrollo de las *Poor Laws*, y la concepción culpabilizadora de la pobreza y la asistencia a ellas asociadas. La fase siguiente, del *take off*, se inicia a finales del siglo XIX, con la adopción de los programas de *seguro social* como forma de integración de los trabajadores, y va desde 1880 hasta 1914. Después de la Primera Guerra Mundial, se inicia la tercera fase, de expansión, con la ampliación de la cobertura para los estratos medios y la ampliación de los programas sociales, durante el periodo de 1918 a 1960, con el predominio del principio del deber del Estado de proveer lo mínimo. La cuarta fase, de aceleración, va de 1960 a 1975, donde la cobertura se universaliza y los niveles de los beneficios son sucesivamente ampliados, de acuerdo con la noción prevaleciente de garantía estatal de un nivel óptimo, acarreando una aceleración considerable de los gastos públicos con los programas sociales. La última y más reciente fase, se inicia en 1975, con la desaceleración del proceso de expansión estatal y del ritmo de crecimiento del gasto social, caracterizado como un periodo de intensa crítica al *Welfare State*.

Hecló (1981), también establece una periodización semejante, aunque tome como criterio definidor más bien el aprendizaje institucional que los gastos, modelos y cobertura utilizados por Alber, así llega a las siguientes etapas: experimentación (1870-1920), consolidación (1930-1940), expansión (1950-1960) y reformulación (1970- ?).

A pesar de toda la identidad encontrada en el proceso europeo de construcción y desarrollo del *Welfare State*, los mismos autores intentan descubrir los determinantes de las variaciones halladas cuando se comparan los distintos países entre sí.

Para ello, hacen uso del macromodelo de desarrollo político europeo propuesto por Rokkan; basándose en este, Flora propone que las variaciones encontradas en relación con el *Welfare State* puedan ser comprendidas a partir de las diferencias estructurales resultantes de la precocidad de los procesos de formación del Estado y de la nación; de las diferencias subsiguientes en la evolución de la democracia de masas, de las diferencias en cuanto al *timing* en la creación de las principales instituciones del *Welfare* y, finalmente, en cuanto al aprovechamiento de la oportunidad

de crearse programas en circunstancias excepcionales como la guerra y crisis económicas (1986, XVII).

Para analizar la persistencia de diversidad entre los países, el autor propone entonces dos dimensiones a la luz de las cuales estas diferencias puedan ser elucidadas: *estatismo*, esto es, el grado en que el Estado central penetró las instituciones de protección social, definiendo el espacio de maniobra para estructuras intermedias; y *fragmentación*, o el grado en el cual estas instituciones reproducen diferenciaciones sociales.

El grado de *estatismo* reflejaría raíces antiguas en la formación de los Estados nacionales, tales como la diversidad de las relaciones entre Iglesia y Estado durante la Reforma; el establecimiento de estructuras políticas más o menos centralizadas y la supervivencia o destrucción de instituciones representativas durante el periodo absolutista, creando oportunidades para el desarrollo de estructuras más descentralizadas y formas asociativas del *Welfare State* (Flora, 1986, XIX).

*Fragmentación*, a su vez, se refiere a la adopción, desde los inicios del *Welfare*, de principios de universalización de la ciudadanía o, por el contrario, de cristalización de las diferencias sociales en términos de fragmentaciones institucionales. Tal decisión estaría condicionada por elementos variantes en la estructura de clases europeas: la heterogeneidad u homogeneidad de los obreros de la industria (*blue-collar*); sus conexiones con los campesinos y sus relaciones con los trabajadores asalariados (*white-collar*).

El establecimiento de sistemas universales e igualitarios estaría dado por el cumplimiento de una o más de las condiciones siguientes:

- Mayor homogeneidad de la clase trabajadora, con menor influencia de tradiciones anarquistas y mayor influencia de movimientos sindicales unificados.
- Establecimiento de un compromiso de clases entre trabajadores urbanos y rurales, en situaciones en que la estructura agraria está dominada por pequeños propietarios, en la oportunidad de la introducción del sistema de protección social.
- Predominio absoluto del proletariado en la composición de la fuerza de trabajo con bajo nivel de institucionalización de las diferenciaciones en el interior de la clase trabajadora, sumado a las condiciones favorables a la adopción de un consenso en la oportunidad de creación del sistema de *Welfare* (Flora, 1986).

En este sentido, aunque destaquen como variables claves en su análisis de las variantes el desarrollo socioeconómico, la movilización política de la clase trabajadora y el desarrollo constitucional (Flora & Alber, 1981), tratan de encuadrar tales variables en el conjunto del proceso social de construcción del Estado nacional, o, en otras palabras, en la identificación de las vías de transición al capitalismo.

En este orden, también se coloca el análisis efectuado por Rimlinger (1971, p. 7) en su afirmación de que el principal factor desencadenante de este proceso fue la industrialización. Este es el hecho crucial que va impulsar una situación nueva, en la cual “se define una nueva reciprocidad entre los miembros de la sociedad, nuevas

relaciones entre individuos y el Estado, nuevas formas de organizaciones económicas y sociales”.

Así, todas las sociedades que iniciaron la industrialización se enfrentaron con el mismo problema: el de la inseguridad por las alteraciones en el patrón tradicional de las relaciones sociales. Mientras tanto, las respuestas que los países dieron a esta situación difirieron ampliamente. Rimlinger (1971, p. 336) identificó tres tipos de respuestas dadas a la emergencia de la problemática social:

- Negar la protección social como incompatible con el orden liberal capitalista, en los casos de los países cuya transición al capitalismo se dio por la vía liberal.
- Incorporar las nuevas demandas al antiguo patrón de relaciones de autoridad, modernizándolo más y conservándolo al mismo tiempo, lo que ocurrió en el caso de los países cuya transición al capitalismo se dio por la vía de la modernización autoritaria.
- Incorporar las nuevas demandas como forma de promover la instauración de un nuevo orden socioeconómico, en el caso de la transición al socialismo.

En este estudio intentamos demostrar, tanto en el análisis de los casos históricos como en la reseña de la literatura que busca teorizar sobre el fenómeno social del *Welfare*, que solo en un análisis comprensivo que intente entender el *Welfare* como parte de un proceso social más amplio —en el cual al mismo tiempo que se construye el Estado nacional se define el formato y el contenido de la ciudadanía— podemos dar cuenta tanto de los aspectos estructurales homogeneizadores como de las variaciones encontradas.

### *Crisis del Welfare State y de algunos mitos*

Más allá de haberse tornado un modelo adoptado en casi todos los países occidentales, independientemente del partido gobernante, desde la Segunda Guerra Mundial, el Estado de Bienestar Social se hizo notable por su impacto a nivel económico y político, caracterizado por:

- a) Un boom económico amplio y sin precedentes, que favoreció todas las economías capitalistas avanzadas.
- b) La transformación del patrón de conflicto industrial y de clase en una forma que se aleja cada vez más del radicalismo político, y hasta revolucionario, y que conduce a un conflicto de clase economicista, centralizado en la distribución y crecientemente institucionalizado (Offe, 1983, p. 41).

A nivel político, la propuesta socialdemócrata en la cual se insertan el modelo económico keynesiano y el *Welfare State* representa una modificación de las reglas del juego político que según Buci-Glucksmann y Therborn (1981) se traduce en el

reconocimiento jurídico, sindical y también político de la clase obrera, como un *sujeto colectivo*.

Sin embargo, tal institucionalización del conflicto de clases a través tanto del sistema partidario competitivo como del *Welfare State* representó, por un lado, una alteración de la correlación de fuerzas frente al reconocimiento de las presiones de la clase obrera organizada y, por lo tanto, la ausencia de una hegemonía burguesa; y representó también, por otro lado, la condición de preservación de la dominación burguesa. También según Buci-Glucksmann y Therborn (1981), la socialdemocracia operó una revolución pasiva de la burguesía en la consolidación de su poder de clase alcanzando así el consentimiento pasivo, no-expansivo y no-hegemónico que resulta de la satisfacción de ciertas reivindicaciones, pero “en pequeñas dosis, legalmente, de manera reformista”, apoyándose sobre el Estado y resolviendo a través del Estado las tareas históricas y progresistas de una clase.

Es imposible dejar de señalar nuevamente la naturaleza paradójica y contradictoria de las políticas sociales, cuyo significado político puede ser al mismo tiempo el reconocimiento de una nueva correlación de fuerzas entre las clases, lo que exige transgredir las bases estrechas del liberalismo, tornándose así el instrumento eficaz de preservación del Estado capitalista, trasmutado en socialdemócrata.

Económicamente, el Estado de Bienestar Social coincidía con la política keynesiana más general, suponiendo un mecanismo de ajuste entre oferta y demanda a través del pleno empleo y de las medidas asistenciales. Se supone que esta adecuación se dé en la medida en que una política económica activa estimule el crecimiento económico, donde resulte un mayor volumen de impuestos, que permita la ampliación controlada de los programas sociales, estimulando el consumo, etcétera, cerrando de esta forma el ciclo.

Recientemente, debido a la grave crisis económica mundial que marcó la década de 1970 y siguió asolando las economías periféricas en los años ochenta, todo este sistema político y económico fue cuestionado y la mayor evidencia fue la elección y posterior reelección de los gobiernos conservadores de Reagan en los Estados Unidos y Thatcher en Inglaterra, con propuestas políticas de recorte de los gastos públicos en los programas sociales.

Políticamente, el colapso de la socialdemocracia en el marco de una profunda crisis económica, se caracteriza por un debilitamiento de las instituciones que fueron el baluarte de la democracia, como por ejemplo el sistema partidario, que pasó a enfrentar la preponderancia del Ejecutivo sobre los poderes Legislativo y Judicial y el desarrollo de una tecnoburocracia fuerte, como portadora de un saber que viabiliza y fortalece el poder central.

La incapacidad de la socialdemocracia para revitalizarse en este contexto recesivo y de crisis orgánica y del Estado ha abierto espacio para las fuerzas conservadoras que se rearticulan ideológica y políticamente en torno de los principios liberales en combate a la faz democrática asumida progresivamente en este siglo.

- Como uno de los sustentos de la propuesta socialdemócrata, el *Welfare State* pasa a ser objeto de críticas constantes, entre las cuales podemos encontrar ar-

gumentos de pensadores de derecha y de izquierda tales como los sintetizados por Offe (1983).

- Al intentar solucionar el problema de la demanda macroeconómica el *Welfare State* amplió el problema de la oferta, introduciendo una rigidez en el mercado de trabajo, incompatible con la lógica de la acumulación capitalista, en la medida en que desmercantilizó parte sustancial de la reproducción de la fuerza de trabajo.
- Como consecuencia, contribuiría parcialmente desestimulando al trabajo, ya que los esquemas rígidos de protección tornan la mano de obra menos ajustada a las variaciones estructurales y tecnológicas de la economía.
- El *Welfare State* funciona como un mecanismo de redistribución de la renta en favor de los sectores monopolistas. Los cambios tecnológicos inherentes a la producción monopolizada generan un excedente poblacional relativo, que está cada vez más dependiente del Estado. Como consecuencia del crecimiento irracional del sector monopolista, cuya acumulación es acompañada por el desempleo y la pobreza, el Estado asume los costos de la reproducción de este *excedente* poblacional, socializando los costos de las inversiones sociales. El crecimiento del sector estatal y del gasto estatal se torna pues imprescindible a la acumulación lucrativa del capital monopolista.

Para la corriente marxista, la crisis del *Welfare State* revelaría la contradicción básica de la sociedad capitalista entre las fuerzas productivas, cada vez más socializadas, y la permanencia de relaciones de producción de carácter privado, que según Gough (1979, p. 105) se expresa por los niveles crecientes del gasto estatal con los servicios sociales como parte de los requerimientos de la acumulación y reproducción del capital, al mismo tiempo en que el propio crecimiento del Estado inhibe la acumulación del capital.

Para la corriente liberal la crisis actual es consecuencia del estancamiento económico por la limitada disponibilidad de recursos para las inversiones productivas, que, a su vez, es el resultado de la redistribución pública de un capital escaso a un consumo improductivo (Navarro, 1990, p. 18). La suposición es que la redistribución se haría en tres direcciones: del sector privado al sector público de la economía, del capital al trabajo y de los sectores de más altos ingresos a los más bajos, así como de los sectores productivos a los improductivos. Navarro (1990) intenta demostrar con datos la falacia de este diagnóstico, así como del recetario liberal que propugna por la vuelta del Estado mínimo no intervencionista, señalando la persistencia de un keynesianismo militar en detrimento de las políticas sociales.

El débito creciente de la acumulación real del valor, en una economía cada vez más integrada mundialmente, tienen en la crisis del *Welfare* su forma fenoménica inmediata —ya que aparecen como gastos improductivos por un lado y mecanismos rígidos que impiden la aplicación de medidas correctoras por otro lado— tendiendo a encubrir la profunda crisis del sistema productor de mercancías que se han expresado a través de fenómenos más profundos, como la crisis del socialismo y también del capitalismo desarrollado.

Sin querer profundizar el debate en tomo de la crisis —del capitalismo, del *Welfare* o de ambos; tema que escapa a las intenciones de nuestro trabajo— nos limitaremos a tratar la cuestión de la crisis del *Welfare* como un momento que propició nuevas reflexiones sobre la naturaleza y los modelos de protección social, así como sobre sus limitaciones y perspectivas.

En este sentido, apuntamos algunas temáticas emergentes y/o recurrentes en este contexto: sobre el desarrollo ascensional e irreversible; sobre la relación del *Welfare* como la alteración de la estructura de clases; sobre la permanente tensión entre *Welfare* y democracia; sobre la necesidad de rehacer el compromiso social; sobre los conflictos actuales que trascienden los modelos de protección social.

La crisis actual proporcionó por lo menos la demolición de ciertos mitos y abrió espacio para algunas temáticas nuevas, más allá de reafirmar nuestro argumento central en relación con las diferencias políticas oriundas de los patrones de transición, que informaron no solo la conformación de los modelos de protección social, sino también los esquemas de reajuste que se adoptan en una situación de crisis.

### *El desarrollo del Welfare no es ascensional e irreversible*

Aunque el desarrollo histórico de las políticas sociales sugiera una espiral con un movimiento ascensional que pasa de la forma asistencial, desarrollando el sistema de *seguro social* y finalmente realizaría plenamente la ciudadanía en la *seguridad social*, diversos autores han llamado la atención sobre el carácter cíclico y fragmentado de las políticas sociales. Ya Piven y Cloward (1972) señalaban en el estudio del caso estadounidense que las políticas sociales no presentan un curso ascensional lineal, siendo más bien cíclico, movimiento que depende de los problemas de regulación de la sociedad más amplia que el gobierno tiene que enfrentar. La expansión de las políticas sociales ocurriría durante la eclosión ocasional de desorden civil producida por la masa de desempleados, y su contracción o abolición se daría en cuanto la estabilidad política fuese restaurada. Tal proposición tiene como base una situación en que la clase trabajadora no se encuentra organizada en un fuerte movimiento socialdemócrata, identificando su actuación más bien como masa marginalizada, que ciertamente compromete la posibilidad de su generalización para el contexto europeo.

Ya Suzanne de Brunhoff (1976) identifica la existencia de políticas asistenciales que sobreviven concomitantemente a las políticas de bienestar social. Ninguno de los países desarrollados tendría eliminadas tales políticas, y, para esta autora, tal anacronismo es una función de clase. De esta forma, niega la hipótesis de un curso ascensional de la asistencia al seguro, y posteriormente al *Welfare* e identifica la raíz de la persistencia de las diferentes modalidades en la propia fragmentación de la clase trabajadora, debido a la coexistencia de diversas formas de extracción de la plusvalía; formas no mercantiles conviven con la extracción de la plusvalía absoluta y de la plusvalía relativa.

Persistiría, por lo tanto, la diferenciación entre obreros y pobres, o ejército industrial de reserva, siendo este último asistido en cuanto el primero se beneficiaría del

*seguro social*. Además, la existencia de la modalidad asistencial indicaría la continuación de una tendencia a la reversión del derecho a la asistencia en los momentos de crisis del capitalismo.

Sin embargo, la posibilidad de retroceso no se daría de la misma forma en todas las sociedades, pero variaría en función tanto de la homogeneidad y grado de movilización de la clase trabajadora en el origen y desarrollo del proceso, como de la estructura de la coalición de clases capaz de sustentar el *Welfare*. Finalmente, todos estos factores se plasmarían en el legado histórico de la institucionalización del modelo de protección social cuyo carácter más universalista, especialmente sustentado por una estructura corporativa, resistiría más al cambio que un modelo de protección de carácter particularista o residual.

### *El Welfare alteró la estructura de clases forjando una nueva red de lealtades distintas*

En primer lugar, el desarrollo del *Welfare State* vino a confirmar las tesis defendidas por Polanyi (1980) acerca del falaz argumento liberal que separa lo público de lo privado, la economía de la política, el Estado de la sociedad. En este sentido, la concepción de la protección, sea como complementaria al mercado, sea como un atenuador de las desigualdades generadas en la esfera productiva, tampoco resiste al análisis más profundo que apunta la necesidad de una reconceptualización de los derechos sociales, que, según Esping-Andersen (1990) debieran ser vistos en términos de su capacidad de desmercantilización.

Es en este sentido que Oliveira (1988) propone en lugar del uso capcioso del concepto de intervención estatal, el concepto de *fondo público de reproducción del capital* ya que la producción del valor en las sociedades capitalistas depende cada vez más de la existencia de antimercancías sociales, como la desmercantilización de la fuerza de trabajo representada por el salario indirecto.

Los mismos autores que descubren ese fetiche del Estado (Oliveira, 1988; Gough, 1979; King, 1988 y Esping-Andersen, 1990) son también los que llaman la atención sobre las alteraciones introducidas por el desarrollo del *Welfare* en la estructura y composición de las clases sociales, y también las consecuencias de esta transformación en términos de las posibles alianzas políticas.

Para Esping-Andersen (1990, p. 31) hasta la Segunda Guerra Mundial las clases oriundas del medio rural dominaban el escenario político y el *Welfare* fue producto de quien las capturó. A partir de entonces, el desafío socialdemócrata fue buscar la conciliación entre las demandas de la clase obrera y de los trabajadores *white-collar* sin sacrificar el principio de la solidaridad.

El propio *Welfare* ha de ser considerado un importante factor en el aumento de la burocracia pública, al mismo tiempo que altera la estructura de empleo con la ampliación sin precedentes del empleo de profesionales en los servicios sociales. Finalmente, cabe mencionar la profunda alteración representada por la

incorporación de la mano de obra femenina tanto en la burocracia de las instituciones sociales, y como profesionales, en la prestación de servicios.

Así, la inclusión de la clase media se dio por una doble vía, esto es, tanto como consumidores beneficiados por los programas sociales como productores incorporados a la red de servicios sociales.

Las consecuencias de este fenómeno se pueden señalar en términos económicos, políticos e ideológicos, en la medida en que no solo el sector terciario se torna progresivamente más numeroso como en términos de las posibles alianzas y estrategias políticas que vengán a adoptar, sin dejar de considerar que la desmercantilización del trabajo actúa en la conformación de una nueva estructura ético-productiva.

La corrosión de los criterios de mercado en las democracias industriales con el aumento del empleo y especialmente del empleo público altera la naturaleza del conflicto entre Estado y economía, lo que lleva a King (1988, p. 53) a afirmar que los sistemas maduros tienen sus estructuras y beneficios entrelazados a las estructuras sociales que ellos mismos remodelaron.

Más allá de consolidar la posición y función de la nueva clase media el *Welfare* propició la organización de los funcionarios públicos en sindicatos fuertemente combativos en la defensa de sus intereses y en la preservación de sus estructuras. Así, si por un lado la burocratización es un resultado frecuentemente señalado en el desarrollo del *Welfare*, transformando al ciudadano en un consumidor pasivo, por otro lado, la organización de los empleados públicos en términos sindicales los aproxima ideológica y estratégicamente a los sectores de la clase trabajadora beneficiarios de los programas sociales, forjando una nueva coalición defensiva de las estructuras sociales. En este sentido, se puede afirmar que el *Welfare* no es el resultado pasivo del desarrollo del capitalismo pero, al mismo tiempo, es un importante elemento en la conformación del capitalismo y de su posible futuro.

### *Capitalismo y democracia en el mundo del trabajo*

El ciclo virtuoso del capitalismo, que se inaugura después de la crisis de 1930, en el cual pasan a convivir armónicamente altas tasas de desarrollo económico nacional con la regulación estatal de las condiciones de provisión de crecientes niveles de bienestar social a los trabajadores políticamente integrados, parece demostrar su agotamiento. Este agotamiento estaría dado por la incapacidad de la organización social conformada en aquella época —*estatismo colectivista centralizado en el trabajo* en las palabras de Offe (1984)— responder de forma eficiente a las nuevas condiciones colocadas tanto en términos de la producción económica como de la reproducción social y de la garantía del orden político.

En primer lugar, cabría recordar que la construcción de los sistemas de protección social fue producto de la producción económica y del orden político en términos de mercados nacionales, originándose de allí los Estados nacionales y sus ciudadanos. La creciente internacionalización productiva y financiera del capitalismo en su etapa actual transformó la originaria correspondencia entre producción

económica y reproducción social y garantía del deber político, en una relación altamente conflictiva. En otras palabras, la producción económica y de valor se desterritorializan en cuanto la reproducción social y el orden político siguieron adscriptos a la esfera nacional. En este sentido, la garantía de los derechos de ciudadanía, base fundamental de la legitimidad de las democracias industrializadas, sigue siendo una obligación del Estado nacional, aun en la circunstancia en que la reproducción del capital se encuentra cada vez más transnacionalizada, restando por lo tanto ganancias fiscales necesarias a la garantía de los beneficios adquiridos históricamente.

En la medida en que la reproducción económica se da cada vez más en términos transnacionales y la reproducción del consenso sigue adscripta a la esfera nacional, se puede anticipar, por un lado, una crisis financiera de los sistemas de protección social con la consecuente pérdida de legitimidad de los gobiernos en el ejercicio del poder político, y, por otro lado, la preeminencia en el sentido de alteración de las estructuras sociales y políticas del capitalismo avanzado.

Esta cuestión, de cierta forma introduce la siguiente, con respecto de la tensión entre democracia y capitalismo, reinaugurada a partir de la crisis económica de los años setenta. En la medida en que la combinación entre democracia y capitalismo sea entendida como un compromiso de clases (conforme Przeworski) —propiciado por la expectativa de lucro de ambas partes, afianzada por la institucionalidad estatalmente garantizada, a través de una política keynesiana—; este casamiento histórico es cada vez más difícil, en las circunstancias actuales de fracaso de la estrategia colectivista ante los problemas colocados desde el lado de la oferta y de la imposibilidad de control de la inflación.

En la medida en que son retiradas las bases materiales para una reproducción automática del consenso, los teóricos son llevados a formular la cuestión por el lado contrario, considerando que “si el Estado democrático es un Estado del bienestar, eso no es debido a la democracia, más a pesar de ella” (Offe, 1989, p. 297). Así, Offe considera que tal fenómeno se debió “a las solidaridades y a los modos de integración normativa que sustentan la producción continua de bienes colectivos” en una coyuntura específica del capitalismo en los países industrializados. Pero, desde los años setenta el proceso de descomposición y desestructuración de las colectividades ha llevado al debilitamiento del carácter solidario que genera el apoyo político necesario a la existencia del *Welfare*, lo que colocaría como escenario posible la opción creciente por la alternativa no cooperativa. Se divorcian así democracia y capitalismo en una sociedad en que la normatividad colectiva cede cada vez más espacio a una organización social marcadamente antisolidarista-igualitarista, con el ascenso del neocorporativismo y del individualismo.

Habermas (1987) identifica la raíz de esta situación en el agotamiento de las utopías de la modernidad, en la cual la construcción del Estado social estaba fundada en el primado del trabajo, de la ciencia de la técnica y del planeamiento como instrumentos seguros de control de la naturaleza, en la medida en que las fuerzas productivas se transformaron en fuerzas destructivas, el planeamiento favoreció la desagregación y opresión en lugar de generar emancipación y autonomía, se agotaron las posibilidades de construir una sociedad coherente en torno de la dimensión del trabajo. En

este sentido, el *Welfare State*, como instrumento fundamental de organización de la cohesión y de la reproducción social se mostró progresivamente inadecuado para asimilar los conflictos colocados más allá de la tensión entre clases sociales y/o colocadas desde afuera de la esfera productiva, tales como las cuestiones levantadas por los movimientos de mujeres, jóvenes, ecologistas, etcétera.

Finalmente, la problemática del trabajo nos remite también a los fundamentos del crecimiento económico y de la hegemonía socialdemócrata en la posguerra, teniendo como uno de sus fundamentos la forma de producción fordista-taylorista. La emergencia de nuevas formas de producción al final de este siglo coloca en la escena política la necesidad de construcción de nuevas estrategias políticas más adecuadas a las características de la producción posfordista de especialización flexible.

Para Clarke (1990) el fordismo se basaba en la producción masiva de productos homogéneos, usando una rígida tecnología de línea de montaje, máquinas y rutinas estandarizadas, en la cual la productividad era alcanzada con la ganancia por economía de escala y la descalificación, intensificación y homogeneización del trabajo. La homogeneización y masificación de la producción tendrían como consecuencia un fenómeno similar en términos del consumo de masa y de la suma de los intereses políticos a través de instrumentos colectivos como el sindicalismo, en lucha por ganancias salariales uniformes, paralelamente al aumento de la productividad.

Actualmente, sea por la saturación del mercado, sea por los requerimientos tecnológicos de las áreas de punta de la producción, está ocurriendo un cambio que enfatiza el estilo y la calidad de los productos por un lado, y la especialización y diferenciación, por el lado de la producción. La erosión de las estrategias masificadoras impondría la emergencia de nuevas identidades y el vaciamiento de antiguas identidades políticas, requiriendo una mayor diferenciación en el tratamiento de las necesidades sociales. Esta nueva demanda sería imposible de ser atendida en los marcos de un *Welfare* altamente patronizado y burocratizado. De ahí surge la necesidad de trasponer para el nivel de las políticas sociales los requerimientos actuales de flexibilización y diferenciación de las estrategias productivas, incorporando principios de pluralidad e innovación en el tratamiento de las demandas sociales. En este sentido, lo que se prevé es un cambio y redefinición del papel del Estado como estrategia, al mismo tiempo que sus funciones actuales serían progresivamente descentralizadas.

### *Rumbo a un nuevo compromiso social*

Anteriormente caracterizamos el *Welfare* como un conjunto de medidas políticas de carácter económico y social que emergieron como respuesta al proceso de modernización, viabilizando una integración mecánica en sociedades industriales con alto nivel de movilización de las clases sociales (según Flora, Alber y otros).

Esa integración fue viabilizada a través del compromiso keynesiano por el cual se compatibilizaba desarrollo capitalista y democracia, por medio de un programa apuntando a la garantía del pleno empleo e igualdad o seguridad social, forjando así las bases para una sociedad solidaria. En las palabras de Przeworski y Wallerstein

(1988, p. 31) el keynesianismo suministró una justificación técnica para el compromiso de clase, posibilitando a los partidos de los trabajadores la participación en los gobiernos en sociedades capitalistas.

Así, queda claro que el *Welfare* se asienta sobre un compromiso de clases, posibilitando la redistribución de la riqueza social para las clases menos favorecidas, cuya participación estaba garantizada institucionalmente y cuya movilización requería una respuesta social integradora. Mientras tanto, la crisis actual ha apuntado no solo hacia los límites de este compromiso original sino, sobre todo, a las nuevas necesidades y posibilidades que se discuten en el escenario político, en términos de bases sociales para un nuevo compromiso social.

La crisis de las formas estatales de la política, evidenciada por la pérdida de poder del Parlamento y por el aumento de las formas corporativas de representación de intereses por un lado, y por el florecimiento de los nuevos movimientos sociales por otro lado, estableció para los teóricos de izquierda la necesidad de formular una estrategia poskeynesiana para el socialismo, en la terminología de Buci-Glucksmann y Therborn (1981, p. 302). El desafío a ser superado refiere a cómo conquistar espacios de autonomía de las clases y de las nuevas fuerzas sociales, a través de la construcción de una estrategia de hegemonía pluralista y expansiva, en un momento en que el Estado se torna cada vez más corporativo y centralizador.

En la línea de análisis de los teóricos integracionistas, Flora (1986, XXVI) ha llamado la atención para los desafíos actuales enfrentados por el *Welfare*, y que merecerán una respuesta a través del proceso de adaptación institucional, aun después de superados los efectos de la crisis económica en este campo. En este sentido, apunta que la desintegración actual de los sistemas, al contrario de su origen, no estaría relacionada con un conflicto de clases, pero sí con la incapacidad de sus instituciones de adaptarse a los modernos desafíos establecidos por la sociedad, recreando las condiciones de integración social. Para él tales desafíos serían:

- El envejecimiento de la población y la necesidad de un nuevo contrato entre generaciones.
- Los cambios sexuales en la división del trabajo y la necesidad de un nuevo contrato entre los sexos.
- El cambio de valores y la necesidad de un nuevo contrato entre Estado y ciudadanos.

En esta línea de razonamiento los autores (Alber, 1981; Rosanvallon, 1988 y otros) buscan una explicación de naturaleza política para la crisis, sin considerar, pero también sin absolutizar sus aspectos más visibles en términos financieros. Así, identifican una crisis de legitimidad en la base del proceso actual de cuestionamiento y revisión de las bases de la protección social, aunque destacando que el compromiso con los valores básicos de libertad individual, igualdad social y seguridad económica deberá persistir (Hecló, 1981), ya que el *Welfare* se tornó un elemento constituyente de la estructura social moderna para el cual no existen equivalentes funcionales efectivos (Alber, 1981, p. 468).

Mientras tanto, el elevado grado de burocratización y consecuente centralización y alienación acarreados por su desarrollo minaron las bases de la solidaridad necesaria para apoyarlo. Huyendo de una crítica liberal que ve como solución el retorno a un Estado mínimo, los autores mencionados cuestionan, entre tanto, la reducción de la cuestión a una polarización estatización versus privatización, proponiendo repensar las formas de solidaridad social emergentes con el desarrollo del *Welfare* como la posible salida para la dificultad actual.

Rosanvallon (1988) identifica la raíz de la crisis con la imposibilidad de la cohesión de ser garantizada a través de una solidaridad mecánica propiciada por el Estado-providencia en una sociedad que se articula en torno del individuo como categoría política y económica central, la consecuencia de este modelo es, por un lado, una creciente alienación, expresada por el comportamiento de los actores envueltos para los cuales no se establece la relación entre actitudes individuales y el equilibrio del sistema. Ahí residiría la causa sociopolítica de las dificultades actuales en relación con el costo financiero de las políticas sociales. Por otro lado, la falacia de la exclusividad de la organización social a partir de la bipolaridad individuo-Estado se revela en la incapacidad de reconocimiento y de incorporación de las formas de organización y solidaridad social en una sociedad cada vez más corporativizada, la reducción del espacio de transacción colectiva en el campo de las relaciones industriales ha sido sustituido por una forma de corporativismo social que reduce las condiciones de gobernabilidad.

Los posibles escenarios para la superación de esta situación indican la necesidad de una profunda reformulación del *mix* público-privado en el campo de las políticas sociales.

En uno de ellos, la desestatización de lo social implicaría en la mayor flexibilización de la relación público-privado, con la incorporación de formas de organización social basadas en el trabajo voluntario y en el principio de autoayuda, a través de un proceso de descentralización y socialización (Rosanvallon, Alber).

En otro escenario, basado en la experiencia de los países escandinavos, se prevé una restructuración de los sistemas de *Welfare* en base a un mecanismo corporativo de organización, que involucra grupos socioeconómicos representantes del capital, del trabajo y el Estado, ya que probó ser, en aquellos países, la mejor estructuración para enfrentar las contradicciones de la fase actual del capitalismo y soportar un expansivo sistema de protección social.

Algunos autores (Gough, 1979; Schmitter, 1974) describen este escenario como probable solución, aunque temporariamente, sin dejar de señalar las contradicciones que se establecerían a partir de su adopción, tales como la reducción de la base social de apoyo al *Welfare*, así como el riesgo de alta diferenciación de los beneficios.

Otros, como Mishra (1984), a pesar de considerar las posibles consecuencias de la solución corporativista, siguen defendiéndola como la única forma de respuesta nacional a una crisis de carácter internacional, ya que su enfrentamiento va necesariamente a requerir una estrecha cooperación entre los principales intereses socioeconómicos en cada realidad nacional. La pregunta que permanece, en este caso, es si el corporativismo es una estrategia a ser adoptada como modelo para forjar un

nuevo compromiso social o, al contrario, el corporativismo es nada más que la resultante de un compromiso que se origina en una situación particular de combinación entre estructura de clases y desarrollo económico.

## Capítulo 4

# Para pensar la cuestión social en América Latina

### La protección social como política pública

La historiografía latinoamericana, en especial la brasileña —en frase atribuida a principios de siglo al presidente Washington Luís—, registró la emblemática alteración en el tratamiento de la cuestión social, que dejó de ser vista como un caso policial para ser abordada como una política pública. Evidentemente, la violencia nunca dejó de ser parte de las respuestas estatales a la emergencia de las demandas sociales, lo que significa que la alteración señalada representa una ampliación del repertorio de respuestas, desplazando la mera negación y represión de su posición predominante y prácticamente exclusiva.

La comprensión de la protección social como una política pública requiere su inserción como parte de las estrategias y proyectos que se cristalizan en el ámbito estatal, buscando la creación, reproducción y mantenimiento de las estructuras de poder.

Así, el análisis debe comprender las políticas públicas como una mediación entre Estado y sociedad, permitiendo entender no solo la propia naturaleza del Estado sino también la dinámica de su institucionalización a través, por ejemplo, del desarrollo de las estructuras de protección social.

El estudio de la emergencia y de la institucionalización de una política como la de seguridad nos permite identificar el lugar que esta cuestión ocupa tanto en el interior del Estado como para diferentes sectores de la sociedad, llevándonos a revelar la intrincada tela de relaciones de poder que se establece de forma tal de requerir esa mediación, expresada por el desarrollo de una política pública.

Un concepto de gran utilidad (desafortunadamente sin una traducción precisa en lenguas latinas) para el análisis de las políticas públicas es el de *statecraft*, empleado por Malloy (1991, p. 4) en el estudio de las políticas sociales, que indica la percepción del Estado como una dinámica relacional en la cual son construidos “modos de organización que buscan tanto crear como contener y canalizar poder en estructuras de relaciones recíprocas”.

La importancia de este concepto se debe al esfuerzo de reunir en una misma forma de aprehensión del desarrollo de una política pública a su base social en cuanto construcción y consolidación de relaciones de fuerza, de forma simultánea a

la estructuración de vehículos organizacionales y administrativos de canalización y circulación del poder, en una estructuración dada del Estado.

Entendiendo a la ciudadanía como la contrapartida de la construcción del Estado, esto es, como proceso simultáneo y correlativo a la dinámica de la consolidación de una autoridad central, se puede huir de un modelo tradicional de análisis de las políticas públicas en el cual ellas son tomadas como respuestas pasivas del Estado a los *inputs* del ambiente externo, o como *outputs* de un proceso decisorio y administrativo que impacta al medio circundante.

Malloy (1991, p. 5) define *statecraft* como:

Un aspecto de un proceso de mediación esencial en el cual las políticas públicas (el concepto de público es central para cualquier noción histórica del Estado) dan forma y sustancia al fenómeno de la ciudadanía. Específicamente, *statecraft* es visto como la iniciación de políticas públicas por los agentes (en términos legales, agentes fiduciarios *que le tienen confianza*) dotados de poder para actuar en nombre del Estado, elaborando y regularizando las relaciones fundamentales entre Estado y sociedad. *Statecraft* es la esencia del proceso de formación y reformulación a lo largo del tiempo de la asociación civil conocida como Estado por el desarrollo de relaciones entre miembros de la asociación (ciudadanos) y la autoridad central que integra la asociación y provee los medios por los cuales algunos miembros pueden expandir el poder producido por la asociación.

Entendido como parte de la dinámica relacional del poder, el proceso de desarrollo de la política pública se refiere al establecimiento de relaciones de mediación entre Estado y sociedad a partir de la emergencia política de una cuestión, esto es, a partir del momento en que las fuerzas que la sustentan son capaces de insertarla en la arena política como una demanda que requiere respuesta por parte del poder público.

Esto representa, por un lado, la capacidad alcanzada por las fuerzas de sustentación de imponer una cuestión, o sea, la habilidad y poder de transformar su necesidad en demanda política, aunque no tengan capacidad de regulación sobre el curso subsiguiente del proceso decisorio y sobre el modo de encuadramiento y respuesta a la demanda establecida en la agenda gubernamental.

Por otro lado, al implantar una normatividad reguladora de los procesos sociales a través del encuadramiento de la reivindicación por medio de una política estatal, canalizando el poder emergente y disciplinando su posibilidad de ejercicio, lo que ocurre es un proceso de expansión de clase (Castro Andrade, 1985). La expansión de clase asegura la hegemonía de las fuerzas dominantes al garantizar el encuadramiento de las reivindicaciones en el ámbito de las estructuras técnicas, legales y políticas —canales por los cuales de ahora en adelante deberán transitar inclusive los cuestionamientos y la oposición— asegurando la estabilidad en el ejercicio del poder.

Este proceso implica el reconocimiento de derechos de los ciudadanos, o sea, la constitución y reformulación permanente del estatuto de la ciudadanía. Implica también el trabajo de forjar el propio Estado, ya sea en lo que respecta

a la construcción de su dimensión nacional, o en la operación de una ingeniería institucional que asegure el control de la cuestión socialmente planteada. De todas formas, más que un aumento de las estructuras estatales, lo que se requiere es una ampliación en los grados de estatismo.

Este abordaje se distancia, pues, de los estudios que toman la política pública como resultante de presiones por parte de sujetos políticos previamente constituidos y también de aquellos que la ven como efecto de la acción interventora de un Estado concebido como entidad cuya inmanencia denota ausencia de una dinámica interactiva y constructivista, por la cual se puedan aprender los grados de desarrollo de su institucionalidad.

Por desarrollo de su institucionalidad entendemos el fortalecimiento de una autoridad central a través de la concentración del poder de forma que garantice condiciones de gobernabilidad como parte del proceso de consolidación y expansión de la hegemonía.

Evidentemente, esto requiere la construcción simbólica de la nacionalidad como una inclusividad que diferencia una colectividad de las demás, asegurando el fundamento para la percepción subjetiva de igualdad e identidad colectiva que subyace en la definición del que sea considerado bien público; creando así posibilidades de legitimación de la acción estatal. En las palabras de Offe (1989, p. 295) “la autoridad estatal que impone la producción de un bien colectivo debe ser considerada un bien colectivo en sí misma”, un problema que solo se soluciona al tomarse en cuenta la existencia subyacente de una cierta percepción subjetiva de la identidad colectiva.

En síntesis, el análisis de las políticas sociales como parte del conjunto de políticas públicas deberá contemplar la dinámica contradictoria en la cual las políticas sociales son parte intrínseca de la construcción colectiva y conjunta de la nacionalidad, de la ciudadanía y de la institucionalidad estatal.

Por lo tanto, un esquema general de análisis de las políticas públicas debiera contemplar, en una dimensión histórica y por lo tanto espacio-temporal, las condiciones de su emergencia, la dinámica de su desarrollo y las contradicciones y tendencias de su desdoblamiento político-institucional.

Con relación a las condiciones de emergencia, es preciso considerar inicialmente quién pone la cuestión en la escena política, o sea, cuáles son las fuerzas sociales que se aglutinan en una coalición capaz de sustentar el posicionamiento de una cierta demanda y requerir su inserción en la agenda gubernamental. Según Oszlack y O'Donnell (1976), existen diferentes formas de ejercicio del poder que impiden el surgimiento histórico de una cuestión, tales como negar su problemática, afirmar su inevitabilidad, relegarla o reprimirla.

La emergencia de una cuestión presupone, pues, una nueva correlación de fuerzas, la creación de un tejido social en torno de una problemática, con capacidad de insertarla en el debate político. Este proceso social tejido en torno de una cuestión, para usar la feliz expresión de Oszlack y O'Donnell (1976, p. 20), envuelve la constitución de sujetos políticos, esto es, la construcción de una contrahegemonía, de una cultura en el sentido gramsciano, capaz de organizar valores e ideologías y direccionar la conducción de un proyecto a través de estrategias políticas. Tal proceso

implica la movilización de actores sociales situados en el interior del Estado o de la sociedad, creando así la base social necesaria a su sustentación. En este sentido, la emergencia de una cuestión es siempre una indicación de la alteración en la correlación de fuerzas organizada en torno de esta problemática, o sea, es un movimiento en la lucha por la hegemonía.

Hay que tener en cuenta que una necesidad socialmente problematizada se transforma así en demanda política, pasando a hacer parte de la agenda de problemas socialmente reconocidos o vigentes. No obstante, esto no garantiza, de por sí, su encuadramiento o solución, debiendo ser considerado en nuestro análisis el *timing* entre la emergencia de una cuestión y su efectiva inserción en la agenda gubernamental en la cual tienen origen los procesos decisorios acerca de la definición e implementación de las políticas públicas.

Por lo tanto, es necesario considerar tanto la coalición que da sustentación a la emergencia de esta cuestión como los diferentes actores que puedan posicionarse contrariamente, así como la postura de la burocracia estatal frente a la urgencia en su encuadramiento o a su postergación, relegación o represión.

La posición de los decisores en el interior del Estado será demarcada por la correlación de fuerzas que se establecen en la sociedad, así como por la percepción política de la posibilidad de inclusión de la nueva cuestión en una estrategia legitimadora. Por otro lado, esta percepción dependerá de cómo la cuestión está siendo definida y empleada: si se trata de un enfrentamiento directo de la hegemonía de clase; si tiende a la desestabilización del régimen/gobierno; si puede ser canalizada a través de un proyecto reformista legitimador, etcétera.

Evidentemente, el establecimiento de una cuestión es una *puesta en marcha* de un proceso en el cual su propia forma dependerá del juego de las interacciones (negociaciones) que se van a procesar.

Con frecuencia, los analistas de políticas públicas han tomado como parámetro para su estudio la estructura de escasez, considerando que solo algunas cuestiones son problematizadas y, entre estas, apenas algunas serán encuadradas y pocas serán resueltas.

Tomando como ejemplo la cuestión de la pobreza en América Latina, numerosos estudios han demostrado que cuando este concepto es traducido como conjunto de necesidades básicas, para efecto de su operacionalización, no se alcanza a tratarlo en sus dimensiones históricas, antropológicas y políticas (Franco & Cuentas-Zavala, 1983). Por otro lado, se constata también que la cuestión de la pobreza solo alcanzó un estatuto político en el momento en que se pudo insertar en un proyecto nacional de creación de estrategias desarrollistas (Molina, 1980; Wolfe, 1982). Finalmente, los estudiosos (Mesa-Lago, 1980; Franco & Cuentas-Zavala, 1983) afirman que las políticas sociales, para no hablar de las económicas que influyen sobre el trabajo, en América Latina, no están dirigidas para responder a las demandas establecidas en términos de la problemática de la pobreza, ya que ellas no están ni siquiera dirigidas para los grupos social y económicamente más vulnerables.

Este ejemplo es ilustrativo de las limitaciones del concepto de escasez, tomado en sus aspectos básicamente cuantitativos, para dar cuenta del análisis de las políticas

públicas, ya que el elevado nivel de crecimiento económico, propiciado por la adopción de las estrategias desarrollistas en la región, no alteró la cuestión de la pobreza.

Santos (1987) trabaja con la estructura de escasez, con el objetivo de dar cuenta también de los aspectos cualitativos envueltos en el proceso decisorio. Tanto las elites decisorias como los demás grupos sociales se posicionan en relación con las alteraciones en la estructura de la escasez, promoviendo así un proceso de diferenciación social, “al inducir la emergencia de organizaciones que tienen por objetivo alterar la posición en la estratificación social de los grupos que representan” (Santos, 1987, p. 63). Finalmente, el autor propone que los cambios en el comportamiento de las elites, que generan nuevas decisiones políticas, derivarían tanto de la complejización social (diferenciación + organización) como de los cambios en el conocimiento social especializado.

El primer punto importante a considerarse aquí es que las necesidades socialmente problematizadas requieren la intermediación de liderazgos y organizaciones capaces de ser reconocidas políticamente, vocalizar las demandas y establecer alianzas.

Papadópulos (1991, p. 93) identifica dos tipos de mediadores legítimos con capacidad de transferir su interpretación de los problemas a la sociedad: los liderazgos intrasectoriales y los liderazgos hegemónicos, extrasectoriales, cuya capacidad de transformar la autopercepción que la sociedad tiene de sí misma y de cada uno de los sectores que la integran es condición para el cambio de la relación global-sectorial.

En otros términos, la politización de una cuestión requiere la identificación del individuo con una colectividad más amplia —partidos, movimientos, organizaciones— que sea capaz de transformar la percepción de un problema, constituyendo así un sujeto político capaz de realizar la mediación necesaria para que tal cuestión pase a ser parte de la agenda de las políticas públicas. Además de la legitimidad socialmente reconocida, tales mediadores se diferencian por su capacidad de trazar estrategias movilizadoras de apoyos y por el volumen de recursos que son capaces de manipular. También deben ser tomadas en cuenta calificaciones como el conocimiento que detenta acerca de los aspectos técnicos de la cuestión y su posibilidad de evaluación de las expectativas acerca del comportamiento de los otros actores.

Ciertamente todos estos factores diferenciadores deben ser considerados cuando se analiza la capacidad potencial de cada mediador en trascender al nivel sectorial y corporativo, para dimensionar el problema como una cuestión nacional, donde la especificidad es portadora de un proyecto global de sociedad.

Entonces, considerando que el Estado es un conjunto escalonado de procesos de decisión y de no decisión (Poulantzas, 1980) que involucra dentro de sí un juego contradictorio de posiciones representadas en distintos órganos y sectores/niveles de la burocracia, se torna necesario tener en cuenta el dónde, o sea, el lugar en que el problema es tomado como objeto de política pública dentro de la organización estatal.

Es evidente que las posibilidades de la burocracia de actuar como actor o como *arena* serán definidas no solo por el lugar donde la cuestión se inserta en el aparato estatal sino también por la relación más general entre Estado y sociedad, en la cual se demarcan los grados de libertad y autonomía de decisión de la burocracia estatal.

Partiendo del presupuesto de la heterogeneidad del aparato estatal —en términos de sus vinculaciones con los intereses en pugna en la lucha por el poder— que representa, por lo tanto, una red escalonada de poder, hay que tener en cuenta la virtualidad del conflicto en el interior del Estado, en el confronte de diferentes posiciones y estrategias de encuadramiento de un problema agendado. Esto no niega la posibilidad de actuación coherente con la posición prevaleciente, ya sea identificada con los intereses de los grupos hegemónicos o que represente el empate político (indecisión, irresolución) entre diferentes grupos y sectores, que se manifestará en su actuación sea como arena política, o como actor social.

La burocracia estatal desempeña al mismo tiempo los dos tipos de papeles: es arena de lucha política, donde se alternan diferentes actores representando los intereses privados (algunos privilegiados); es actor social, en cuanto agente de iniciativas, interlocutor de otros actores, traductor de un conjunto de directrices políticas (Luchesi, 1989, p. 176).

En otras palabras, la simultaneidad asumida por los papeles estatales garantiza la comprensión de su inserción activa en el proceso de constitución de la clase trabajadora a través de las políticas sociales y no apenas una actuación en respuesta a los problemas planteados por ella (Offe & Lenhardt, 1984, p. 22).

Es interesante observar que tanto un análisis marxista mecanicista como las proposiciones derivadas de una sociología basada en la teoría de las influencias acaban por retirar del Estado la posibilidad de una actuación más allá de lo reactivo y determinista, reduciéndolo a la acción refleja del poder de una clase monolíticamente investida, lo que da, en este sentido, el mismo efecto que concebirlo como una arena amorfa donde se encuentran los diferentes actores e intereses organizados, descalificados en términos de su peso y acceso a los recursos de poder, como consecuencia de su inserción en el proceso de acumulación.

En este sentido, acaban sufriendo estas limitaciones, incluso la afirmación de la necesidad de que la diferenciación social y complejización de los intereses derivados de los cambios en la estructura de la escasez sean mediados por organizaciones que canalizan estas demandas para que se transformen en políticas públicas.

Esto es porque tal razonamiento no tiene en cuenta la selectividad estructural del Estado, derivada de su naturaleza, que le reserva la contingencia (y no la libertad) de seleccionar las demandas en base a las necesidades de preservación del proceso de acumulación y reproducción de las estructuras de poder, filtrando aquellas que pueden ser admitidas, en la agenda, como problemas socialmente reconocidos.

Precisamente tomando el papel del Estado como actor social, tenemos en cuenta que su actuación está condicionada por contingencias dadas por los límites del proceso de acumulación, dentro de los cuales la libertad de elección de sus agentes se ejerce en interacción con los demás actores sociales.

Offe y Lenhardt (1984, p. 36) procuran identificar la trayectoria evolutiva de las políticas sociales como resultado de la “compatibilidad de las estrategias, mediante las cuales el aparato de dominación política debe reaccionar tanto a las *exigencias* como a las *necesidades*, de acuerdo con las instituciones políticas existentes y las relaciones de fuerza sociales por ellas canalizadas”.

Es decir, los autores llaman la atención sobre dos elementos claves del proceso que condicionan las posibilidades de selectividad en el tratamiento de exigencias vis a vis de necesidades (del proceso de acumulación), que son las instituciones políticas previamente existentes y la relación de fuerzas que las atraviesan en cuanto canales de circulación y arena de negociación y enfrentamientos.

Las políticas, como acciones estatales, implican un doble proceso que internamente se manifiesta como fortalecimiento, reformulación o creación de nuevas cristalizaciones institucionales y, externamente implica un reordenamiento de las fuerzas socialmente posicionadas.

En otros términos, con cada problemática incorporada en la composición de la agenda de las políticas públicas se crean nódulos, como fueron designados por Oszlack y O'Donnell (1976), articulando conflictivamente estructuras y órganos estatales con grupos y organizaciones de la sociedad civil, posicionados en relación con la cuestión determinada.

Es oportuno recordar las observaciones de Jessop (1982, p. 224) de que aunque el Estado deba ser investigado como un sistema de dominación política cuya estructura tiene un efecto en la lucha de clases, a través de su papel en la determinación del balance de fuerzas y formas de la acción política, se debe tener en cuenta que la intervención estatal se encuentra diferenciada por las formas de representación. O sea, “formas de representación distintas —como clientelismo, corporativismo, parlamentarismo y pluralismo— definen, aunque no determinen completamente, los modos de accesibilidad a los aparatos de poder del Estado de las diferentes fuerzas e influyen en la manera como estas son constituidas” (Jessop, 1982, p. 230).

Por último, las políticas públicas deben ser consideradas en términos de sus efectos reproductivos, en relación simultánea con la estructura de dominación política y las relaciones de producción, como sugiere Therborn (1982), y en ambos casos puede acarrear su ampliación, manutención o desmontaje.

## Algunas indicaciones para analizar el Estado latinoamericano

La aplicación de la metodología propuesta, de análisis de las políticas públicas, no podría dejar de lado la especificidad de la forma Estado en América Latina, ya que se propone la comprensión de estas políticas como mediaciones de su relación con la sociedad, consustanciada en estructuras institucionales y modos de interpelación de las distintas clases y actores sociales.

Aunque no es posible hablar de una *Teoría del Estado en América Latina*, los estudios que se han realizado hasta el momento nos permiten divisar algunas indicaciones teóricas que pueden ser importantes instrumentos analíticos tanto de la forma particular del Estado en América Latina, como de la generalidad del Estado capitalista. El punto crucial para el establecimiento de estas analogías puede ser encontrado exactamente en aquellos elementos que configuran un Estado en crisis permanente en la región y que pueden ser identificados en las situaciones de crisis de los Estados

de derecho democráticos, evidenciando la naturaleza común a ambas formas singulares de constitución y ejercicio del poder político bajo el capitalismo.

Para sintetizar, podemos puntualizar algunos de esos elementos que alcanzaron un elevado grado de consenso entre los estudiosos de la región.

### *Economía/política/Estado*

La primera constatación a este respecto trata de reconocer la falta de homogeneidad del nivel económico, lo que es igualmente una de las características determinantes de las sociedades latinoamericanas. En este sentido, la propia postulación de la heterogeneidad estructural pone en cuestión el presupuesto subyacente tanto en la teoría liberal como en la tradición materialista de una racionalidad inmanente a la economía, vista a su vez como un proceso natural que cohesionaba la sociedad (argumento desarrollado por Lechner, 1981).

Por otro lado, ningún esquema simplista de relación base/superestructura puede dar cuenta tanto de la complejidad alcanzada por el capitalismo en su fase monopolista, como de la dinámica entre Estado/sociedad en los países dependientes de capitalismo tardío. En ambos casos, y por diferentes razones, la economía no alcanza la necesaria cohesión de la sociedad, requiriendo la presencia del poder político en la construcción de la unidad de la formación económico-social.

Para Sonntag (1977) la diferencia entre los dos casos residiría fundamentalmente en el hecho de que en el capitalismo monopolista en los países desarrollados es el fortalecimiento de la esfera económica la que hace necesaria la intervención de lo político, mientras que en el caso de los países dependientes el predominio del papel dirigente de la esfera política es consecuencia del debilitamiento de la estructura económica, derivado de su sujeción a los intereses de reproducción del capital internacional. También para este autor, en el capitalismo original la esfera política no necesitaba ser dominante porque el consenso estaba de tal forma encarnado en la dinámica interna de la estructura total que se puede afirmar que, en esta etapa, la propia economía cohesionaba la sociedad, requiriendo la intervención política solo como mantenedora del orden.

Asimismo, la forma Estado emergió como necesaria para garantizar la reunificación política de la sociedad dividida en clases, ya que “toda dominación realiza una unificación del cuerpo social en cuanto constitución de un orden político” (Lechner, 1985, p. 88).

Esa función estatal de imprimir coherencia y unidad a la sociedad fragmentada en clases, inherente a la naturaleza del Estado capitalista, queda pues acentuada en estos dos casos mencionados, de forma que tal paradoja se torna reveladora de la impropiedad de la metáfora base/superestructura como herramienta analítica de la necesaria diferenciación que se establece entre economía, política y Estado. Para Lechner (1981, p. 137):

Toda política es un conflicto de particularidades, y el Estado es una forma de generalidad [...] no podemos pensar la política sin referencia a una forma que sintetice a la sociedad, ni podemos pensar al Estado sin referirnos a una sociedad dividida.

Así, ni todo lo estatal aparece inmediatamente como esencialmente político, ni todo lo político se refiere directamente a lo estatal, como alerta Vega (1984, p. 153):

...pero no se puede olvidar que el Estado es la forma más desarrollada de concentración de poder de la sociedad moderna, dado que tal olvido implicaría transformar la política en una simple actividad moralizante, que no asume las realidades de la dominación.

Para algunos autores, como Evers (1987) la transposición de la identidad dialéctica teórica entre base y superestructura a una sociedad concreta no conduciría a errores tan flagrantes cuando es aplicada a una sociedad en la cual hubiese una correspondencia entre la esfera de la economía y la esfera de lo político, como fue el caso de los Estados nacionales de los países del capitalismo desarrollado. Ya en el caso de los países dependientes, al no existir esta correspondencia entre las dos esferas —ya que para él los Estados de la periferia no tienen, en rigor, una sociedad— la aplicación de un razonamiento esquemático llevaría fatalmente a errores e impediría la comprensión de la compleja relación entre los dos niveles.

En las sociedades dependientes, de capitalismo retardatario, quedó patente que no fueron necesarias ni una cultura burguesa ni una clase burguesa fortalecida para que el proceso de industrialización y de implantación de la producción capitalista de forma dominante sucediera. En este sentido, se puede afirmar que la constitución del capitalismo y de la dominación burguesa tuvieron como condiciones de origen no el mercado, pero sí la política (ver al respecto Torres-Rivas, 1987).

Las consecuencias de la exigencia de la construcción de la unidad social a través de lo político son identificadas en la necesidad de una presencia estatal precoz y abarcadora de la totalidad de la dinámica social. Así, no solo toda la política parece pasar por el Estado, como los propios intereses económicos se enfrentan necesariamente en cuanto luchas políticas. El hecho de que el Estado sea el lugar privilegiado donde clases y actores sociales se constituyen, acarrea un alto nivel de politización de los conflictos y de los sujetos sociales, dado que la política se toma el terreno por excelencia de expresión, tanto de los intereses de clase como de formación de los propios actores sociales (Riz & Ipola, 1985; Touraine, 1976).

Los efectos de esa relación van a sentirse tanto en la gran autonomía que es conferida a lo político, como en el hecho de que los actores sociales se tornan relevantes más por su papel político que por su posición en cuanto clase. En otras palabras, se trata de una situación en que las fuerzas sociales no preexisten al Estado, pero sí son conformadas a partir de su intervención, lo que lleva a la paradoja de que todo pasa por lo político pero que, al mismo tiempo, lo político está vacío de su

función de representación de intereses, ya que los intereses no se conforman sino en el propio Estado.

Esas características serían las responsables del carácter altamente personalizado por el cual los intereses se inscriben en la órbita estatal, cuando no alcanzan a generalizarse y hacerse representar en la arena política anteriormente a su enfrentamiento con el aparato estatal. La persistencia de prácticas clientelistas y patrimonialistas en la relación entre los organismos estatales y los sectores sociales expresaría esa lógica de negación de la representación, como principio organizador de la arena política, y su sustitución por una red de relaciones subyacentes, nunca claramente explicitadas, sometidas a una dinámica no competitiva y sí integradora, a través de la cual los intereses se constituyen en el seno del propio Estado.

En este sentido, la predominancia de la esfera política es también su propio debilitamiento, ya que todas las formas de organización política, sea del capital o del trabajo, parecen remitir a la esfera estatal, haciendo que la autoidentificación política sobredetermine la autoidentificación social (conforme el argumento desarrollado por Riz & Ipola). Al mismo tiempo en que se fragiliza la arena política y las fuerzas sociales, el aparato estatal, como terreno privilegiado de constitución de intereses, actores y alianzas políticas, alcanza una dimensión inusitada y, en consecuencia, la burocracia estatal y las propias capas medias que suministren los funcionarios y profesionales para el cuerpo estatal pasan a jugar un papel crucial en la reproducción social. Aquí también se expresa esta no correspondencia entre lo económico y lo político, ya que existe un desfase flagrante entre el poder atribuido a este grupo social y su inserción en la estructura productiva. Sea como arena, sea como actor político, la burocracia sigue siendo una fuerza política imposible de ser tratada superficialmente, cuando se pretende analizar la constitución y organización del poder político en estas sociedades. De tal forma que tanto las prácticas políticas como las prácticas administrativas requieren ser analizadas de forma concomitante, considerando la posibilidad de su intercambiabilidad.

También se hace necesario tener en cuenta que, por el hecho de que el capitalismo en estos casos se ha implantado prescindiendo de una cultura burguesa arraigada y extendida en la sociedad, las consecuencias se harán sentir también en el tejido sociocultural, ya que no se produjo la absorción de las otras *concepciones de mundo* por la unidad social burguesa. Para Zermeño (1987, p. 64-67), en los casos de desarrollo capitalista tardío:

No solo no hubo una correspondencia entre economía y sociedad como cuando se manifestó una aguda desarticulación sociocultural [...] En estos casos, el Estado se verá frente a la enorme tarea de administrar la desarticulación ya que solo desde esa esfera es posible cohesionar las profundas brechas del tejido social.

Más de una vez se constata que la exigencia de un Estado fuerte, capaz de cohesionar política y socialmente, es también su principal límite, ya que el Estado se torna el espacio de la plena competencia, evitándose los enfrentamientos directos entre los

actores sociales, y limitando la posibilidad de constituirse en cuanto generalidad necesaria a la cohesión social.

En los países de capitalismo liberal se produjo un conjunto de transformaciones en el sentido de la constitución del Estado social de derecho, que también alteró profundamente no solo la relación entre los niveles político y económico, sino también su propia naturaleza y dinámica internas. La crisis de los presupuestos de autorregulación de la sociedad civil y del Estado mínimamente interventor restablecieron la necesidad histórica de organización administrativa de la sociedad civil por la esfera pública, cuyo eje está localizado en el Estado.

En el caso de los países latinoamericanos la insociabilidad entre las esferas de lo público y de lo privado no representa una continuidad histórica sino, al contrario, constitutiva de estas sociedades.

### *Nación/clases/hegemonía*

La aparición de la nación como una forma particular de comunidad está asociada al proceso histórico de emergencia de nuevas formas de producción, relacionadas con la existencia del mercado y el dominio burgués. La burguesía necesitó realizar la unificación nacional para establecer su forma de producción, al mismo tiempo que la propia nación se transformaba en una fuerza productiva (como la comprendía Marx, al afirmar que la primera fuerza productiva es la misma colectividad).

Por otro lado, la generalización de las relaciones mercantiles tuvo como procesos contemporáneos la construcción de una identidad nacional colectiva y la centralización del poder. En otras palabras, el dominio burgués se conformó a través de la creación del mercado, de la nación en cuanto un referente geográfico y cultural —de ahí la importancia del idioma oficial que posibilita los cambios económicos y simbólicos— y de un Estado nacional, o sea, la transformación del orden en poder.

Esa correspondencia entre la generalización de ciertas relaciones económicas, la construcción de una unidad socioterritorial y la expansión y consolidación de un sistema de dominación, que puede ser observada en los orígenes de los Estados nacionales europeos, no se presentará de la misma forma en la emergencia de los Estados latinoamericanos.

En América Latina la emergencia de los Estados nacionales está asociada a las necesidades de expansión del sistema capitalista internacional, lo que determina su contradicción básica y estructural:

La contradicción de un Estado nacional soberano en el marco de una economía internacional que lo determina sitúa el problema de la sociedad latinoamericana como una sociedad dependiente y es esta condición estructuralconstitutiva la que especifica las funciones y el desarrollo de la nación, del Estado y de las clases sociales en la historia de la región. (Tórreres-Rivas, 1987, p. 109)

En otros términos, en cuanto la nación representó en aquellos países el límite territorial y político de expansión del capital y del dominio de clase, en el sentido de adentro hacia afuera, en nuestros países la nación representó la necesidad de expansión del capital internacional, en un movimiento inverso desde afuera hacia adentro.

La constitución de la nación y de los Estados nacionales como posibilidad de penetración de las relaciones mercantiles y de la acumulación del capital, en este movimiento desde afuera hacia adentro, implicará que la constitución del sistema de poder no guarde correspondencia ni con las relaciones y formas de producción —que siguen siendo en gran parte precapitalistas— ni con la constitución plena de los sujetos sociales. En este sentido, la construcción de los Estados nacionales no implicó que la categoría *clase* predominase sobre las demás formas de constitución y organización de las fuerzas políticas.

La estructura de las clases sociales en esas sociedades va a presentarse como altamente compleja y heterogénea. En primer lugar, no hay homogeneidad de composición o de intereses en relación con la clase dominante, ya que ella se encuentra articulada para afuera con el capital extranjero y para adentro con las formas precapitalistas de producción. De tal manera, la estructura de dominación no alcanza la unidad y coherencia necesarias para hablarse de un Estado nacional soberano, porque no existe correspondencia entre el poder político y la referencia territorial y/o las clases nacionales.

Desde el punto de vista tanto de las capas intermediarias como de los sectores dominados se observa la misma fragmentación, fruto de las diferentes inserciones en la estructura productiva, así como su incorporación al sistema político antes de su constitución en cuanto clase, generando las conocidas formas de corporativismo estatizante.

Las consecuencias políticas de estos fenómenos han sido señaladas por algunos autores, buscando evidenciar en estos casos las particularidades de la forma asumida por el poder político en la región. La diferenciación señalada en el origen de las formaciones nacionales entre los países desarrollados y los países periféricos sugiere que las contradicciones actualmente enfrentadas por los países desarrollados, entre la organización del poder político en términos nacionales y las necesidades crecientes de internacionalización establecidas por el proceso de acumulación, van incidir de manera muy diferente del que la problemática indica para los países de desarrollo dependiente. En el primer caso, la superación de la forma nación es una derivación del propio desarrollo y expansión de la formación nacional en cuanto expresión de la reproducción del capital. En el segundo caso, la derivación de estas contradicciones desde el origen del proceso de construcción del Estado nacional-soberano, requiriendo, por un lado, su existencia formal, y negando su viabilidad por otro, acarrea un complejo proceso de relación Estado/sociedad, en el cual la hegemonía, como expresión de la constitución de los sujetos colectivos, es al mismo tiempo sustituida/solapada por un poder político avasallador.

Si la hegemonía remite necesariamente al problema del sujeto histórico constituido (Moulian, 1984) y la heterogeneidad estructural actúa como un factor de

inviabilidad de la construcción de las identidades colectivas, la creación de la nación en nuestros países representó la expansión del dominio político, aunque no haya representado la supremacía de una clase nacional. En este sentido el ejercicio del poder requerirá que las luchas políticas ocurran dentro del propio Estado, en un proceso continuo de *enfeudamiento* de sus agencias, y por lo tanto de su particularización, aunque sea el Estado y no la existencia de una clase hegemónica la garantía de la unidad nacional.

En otros términos, el poder político intenta suplir con el uso de la violencia la incapacidad de las clases dominantes fragmentadas de construir el mercado, a nivel económico, y la unidad nacional a nivel territorial, ideológico y social, lo que evidentemente mina las propias bases del dominio burgués, negando los presupuestos de libertad e igualdad requeridos tanto para el intercambio como para la constitución de la ciudadanía.

Diferentes autores han llamado la atención sobre el hecho de que esa estructuración de las clases acarreará consecuencias de orden político peculiares, por ejemplo, en cuanto a la relación pueblo/nacional/movimiento.

Por ejemplo, Touraine (1976, p. 102) llama la atención sobre el reiterado uso de la categoría *pueblo* en la historia política latinoamericana (y también *oligarquía*) dado que “la palabra *pueblo* indica la coincidencia de una categoría de clase y de una categoría comunitaria, nacional, regional o local [...] o sea, representa tanto una clase como la realidad local o nacional violada por la penetración extranjera”.

Plaza (1984, p. 305) asume que en este contexto: “las clases populares son las clases nacionales; por su situación material, el contenido de sus representaciones colectivas y de su horizonte histórico”. En este sentido, la lucha nacional, al contrario de ser la consolidación del dominio de la burguesía, se torna una lucha antiimperialista y anticapitalista.

Sin embargo, Laclau (1985, p. 36) al analizar la estrategia de la hegemonía en América Latina afirma la imposibilidad de reducción de las luchas al antagonismo clasista:

El carácter de masa que debe darse a la acción política y al amplio grado que requiere la heterogeneidad de los frentes de lucha, hacen suponer que algún tipo de forma política de carácter movimientista es el más apropiado para una estrategia como la que postulamos.

A pesar del elevado grado de ideologización que impregnó los estudios sobre la cuestión en la región, y de las profundas transformaciones económicas que se están produciendo en la forma de articulación de los capitales en la etapa actual de la acumulación, cierto es que el referente nacional, en cuanto referente político y sociocultural, sigue siendo un punto de tensión permanente en razón de su contradicción original.

Por otro lado, la no constitución plena de los sujetos sociales implicó que las estrategias de lucha se hayan caracterizado mucho más por su carácter de movimiento que por su organización clasista.

En este sentido, estas conclusiones sugieren que los antagonismos sociales y las estrategias de lucha tengan ejes alternativos a la polarización capital versus trabajo, sin que, no obstante, se deba con esto oscurecer la centralidad de la lucha de clases en la organización de los intereses en conflicto. Es interesante notar que los estudios recientes sobre la etapa del *capitalismo monopolista de Estado* en los países desarrollados se aproximan, en ciertos aspectos, a la problemática que estaba siendo tratada acerca de América Latina, ya que la bipolaridad capital versus trabajo está dando lugar a formas de movimientos policlasistas de organización y lucha política, más allá de las tradicionales formas de representación partidaria.

### *Capitalismo y democracia*

Tanto los escritores clásicos liberales como el propio Marx veían incompatibilidades en la convivencia entre capitalismo y democracia: los liberales buscando proteger la libertad y la independencia de las amenazas igualitarias y Marx percibiendo la democracia como una forma de exacerbar las contradicciones de clase (Offe, 1984, p. 356).

Przeworski (1989, p. 162) señala que el presupuesto incorrecto del análisis marxista es aquel relativo a la imposibilidad de conciliación en cuanto al conflicto distributivo, ya que las experiencias democráticas del siglo XX demostraron no solo la compatibilidad entre los dos términos, vistos como antagónicos por los pensadores del siglo XIX, como indicaron los fundamentos de su mutua adecuación. En las palabras de Offe (1984, p. 397), los mecanismos responsables por el patrón de coexistencia fueron el sistema partidario competitivo y el *Welfare State* keynesiano o, en otras palabras, la mercantilización de la política y la politización de la economía privada.

Al contrario, por lo tanto, de las expectativas de Marx, fueron exactamente el mecanismo de representación (sufragio + partidos + parlamento) y la satisfacción de las necesidades a través de su objetivación material que constituyeron la condición de posibilidad de expansión conjunta de la acumulación y de la democracia.

Así, de la negación de esta posibilidad, el pensamiento político pasa a tornarla paradigmática. Si bien la teoría liberal clásica reconocía la inequidad del sistema político y temía la posibilidad que la dictadura de la mayoría sea impuesta a través del sufragio universal, su versión contemporánea, el pluralismo, aleja esta amenaza al presuponer que la múltiple fragmentación de intereses a que cada individuo está sometido impediría las organizaciones clasistas y duraderas (Stepan, 1980, p. 35). Los partidos políticos cumplirían la función esencial de agregar esas demandas fragmentadas a través del voto, modelo en el cual el ciudadano se transforma en un consumidor.

La crisis actual del capitalismo repone en el orden del día las discusiones sobre las relaciones entre democracia y capitalismo, evidenciando elementos tales como la determinante presencia del Estado, la no competitividad de los grupos —organizados en poderosos *lobbies*—, el alto grado de concentración de las unidades productivas,

etcétera, todos ellos actuando como desestabilizadores de la democracia competitiva. Frente a tales evidencias, el pensamiento liberal se actualiza encontrando en el corporativismo un sustituto para la democracia liberal en declinación, atribuyendo al Estado el papel de actor fundamental debido al crecimiento de la importancia de los grupos de interés.

Se asegura así la legitimidad del ejercicio coercitivo de la acción estatal a través de una ingeniería política que contrabalancee el ejercicio del poder entre instancias y niveles gubernamentales, internalizándose la obediencia y el deber político de los ciudadanos a través de un eficiente sistema de representación, organizado bajo grandes partidos políticos y aun con variados grados de redistribución de la renta efectivizados por los mecanismos financieros, fiscales y socioasistenciales del Estado.

Aunque esa situación paradigmática haya sucedido en muy pocos países, considerándose el sistema capitalista mundial, y además, haya sido progresiva y profundamente alterada en la etapa más reciente del capitalismo monopolista de Estado, así mismo funcionó teórica e ideológicamente como una tendencia del capitalismo, para la cual todos se dirigían o se interrogaban sobre sus incapacidades.

El análisis de la forma Estado en América Latina ciertamente se ha dificultado por el predominio de este modelo ideal, cuya crisis actual evidencia tendencias autoritarias en los capitalismo desarrollados, similares a aquellas permanentemente encontradas en capitalismo periféricos subdesarrollados. Tal fenómeno nos lleva a la formulación de una proposición general, como la existencia de elementos de un Estado de excepción como intrínseca al Estado capitalista, que pueden emerger como respuesta a una situación de crisis económica y crisis política del Estado de derecho democrático, o aun tornarse permanente, impidiendo la consolidación de la forma democrática del dominio de clase.

Toda la discusión que se viene dando sobre las transiciones democráticas tanto en América Latina como en el sur de Europa, y, más recientemente en el Este europeo, presenta como trazo común la ausencia de una reflexión más profunda sobre el propio concepto de democracia y sobre su relación con las condiciones socioeconómicas.

Los estudios sobre transiciones a la democracia han concentrado su atención en los mecanismos de ingeniería institucional a ser creados para garantizar la consolidación de la ingeniería de la democracia, así como en las estrategias políticas de los diferentes actores que pueden obstaculizar/facilitar la vuelta al autoritarismo, haciendo abstracción del contexto socioeconómico en que estos cambios se están procesando, sin considerar las especificaciones tanto de la forma del Estado, como consecuentemente, los movimientos más generales de reorganización de la división internacional del trabajo impuesta por la dinámica actual de la acumulación capitalista en escala mundial.

Al asumir una definición formalista de la democracia, los análisis sobre los procesos de transición comienzan a ser contaminados con una concepción modernizadora del desarrollo político, en la cual se colocan de forma polar: de un lado lo arcaico, las estructuras patrimoniales, la no separación de lo público y privado, el autoritarismo; y

del otro lado, lo moderno, la república, la dimensión de *accountability*, la democracia entendida como poliarquía (O'Donnell, 1988a).

La persistencia de ciertos patrones estructurales de relación Estado/sociedad, como el patrimonialismo, es señalada como presumible explicación de las dificultades para la construcción democrática, olvidándose que su persistencia o continua recreación mereciera ser, en sí misma, motivo de indagación.

La cuestión de la transición democrática tratada desde la óptica del capitalismo retardatario y periférico encuentra en el trabajo de Singer (1988) un abordaje histórico estructural, en el cual apunta la contradicción específica de nuestros países, dentro de la contradicción más general entre capitalismo y democracia: “una amplia camada [...] de trabajadores que tienen derechos políticos pero, por no poseer lazos formales de empleo, no usufructúa de los derechos *sociales*, conquistados por la clase obrera” (Singer, 1988, p. 99).

Al no tener posibilidad de participar de la redistribución de la renta a través de los mecanismos de política social y redistribución, la población *excedente* pasa a reclamarlos directamente al Estado, recreando así a cada momento las estructuras arcaicas del empleísmo<sup>1</sup>, clientelismo y patrimonialismo:

En América Latina, los conflictos distributivos tienden por lo tanto a perder su apariencia de conflictos, transformándose en pleitos junto al Estado, como si los recursos de que este pudiese disponer fuesen infinitos. Los pleiteantes no disputan entre sí, al contrario, en determinados momentos de crisis pueden unirse todos en el sentimiento común de que son perjudicados por los que detentan el poder del Estado. Este ocultamiento del carácter contradictorio de las reivindicaciones económicas es extraordinariamente reforzado por la *inflación*. (Singer, 1988, p. 101)

La necesidad de encuadre de las demandas sociales heredadas de todos los períodos anteriores —la llamada *deuda social acumulada*— elevando a la condición de ciudadanos a las masas de desposeídos en América Latina, se ha dificultado por las condiciones generadas estructuralmente por el proceso de acumulación capitalista, es decir, la heterogeneidad estructural, que implica la no coincidencia del ciudadano con el contribuyente.

Aunque las relaciones entre capitalismo, democracia y, más específicamente, justicia sustantiva, solo muy recientemente se están desarrollando, se puede afirmar que no hay ninguna relación necesaria entre democracia y justicia social, siendo por lo tanto esta relación también una construcción de ingeniería social (Moisés, 1989, p. 59), y una expresión de la voluntad política.

Los estudios de Przeworski (1989) son de extrema importancia al establecer el conjunto de condiciones mínimamente necesarias para que esas estrategias sean

---

<sup>1</sup>Nota del traductor: La expresión *empleguismo* aquí traducida como *empleísmo* es de uso muy frecuente en Brasil y hace referencia a la práctica demagógica que consiste en otorgar cargos en la administración pública del Estado a cambio de favores políticos.

adoptadas por diferentes actores sociales. En este sentido, evidencian que a pesar de que la democracia fundamentalmente implica la incerteza acerca de los resultados, es necesario una cierta dosis de certeza sobre los procedimientos para que los actores apuesten a la solución democrática, esto es, para que se dé un pacto entre capitalistas y trabajadores organizados, respaldado por una postura intervencionista del Estado con el mínimo de instituciones necesarias al cumplimiento del pacto.

Como pudimos señalar en varios momentos, ni el Estado en su forma específica adoptada en América Latina ni las clases sociales cuentan con las condiciones mínimas señaladas como necesarias a la postulación y ejercicio de estrategias reformistas. Así, concurren negativamente para la consecución del pacto entre trabajadores y capitalistas, entre otros factores: el bajo nivel de organización clasista, la fragmentación extrema de las clases; el altísimo nivel de incertidumbre en relación con las expectativas económicas, políticas e institucionales, además de la pequeña institucionalización de las relaciones y conflictos sociales.

En la medida en que en las sociedades dependientes la reproducción del capital se organiza a nivel transnacional y la reproducción del consentimiento sigue siendo un problema nacional (Przeworski, 1981, p. 265) —fenómeno que se generaliza también para las sociedades no dependientes— se torna difícil que haya un compromiso de clases, cuyo presupuesto es que las clases se encuentren disciplinadas por el Estado (lo que no sucede en relación con el capital internacional).

## Estado, nación y ciudadano

El desarrollo del Estado o proceso de *state-building* ha sido identificado con la emergencia de un poder central que posee un efectivo control de los medios de coerción, soberanía continua sobre un cierto territorio y la habilidad de recaudar tributos regularmente, junto con un sistema judicial estable (Merquior, 1986, p. 276).

En este sentido, la experiencia de América Latina no se aleja del patrón europeo clásico, en el cual la constitución de un Estado nacional se da como contrapartida necesaria de la emergencia de la sociedad de mercado, como el mínimo para institucionalizar las reglas del juego. No obstante, no se identifica con aquella como conformación de un proceso similar de construcción de las mediaciones entre Estado y sociedad.

Para Oszlack (1984, p. 10), en la medida en que la formación del Estado nacional es un proceso convergente, aunque no unívoco, de constitución de la nación y de un sistema de dominación, se torna más apropiado hablar de estatismo para referirse al grado en que un sistema de dominación social adquirió un conjunto de propiedades que definen la existencia de un Estado —expreso en la capacidad de articulación y reproducción de las relaciones sociales— tales como: externalizar su poder; institucionalizar su autoridad; diferenciar su control e internalizar su identidad colectiva.

La formación del Estado sería entonces el proceso gradual de adquisición de estos atributos, cuya determinación no puede ser reducida meramente al pleno desarrollo de la economía capitalista, pero debe encontrarse en la relación economía-política, que conformó diferentes fases en las cuales aquellos atributos se adquirieron.

La propuesta de Oszlack (1984, p. 22) es analizar la formación del Estado concentrando el análisis en el proceso social desarrollado alrededor de la problematización y resolución de cuestiones que no solo tuvieron en el Estado nacional un actor central sino también su propia inserción en el proceso que contribuyó a constituirlo como tal o a modificar sensiblemente algunos de sus atributos.

Es en este sentido que nos proponemos analizar el desarrollo de los sistemas de protección social en América Latina, como parte de la construcción de los Estados nacionales, en respuesta a cuatro órdenes de procesos políticos que incidieron sobre la madurez de la economía capitalista: la integración, la incorporación, la participación y la redistribución.

Es a través de la respuesta a estas cuestiones, en el tiempo oportuno y de la forma adecuada, que el Estado va adquiriendo y/o reafirmando los atributos que aseguran su capacidad de concretar la dominación y ejercer poder.

Si bien la constitución del Estado es el resultado concreto del grado de articulación logrado entre los intereses regionales, urbanos y rurales, no se debe reducir el Estado a la dimensión de intereses sociales, en detrimento de su función de mantener el orden y de su papel como actor político.

La integración económica del espacio territorial obedeció a particularidades que marcaron diferentemente los procesos de *state-building* en los países latinoamericanos. Por ejemplo, en los casos de Chile y de Costa Rica, se atribuye a la relativa homogeneidad regional de los valles centrales —donde se concentraba la acción organizada— la consolidación precoz de los Estados nacionales (Oszlack, 1984, p. 28).

En el caso de Argentina, las demandas por independencia surgen de la disconformidad de las elites pero no alcanzan a unificar las diferentes fracciones en lucha por el control del comercio exterior, representadas por el monopolio del puerto de Buenos Aires y los reclamos antimonopolistas de las provincias litoraleñas del Este (Merquior, 1986).

La falta de expansión de la economía aliada a la existencia de fuerzas centrípetas entre la capital y las provincias del litoral caracterizarían un juego de suma cero que acarreó un proceso de militarización de la política por un lado, y por otro, una ruralización de las bases de poder a través del *caudillismo*. Para Merquior (1986, p. 277), la desunión nacional juntamente con la inestabilidad política y la baja institucionalización actuaron en el sentido de postergar la constitución del Estado nacional en Argentina, proceso que solo tuvo curso después de 1860.

Al contrario, en Brasil, diferentes autores (Merquior, 1986; Oszlack, 1984) llaman la atención sobre el papel ejercido por una elite política nacional heredada de la corona imperial, que encontró en la centralización del aparato burocrático y militar la posibilidad de mantenimiento de la unidad nacional. En este sentido, la constitución del orden nacional se da con el fortalecimiento del Estado apoyado débilmente en los sectores productivos, o, en las palabras de Reis (1985, p. 210):

Teniéndose en cuenta que los procesos de formación de las clases y de la construcción del Estado son interactivos, resaltamos que un aspecto crucial en la experiencia brasileña es el hecho de que el Estado se convierte en un actor político privilegiado antes que otros intereses estén aptos a competir con las elites agrarias.

La política de compromisos entre los poderes regionales y el gobierno central pasa a ser una de las características más importantes del ejercicio del poder en la etapa de constitución del Estado en Brasil, signando profundamente el proceso y la cultura política de este país.

Reis (1985, p. 198) sustenta, con relación al proceso de *state-building* en el caso de Brasil, que en el período de dominación oligárquica el Estado no pierde su identidad, pero es la propia superposición entre lo público y lo privado lo que lo caracteriza. En otros términos, como bien señalara Nunes Leal (1975, p. 252) en su estudio sobre el coronelismo, la expansión contradictoria del Estado con el crecimiento del poder público derivado de la necesidad de preservación del poder local de los coroneles: “este sistema político es dominado por una relación de compromiso entre el poder privado decadente y el poder público fortalecido”.

Si Brasil puede caracterizarse, entre los países latinoamericanos, por la adquisición precoz de aquellos atributos que le garantizan la institucionalidad del poder, o *estatismo*, lo mismo no sucede en cuanto a la constitución de la nación.

El proceso de constitución de una sociedad nacional, aunque requiera como prerequisite la existencia de una autoridad centralizada en el Estado, va más allá, en el sentido que implica la creación de una identidad nacional y la constitución de la comunidad política, en otros términos, implica el desarrollo de la ciudadanía en el sentido de la garantía de la igualdad política y civil delante de la ley.

En el modelo de desarrollo de los Estados europeos, formulado por Rokkan (1975), son sucesivas las etapas de constitución de la unidad político-administrativa, de la unificación nacional, de la incorporación de los segmentos periféricos al sistema político y, finalmente, la redistribución vía políticas públicas.

Lo que se puede observar, analizando los diferentes casos en América Latina, es que las etapas no se dan de manera sucesiva, de tal forma que las mismas cuestiones representadas en aquel modelo en términos de etapas que se acumulan son también empleadas en el proceso de constitución del Estado nacional en la región, solo que se presentan simultáneamente o sin que hayan sido previamente resueltas las cuestiones anteriormente planteadas.

Si tomamos como ejemplos los casos de Brasil y de Argentina podemos observar estas especificidades, ya que la constitución del Estado fue anterior en Brasil en relación con la Argentina, mientras que la constitución de la nación fue previamente establecida en este último país (Merquior, 1986, p. 277); lo que explicaría, en el caso argentino, el fenómeno denominado por O'Donnell (1977) como *colonización* del Estado por la sociedad civil, es decir, la proyección de los conflictos de los grupos de interés en el interior de las instituciones estatales, fragmentando y fragilizando su poder.

Las indagaciones sobre si hasta 1930 se podría hablar de un Estado nacional en Brasil, o si en la mayoría de los países de la región la constitución de una sociedad nacional estaría resuelta recién en los años cincuenta, no impidieron que en estas décadas la cuestión de la incorporación y participación de las masas trabajadoras urbanas en un contexto de crisis del poder oligárquico, generalización de la organización económica capitalista y ausencia de una fracción hegemónica, se planteara de forma contundente en el escenario político regional.

Según Faletto y Rama (1984, p. 15), la creación de la nación como comunidad política asumió tres formas principales en América Latina: el populismo, la democracia y la revolución nacional y popular.

El populismo fue sin duda la forma más frecuente de constitución de la comunidad política porque, por una parte, sus contradicciones (en cuanto a grupos con intereses opuestos y divergentes) expresan el ascenso y las demandas de participación de una multiplicidad de grupos no constituidos como clases sociales; por otra parte, su manejo de los símbolos permitió expresar identidades (del tipo *pueblo*) u oposiciones (nación/antinación), que eran las sentidas por las poblaciones en acelerada transición social. La misma contradicción entre participación simbólica y dependencia de un poder autoritario coincidía con la continuidad del autoritarismo rural internalizado y con la forma dudosa de participación en la vida urbana.

Ya la democracia como forma de constitución de la comunidad política ha sido menos frecuente, porque exige una sociedad modernizada y un desarrollo previo de los sectores medios, condiciones que no fueron muy comunes.

La revolución nacional y popular constituyó la forma de establecer la comunidad política nacional en aquellas sociedades de fuerte componente agrario enfrentando simultáneamente el doble proceso de constituir nación y Estado.

Podemos plantear, por lo tanto, como hipótesis en relación con el desarrollo de los sistemas de protección social, que dada la especificidad del proceso de *state* y *nation-building* en la región, no hubo un proceso secuencial y resolutivo en el cual las cuestiones de la unificación, integración, participación y distribución se presentan sino, al contrario, la no resolución de una cuestión antes de la presentación de las demás implicará que ellas se determinen como desafíos en simultáneo y, más aún, una sea asumida como posibilidad de respuesta para la otra. Este arreglo, en el cual la resolución inconclusa de una cuestión condiciona la capacidad de respuesta a las que siguen, así como el hecho de que una cuestión sea, en sí misma, tomada como *posibilidad* de respuesta al desafío que ya ha surgido, resulta en un sistema político de carácter por un lado híbrido, con niveles escalonados de superposición de estructuras políticas de diferentes matrices que no se superan pero se amalgaman y, por otro lado, en una reincidente fragilización de estas estructuras, que nunca pueden establecerse como definitivas y acabadas, y están siempre en un proceso de transición inconclusa.

En otras palabras, las cuestiones son permanentemente respondidas, en un proceso que denota la constante fragilización del estatismo, en la medida en que no se consolidan sus atributos básicos, derivados de la no resolución de la cuestión original de institucionalización de la autoridad, de modo que las demás cuestiones, acerca de la participación y redistribución, siempre se encuentran remitidas a la necesidad de garantizar la institucionalización de la autoridad.

Así, la problemática de la protección social en América Latina no puede ser vista solo desde el punto de vista de la incorporación de la clase trabajadora al mercado de trabajo, ni tampoco desde la necesidad de una distribución más equitativa de la renta nacional. Más allá de estas determinaciones, la protección social es un desafío que se determina desde que la unidad político-administrativa se está consolidando, y su ecuación va a depender de las características asumidas en cada caso por este proceso.

Además, la protección social se presentará como un desafío o como una respuesta a los problemas de integración nacional, participación y redistribución, y en la medida en que no se haya alcanzado oportuna y concretamente la institucionalización de la autoridad, sucede un proceso a través del cual la participación y la redistribución no solo se desplazan sino que también son convertidas en problemas y respuestas a la baja capacidad de integración.

En este sentido, las características que van a conformar el formato y la amplitud del sistema de protección social en cada caso van a depender del momento en que esta cuestión se estableció, de la forma como habían sido abordadas las cuestiones que la precedieron y, sobre todo, si la protección social fue asumida como una cuestión en sí misma y/o como la posibilidad de dar respuesta a otros desafíos determinados en el escenario político.

Coincidimos con la hipótesis planteada por Papadópulos (1991) de que los sistemas de protección social tienen que ser analizados teniendo en cuenta el desarrollo institucional del Estado. Desde esta perspectiva, Papadópulos (1991, p. 23) analiza que la incorporación precoz de la población uruguaya en el marco de las diferentes modalidades de protección social derivó de la necesidad de incorporar la institucionalización del Estado a la consolidación de los factores simbólico-culturales del sentimiento nacional. En otros términos, la especificidad del proceso de creación del Estado uruguayo implicó una agudización de la necesidad de consolidación de la integración nacional, debido a los desafíos representados por las amenazas externas, y fue el desarrollo y extensión de la ciudadanía a través del sistema de protección social un elemento fundamental —tanto simbólica como institucionalmente— de abordar la demanda por la creación de un Estado nacional, tornándose en su elemento articulador y distintivo.

Al analizar el caso brasileño, Santos (1988) identifica la política social como un recurso utilizado para resolver la crisis de participación, situada en un contexto en el que la segmentación de la economía y de la sociedad repone el problema de la integración y en que ni siquiera la institucionalización había sido resuelta. Así, los conflictos entre capital-trabajo se manifiestan anteriormente a la integración plena del sistema político y a su estabilización a través de la institucionalización de la competición por el poder. Como consecuencia, Santos (1988, p. 77) identifica que “el recurso

de la política social, para resolver la crisis de participación en un contexto de escasa institucionalización política dejó como saldo solo un estilo de producir esa política —el modelo burocrático— sustraído de la agenda visible de competición legítima”.

De hecho, lo que se puede observar es que el modo de resolución de la cuestión de la participación —cuando no fue negada basándose en criterios excluyentes de orden racial— ocurrió en detrimento de la dimensión democrática de la representación en un marco constitucional liberal (a excepción de los casos de Chile y de Uruguay, donde siempre estuvo presente la preocupación de la institucionalización de un sistema partidario pluralista, aunque altamente centralizado y verticalizado). Por lo tanto, las dimensiones políticas y sociales de la ciudadanía no solo no alcanzaron a integrarse sino que, en la mayoría de las veces, estuvieron en franca oposición.

En busca de una genealogía de la asimetría entre ciudadanía política y social en la región, Calderón y Santos (1989, p. 91) señalan que en la fase de desarrollo oligárquico se produjo la instauración de democracias liberales censitarias y restringidas, basadas en un juego contradictorio representado por la dinámica liberal capitalista ejercida a nivel urbano, permitiendo la vinculación con el mercado externo, y otra dinámica esencialmente discriminadora y excluyente de las masas populares en cuanto a la ciudadanía política y social. En el populismo fue inaugurada una nueva relación entre democracia social y política, no obstante, sin conseguir resolver el problema de su bifurcación, ya que eran más bien gobiernos democráticos —con una participación más inclusiva y alguna redistribución— que regímenes democráticos, con institucionalización de las reglas de participación y redistribución.

La hipótesis planteada por los autores (1989, p. 97) en cuanto a la génesis de esta bifurcación remite a las tentativas de construcción de una comunidad nacional homogénea —correspondiente a una visión organicista de la democracia— que habría acarreado la dificultad de construcción de una comunidad política en la cual ciudadanía política y social se articulasen.

Lo que se puede observar es que la constitución del Estado y de la nación, en una situación de dependencia, requiere la institucionalización y centralización del ejercicio del poder político y hasta la creación de símbolos y de una cultura nacional que garanticen la unidad nacional, como parte de las demandas de consolidación de una economía de mercado y de su inserción en el orden capitalista mundial.

Sin embargo, en el nivel interno, este grupo no encuentra su identidad en el mercado, pero sí en la tutela de la autoridad estatal en algunos casos (Reis, 1985, p. 214) y/o en las tendencias corporativistas y de *enfudamiento* del Estado por los intereses privados en otros.

En otros términos, la construcción del Estado y la consolidación de la nacionalidad, de la cual el desarrollo de la ciudadanía es al mismo tiempo producto y parte esencial del proceso de institucionalización del poder político, sucedió en América Latina prescindiendo de la dimensión republicana de la democracia, por la cual entendemos no solo el establecimiento de reglas abstractas universales sino, fundamentalmente, la separación entre lo público y lo privado.

Las diferentes formas de corrupción de esta relación —prebendarismo, patrimonialismo, empleísmo, clientelismo, corrupción— así como la ausencia de la noción de rendición de cuentas del gobernante, o *accountability*, demuestran que los gobiernos democráticos en la región, aun cuando propician el ejercicio de los derechos sociales, civiles y políticos (de forma más amplia o más restrictiva) no alcanzan a romper con la estructura autoritaria que sirve de amalgama al sistema político. La ausencia de la dimensión republicana (etimológicamente *respublica* significa cosa pública) se manifiesta en la reificación del orden social elitista y autoritario y en la imposibilidad de constitución del individuo como sujeto político; aunque los instrumentos para reproducir su subordinación sean exactamente aquellos que, en otras culturas, fueron resultantes de la ruptura con una sociedad tradicional.

Para comprender las peculiaridades de la formación del Estado nacional en América Latina algunos autores han recurrido a los trabajos antropológicos de Dumont sobre la ideología individualista en el mundo moderno, para el cual la atomización de los individuos como parte del proceso de centralidad de la economía como categoría filosófica primordial en la organización de las relaciones sociales, requerirá la emergencia del Estado-nación como forma característica del Estado moderno, en la paradójica reunión de dos principios excluyentes: una colección de individuos; un individuo colectivo (Reis, 1985, p. 212).

Los estudios comparativos de Dumont (1966, p. 23) identifican que en las sociedades tradicionales el énfasis se pone en la sociedad en su conjunto, cada cual contribuyendo dentro de su lugar en la jerarquía al orden global, y la justicia consiste en proporcionar las funciones sociales en relación al conjunto. Por el contrario, en las sociedades modernas, se generaliza la tendencia individualista en consonancia con el desarrollo de la moderna división del trabajo; cada hombre particular encarna en cierto sentido la humanidad entera, la sociedad es concebida y reificada como el medio para consagrar el ejercicio de la libertad y de la igualdad.

En el caso de América Latina, según Lechner (1988) la constitución del Estado nacional moderno no alcanzó a romper el modelo holístico de sociedad entendido como la primacía del todo sobre las partes— fuertemente presente en la cultura ibérica, debido a que no se puede alcanzar la efectiva secularización de la política, fundando el deber político en la soberanía popular.

Coexistirían una legitimación democrático-igualitaria y una legitimación trascendente en una especie de legitimación escalonada, invocándose —según la oportunidad— la *voluntad popular* o el *bien común*. Esta ambigüedad facilita a los países fragmentados por divisiones sociales preservar una identidad de comunidad, pero dificulta una concepción laica de la política. (Lechner, 1988, p. 143)

La percepción de una coexistencia entre diferentes lógicas de organización social es derivada de los análisis sobre la región, manifestándose ya sea en la existencia de modalidades de ejercicio del poder que las articulan —coronelismo, caudillismo— o en la simultaneidad con que apelan a referentes colectivos formales como la *cuestión*

*social* y la *cuestión nacional* y que buscan en el líder carismático la encarnación física de la identidad nacional. La racionalidad formal intenta una adaptación instrumental del uso de medios eficientes en relación con los fines, presuponiendo un acuerdo sobre los fines y sobre las reglas del juego. La secularización inconclusa en América Latina, para usar la feliz expresión de Lechner, acarrea una formación cultural en la cual el fundamento del ejercicio de la política —que no deriva de un pacto o acuerdo racional— debe buscarse en la lógica trascendente que fundamentaría al propio Estado.

Esta superposición de lógicas de organización social tiene sus consecuencias en la construcción tanto del Estado nacional como de su relación con los ciudadanos, como lo señala Malloy (1991), ya que la concepción de ciudadanía es en sí una expresión del predominio de la racionalidad legal sobre las formas tradicionales de jerarquización de los individuos en las sociedades premodernas. Teóricamente, todos los ciudadanos son iguales delante la ley, más allá de que el concepto de ciudadanía implique la existencia de individuos atomizados y despersonalizados que encuentran su dimensión colectiva en el sometimiento a una norma abstracta legal.

La coexistencia de principios opuestos de ejercicio de la autoridad, que genera formas híbridas en el caso latinoamericano, posibilita que la dependencia personal sobreviva y dé sustentación a los sistemas legales de protección social que se basan en la independencia personal y en la sumisión a la norma formal definida por el conjunto de las políticas sociales.

En el desarrollo de los sistemas de protección social en América Latina, este fenómeno se manifestó a través de la implantación de un régimen de ciudadanía regulada por el Estado a partir de la inserción laboral del trabajador (Santos, 1987) y por la institucionalización de un patrón de desarrollo de las políticas sociales caracterizado por la incorporación vía cooptación de los beneficiarios de las políticas (Abranches, 1982).

Definiendo la cooptación como la integración social y política de las capas populares bajo el control político de las clases dominantes a través del Estado, Abranches (1982, p. 7-9) concluye que, en estos casos, más que un derecho inherente de la ciudadanía, la protección social se vuelve un privilegio para un estrato particular definido por el Estado. Esta incorporación alienada impide la formación de una clase trabajadora autónoma y poseedora de una identidad colectiva, en la medida en que refuerza su fragmentación a través de la distribución diferencial de los privilegios por medio de una red de intercambios de favores clientelistas, que produce una lógica de acción corporativista por parte de los grupos de beneficiarios y una lógica de acción privatista por parte del Estado.

Weyland (1991, p. 22) utiliza el concepto de heterogeneidad organizacional para denotar la coexistencia de diferentes principios organizacionales divergentes en América Latina: el corporativismo, el clientelismo y el universalismo. Mientras que el universalismo se basa en reglas que reclaman validez para cualquier persona, el corporativismo es fundado en reglas que son válidas para sectores y segmentos específicos y el clientelismo agrupa reglas que son válidas para personas específicas en pequeños grupos de relaciones personales. La coexistencia de principios tan

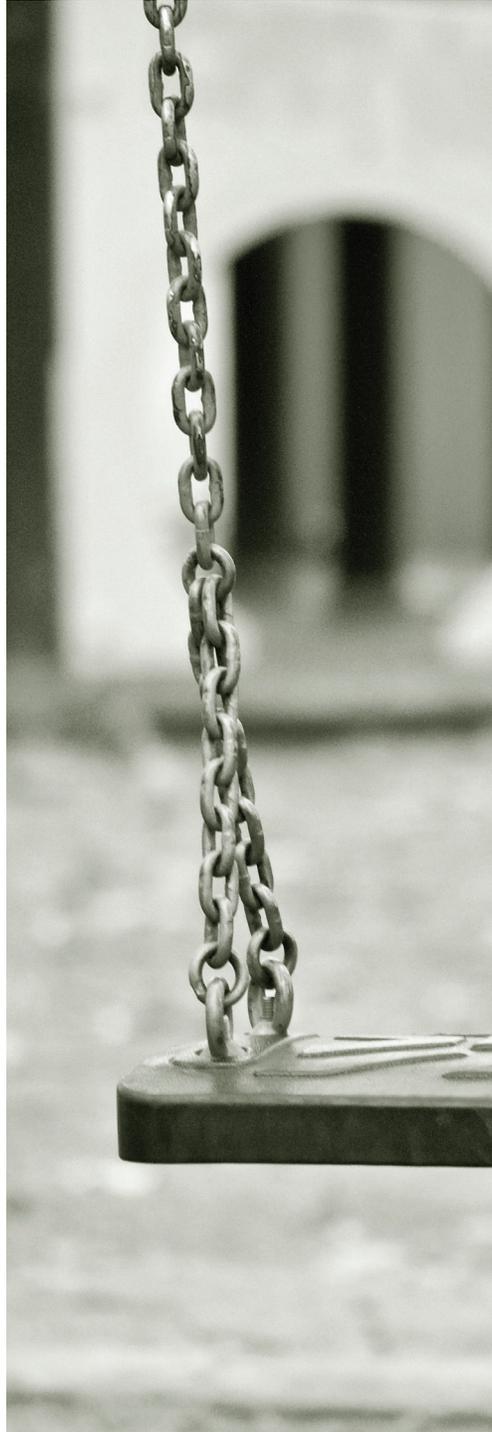
divergentes acabaría, a su entender, por obstaculizar el efecto redistributivo de las políticas sociales, ya que las redes de clientelas y relaciones de poder corporativa anularían la posibilidad de la realización de políticas universalistas.

Nuestra hipótesis de trabajo con respecto a esto asume, no obstante, este arreglo como altamente contradictorio, alejado de una concepción funcional mecanicista, en la cual todas las partes se articulan en relación con la finalidad que cumplan como parte del todo. La posibilidad de su preservación está dada por la capacidad que demuestre, en cada etapa del desarrollo, de responder a la necesidad de institucionalización de la autoridad a través de un patrón de políticas sociales basado en la incorporación fragmentada y cooptativa de la clase trabajadora.

Podemos, pues, afirmar que la ciudadanía, como contraparte del Estado nacional en América Latina, es la expresión de la existencia de un proceso en el cual la formulación genérica y abstracta es atravesada por una lógica de ejercicio del poder político a través de la cual se reifican estructuras de dominación particularistas/personalistas. Entre tanto, la superposición de distintos principios articuladores de la organización social y de la acción política entran en tensión y sus límites funcionales parecen circunscriptos a un cierto momento de la evolución histórica de esta sociedad, para convertirse en un dilema en el momento siguiente, en que tales límites hayan sido transgredidos como parte del desarrollo contradictorio de los arreglos expresos en los patrones de incorporación de la participación política y de la protección social.

La corporización de este patrón de políticas sociales en un aparato moldeado en las necesidades de asegurar la participación y la redistribución a través de mecanismos de cooptación y regulación que garanticen la institucionalización de la autoridad central va a ser, en un primer momento, una solución necesaria y estabilizadora, tornándose, posteriormente, un dilema a ser resuelto.

En este sentido, la existencia de poderosos aparatos de protección social en la región denota la necesidad de construcción del Estado en torno de la cuestión social, pero no indican del mismo modo, la constitución de ciudadanos.



## Capítulo 5

# El legado de la seguridad

### Abordajes teóricos

Cuando se observa el campo de las políticas sociales en América Latina se constata que a pesar de la importancia económica y política alcanzada por la seguridad social —tanto bajo el prisma de los indicadores cuantitativos como el volumen de recursos, número de beneficiarios y funcionarios involucrados con este sistema, como bajo el impacto político de las estructuras de la seguridad en la incorporación de los trabajadores y en la legitimación de los gobiernos— solo de modo reciente, y asimismo podemos decir que tímidamente, tal fenómeno ha sido tomado como objeto de los análisis políticos.

Dentro del campo de las políticas sociales, el aparato legal e institucional que se encuentra bajo la designación de seguridad social se distingue por incluir beneficios de prestación continuada como jubilaciones y pensiones, y otros esporádicos como asignación por nacimientos de hijos, por enfermedad, por reclusión; todos ellos destinados a asegurar la reproducción del trabajador y de sus dependientes en una situación de riesgo, en la cual se supone que el ciudadano no tendría condiciones, o no debiera enfrentar con sus posibilidades individuales.

A diferencia de otras políticas sociales como la educacional o la habitacional, la seguridad se distingue por agrupar un conjunto de beneficios —en especie o monetarios— cuyas características distintivas tradicionalmente fueron asociadas a la existencia de una norma legal que asegura su ejercicio como derecho; la definición de mecanismos financieros e institucionales de carácter corporativo; la vinculación del beneficio a una situación de riesgo (ancianidad, accidente, enfermedad) frente a la cual existe un pacto de solidaridad previamente establecido.

Aunque sin subordinarse a una rigurosa conceptualización, ya que esta definición más que teórica es sobre todo política, la seguridad social, ya sea en su origen o en su desarrollo posterior, llegó a abarcar un conjunto diversificado de políticas sociales, identificadas como políticas de previsión, políticas de atención a la salud y políticas de asistencia social.

Los conflictos técnico-políticos en la concepción de la seguridad social están referidos a los modelos idealizados de protección social identificados por las modalidades: seguridad, asistencia y seguro. La generalización del concepto de seguridad, desde mediados del siglo XX, indica no solo una proposición técnico-política que se tornó hegemónica, sino también la realidad de la creciente incorporación de diferentes modalidades de protección social y su tendencia a la universalización.

Sin embargo, la polémica derivada entre una posición más restrictiva y otra más abarcadora en el ámbito de la seguridad social trae a la discusión el origen de las dificultades del establecimiento de una concepción más precisa, en razón de los conflictos subyacentes entre corporativismo versus universalismo; régimen de capitalización versus régimen de repartición; privado versus público.

Aunque sea fácilmente identificado, un modelo de seguro caracterizado por el corporativismo en la organización institucional y en la vinculación de las contribuciones y de los beneficios y por el régimen de capitalización de los recursos, el tercer par de esta polarización ya no se aplica integralmente, en la medida en que el carácter público del seguro social introduce una contradicción entre el vínculo individual y la garantía social del beneficio.

De la misma forma, otro modelo identificado como de seguridad correspondería a las polarizaciones *función pública, cobertura universal y régimen de repartición simple*, aunque la función pública no deba ser confundida con la gestión estatal y la adopción del régimen esté más vinculada a la madurez de los sistemas que a los objetivos redistributivos de la política pública.

A pesar, por lo tanto, de las dificultades inherentes a la aprehensión y análisis del fenómeno de las políticas de seguridad social y de su diversidad en relación con los distintos países de la región, algunos autores han buscado, con relativo éxito, explicar las condiciones de emergencia, la dinámica de su desarrollo y las características, asumidas de forma más global, en la región.

La contribución más reconocida es sin duda la de Mesa-Lago (1978, p. 262) para quien el desarrollo de la seguridad social, tanto en las sociedades modernas como en las tradicionales, refleja en su estratificación la estructura ocupacional, diferenciada de acuerdo con el poder que cada grupo tiene para presionar al Estado. Porque el poder de los grupos de presión está positivamente relacionado con la excelencia de su sistema de seguridad social, Mesa-Lago propone que en un régimen liberal-pluralista, sindicatos/subgrupos pueden recibir protección a través de una combinación de factores: su propia fuerza, la influencia de los partidos políticos y los intereses de la burocracia.

Inscribiéndose dentro de una perspectiva teórica liberal-pluralista, Mesa-Lago enfatiza el papel de los grupos de presión y su acceso a los recursos políticos, como determinantes de la dinámica evolutiva de la seguridad social en América Latina, sin encontrar evidencias (1978, p. 262) para una acción propia de la burocracia, ya que esta aparece más bien como un recurso de poder accionado en respuesta a las demandas colocadas por los grupos. Sin embargo, reconociendo la excepcionalidad de los regímenes autoritarios que se sucedieron en la región, que alteraron las condiciones de ejercicio del juego político, Mesa-Lago (1978, p. 9) aun así afirma:

Sin negar la importancia que el Estado, los partidos políticos y la burocracia han tenido en ciertos países y períodos históricos, considero a los grupos de presión como la fuerza más significativa, aquella que mejor y sistemáticamente explica el surgimiento y estratificación de la seguridad social a través de la historia de América Latina. Las otras fuerzas frecuentemente operan

en respuesta a, en anticipación a, o como mediadores de las demandas de los grupos de presión.

En este sentido, puede decirse que, aunque la propia realidad latinoamericana no permita que el autor asuma una visión ingenua en relación con el Estado y a la libertad de expresión de los grupos, aun así sigue afirmando una posición en la cual la política de seguridad social es concebida como *output* proveniente del Estado en respuesta a los *inputs* generados por los actores sociales (Gianola-Martegani, 1983), dado que estos actores son concebidos a partir de la variable crucial que resulta ser la inserción en la estructura ocupacional.

Su emergencia, en respuesta a las presiones de los grupos de intereses —militares, funcionarios, profesores y fracciones de la clase trabajadora vinculadas al modelo económico hegemónico— explicaría la cronología en la cual van conformándose los diferentes organismos gestores y prestadores de servicios de la seguridad social. Además, la consustanciación de estas presiones diferenciadas en múltiples y variadas instituciones, con diferentes legislaciones y ofreciendo un patrón diferenciado de beneficios—cuya magnitud y liberalidad en la concesión están en razón directa de la fuerza política de cada grupo— daría cuenta de la característica que Mesa-Lago señala como identificadora del patrón de protección social en América Latina: su estratificación en cuanto a los beneficios concedidos y su fragmentación en cuanto institucionalidad legal y administrativa.

La dinámica de expansión de los sistemas también obedecería a las mismas particularidades, dándose un proceso de expansión horizontal —en el cual los mismos grupos van sucesivamente acumulando nuevos beneficios— en lugar de una expansión vertical que introduzca para nuevos grupos el mismo conjunto de beneficios (Mesa-Lago, 1980).

Pese a la capacidad de este esquema para explicar la emergencia y el desarrollo inicial de la seguridad social en los países denominados pioneros por Mesa-Lago, no tiene igual poder de explicación cuando consideramos tanto la emergencia de los sistemas más nuevos, así como el desarrollo más reciente de los sistemas pioneros. La unificación, estandarización y la tendencia más reciente a la universalización no parecen ser adecuadamente explicadas por la dinámica de los grupos de presión en contextos altamente autoritarios en los que el juego político se dio más vigoroso en el interior del propio Estado; en cuanto a la reducción de la capacidad de presión de los grupos en la sociedad se suman otras variables que resultan de la dinámica evolutiva propia de tales sistemas, que no podrían dejar de ser consideradas.

Otro autor que ha hecho una gran contribución para el análisis de las políticas sociales en América Latina, James Malloy, toma como central en su esquema analítico el papel de la burocracia, visto como determinante en el curso de la seguridad social, y considerando la burocracia como una elite política activista (1985, p. 35) que ha desarrollado una tendencia consciente para comprender la seguridad social como parte del trabajo de construcción del Estado. En este marco, la estratificación refleja la política dirigida desde arriba y controlada por las elites tecnocráticas. Negando las conclusiones sobre el papel de los grupos de presión, Malloy (1991, p. 23) afirma:

Estudios recientes han mostrado muy convincentemente que las políticas de seguro social en Occidente fueron no simplemente un *output* gubernamental pasivo generado por los grupos de presión en la forma de demandas específicas de los grupos organizados. Al contrario, tales políticas fueron más una respuesta ofrecida a los problemas de cohesión e integración iniciada por las elites políticas y tecnoburocráticas en el control del proceso decisorio y del aparato estatal.

Criticando la concepción pluralista, predominante en las ciencias políticas de los EEUU, Malloy inscribe sus análisis en la vertiente denominada *elitista* abrevando en la misma fuente también de aquellos analistas que se dedicaron al estudio del patrimonialismo y corporativismo, como formas de ejercicio del poder político que más caracterizan a los Estados en América Latina. También critica la perspectiva marxista donde, de la misma forma, el Estado aparecería como un fenómeno reflexivo proponiéndose pensarlo como un actor activo en la formación de las estructuras políticas, sean grupos de presión o clases sociales (Malloy, 1986, p. 18).

La política de seguridad social, estudiada por él en el caso de Brasil, es vista menos como el resultado de la presión directa de grupos o clases que como de la acción de un Estado capitalista dependiente, que pretende responder a los desafíos del desarrollo económico y de la modernización.

El papel del Estado es comprendido a partir de la acción de las elites políticas y tecnoburocráticas, con su estilo patrimonialista de gobernar que, sin desconocer las presiones derivadas de los sectores organizados de la sociedad, las responde selectivamente, a través de los instrumentos de política social, anticipándose y/o dirigiendo tales presiones para el interior de un sistema de ingeniería institucional, de tal forma que atenúa el conflicto, canalizando las demandas sociales.

Pese a que no alcanzan el nivel de formalización generalmente indicado por el término *corporativismo*, las estructuras gubernamentales en América Latina son identificadas por Malloy (1986, p. 25) como fuertes y relativamente autónomas, componiendo un sistema de representación de intereses de pluralismo limitado, que el autor denomina con los conceptos de patrimonialismo estatal y cooptación política.

La polarización inicial —pluralistas versus elitistas— en el interior de la producción teórica de la Universidad de Pittsburgh, a través de sus exponentes (Mesa-Lago y Malloy) o de los numerosos trabajos en esta misma línea desarrollados por estudiosos latinoamericanos que pasaron por ella, no alcanzó a superar el nivel descriptivo de análisis de los sistemas de seguridad social, solo delineando las tendencias de su evolución.

Le faltaba a estos análisis una discusión más profunda sobre la naturaleza del Estado en la región, las particularidades de las relaciones políticas en un sistema capitalista dependiente y retardatario, de forma de dar cuenta de la especificidad de las mediaciones que se establecen en el campo de la protección social.

Así, si los estudios que enfatizaban el papel del Estado y su autonomía en la definición de las políticas sociales podían aplicarse más apropiadamente a países como Brasil y México, los casos de Argentina y Chile encontraban una mejor adecuación en

el análisis de la actuación de los grupos de presión. La cuestión que queda afuera de ambos estudios es la imposibilidad de que este Estado, aun siendo fuerte y autónomo, establezca un sistema de ejercicio del poder que se base en la construcción de una legalidad genérica y abstracta, pautada en reglas universales de alternancia, participación y redistribución. O incluso, que los grupos más organizados no sean capaces de satisfacer sus necesidades en un mercado político plural y dependen por lo tanto del Estado, a través de sus políticas públicas, para constituirse así como sujetos políticos, aunque necesariamente vinculados al poder público.

Lo que permanece sin explicación, porque no se toma en cuenta la naturaleza de la relación entre público y privado en estos casos, son las condiciones que permitieron que ambos —Estado y grupos de presión— hayan establecido tal patrón de relación.

Con la introducción de la noción de ciudadanía como marco conceptual a la luz del cual se debiera comprender el desarrollo de las políticas de seguridad social, como los trabajos de Santos (1987), se puede indicar que hubo un punto de inflexión en los análisis de las políticas sociales en la región. A nuestro entender, tal hecho deriva de la posibilidad entonces introducida de analizar las políticas no por sus resultados en términos de ingeniería institucional sino a partir de las relaciones de poder que se concretan en la relación entre el Estado y los ciudadanos, lo que implica tener en cuenta la especificidad de la forma Estado, de la propia sociedad y de las modalidades de mediación.

Al identificar el patrón de ciudadanía como regulado por la posición en ocupaciones reconocidas y reglamentadas por el poder estatal, Santos (1987, p. 33) demuestra la vinculación de la política social con la política de acumulación. Más que eso, abre el camino para pensar en las consecuencias de la incorporación de los trabajadores a través de la utilización de la política social como instrumento de participación en contextos de baja institucionalidad, señalando en este sentido el fortalecimiento de la burocracia y los obstáculos a la formación de identidades colectivas (Santos, 1988).

Ya los estudios más recientes de Malloy (1986; 1991) representan un esfuerzo para ir más allá de la identificación de cierto patrón de política social, buscando recurrir a otro referencial teórico que pueda explicar el desarrollo, persistencia y cambios en esta relación. Su proposición es que existe una presión permanente, e incluso una contradicción, entre la racionalidad legal implícita en la ciudadanía, basada en reglas abstractas y la persistencia de una dominación personalizada que continúa organizando la reproducción de la autoridad a través de redes patrón/cliente, en América Latina.

En un sistema patrimonial la lógica corporativista de control divide a la sociedad horizontalmente en grupos corporativos reconocidos y creados por el Estado, integrándolos desde el vértice, donde están localizados el Estado y la burocracia.

Sin embargo, señalando que este padrón es más persistente que los regímenes, identifica una dinámica basada en un proceso entrópico de debilitamiento del poder de los centros de decisión intermediarios, de tal forma que resultaría una declinación de la capacidad general de poder del sistema (Estado) como un todo.

Es interesante observar que Malloy, como los demás autores que recuperan en sus análisis políticos la dimensión cultural, la toma como un dato inmutable, haciendo perder una de las dimensiones de la contradicción inicialmente señalada para cosificar la inmutabilidad del patrón patrimonial de ejercicio del poder. En otras palabras, al tomar la inexistencia de una norma legal universal como la condición de ejercicio de una dominación patrimonial el autor llama la atención para lo que persiste, pero deja de analizar con más profundidad las contradicciones que fueron introducidas con el reconocimiento y progresiva universalización de la ciudadanía, perdiendo así la posibilidad de anticipar el agudizamiento de las tensiones resultantes del proceso de constitución de los sujetos políticos en la esfera de las políticas sociales.

Siguiendo su razonamiento inicial acerca de que los trabajadores fueron capaces de ejercer presión suficiente para colocar la cuestión de la protección social, aunque no hayan tenido fuerza suficiente para controlar el proceso de encuadramiento e institucionalización de sus demandas, podemos igualmente hipotetizar que las elites políticas y tecnoburocráticas fueron capaces de organizar la ingeniería institucional de los sistemas de seguridad social, de tal forma que incorporaron cooptando a los trabajadores, pero no fueron capaces de controlar el proceso político y económico derivado de la dinámica contradictoria por ellos instaurada.

En la línea de análisis sobre la cooptación a través de las políticas sociales, encontramos el trabajo de Abranches (1982, p. 7) en el cual el autor identifica que esas prácticas cooptativas buscan maximizar objetivos políticos específicos tales como la estabilidad del régimen, el apoyo de la clase trabajadora, la legitimación popular, el orden social y la disciplina del trabajo. Estas metas serían alcanzadas por medio de un equilibrio inestable entre manipulación, concesión y represión selectiva, integrando los beneficios sociales en una red clientelista en la cual ellos son tomados como privilegios corporativos.

En este punto, sería conveniente que nos preguntásemos: ¿en qué condiciones las elites detentarían los instrumentos necesarios para la manipulación, concesión y represión para el alcance de los objetivos?

La mayor parte de los estudios tiende a desconsiderar la dinámica interna del sistema como una variable crucial en la determinación tanto de los recursos disponibles como de las posibilidades de utilizarlos, tornándose, de un patrón de dominación en obstáculo para eventuales recomposiciones políticas. Variables actuariales, demográficas y así como de orden legal, técnico y administrativo, en general, no son consideradas en los estudios de los politólogos, y son, por otro lado, absolutizadas por economistas y administradores.

Finalmente, poco se ha estudiado en el sentido de identificar en qué medida la expansión de la norma legal y la generalización de la interpelación ciudadana influyeron en la conformación de una nueva composición de la arena política, ya no más ajustada a los marcos de un patrón patrimonial de cooptación.

Abranches inicia algunas de estas cuestiones, aunque no las analice en profundidad, al señalar, por ejemplo, que la incorporación por cooptación en que la autoridad pública garantiza los beneficios sociales a ciertos estratos funcionales tanto se

distingue de la universalización de los derechos del patrón estatal socialdemócrata como del tradicional deber patrimonial (1982, p. 9).

Donde el estudio de Abranches (1982, p. 11) presenta su mayor contribución es ciertamente cuando apunta a las consecuencias de este patrón de cooptación sobre la lógica de acción estatal, afirmando que acarrearía diferentes formas de privatización, a saber:

- Adopción por las agencias estatales de criterios de mercado.
- Transferencia de la provisión de bienes y servicios al sector privado.
- Reciclaje de los recursos sociales en el mercado financiero.
- Particularización de los beneficios.

En este sentido, podemos afirmar que si la privatización de la lógica estatal es una derivación necesaria del patrón de cooptación de la seguridad social, que reproduce en su interior las relaciones de dominación particularistas, paradójicamente, no obstante, las consecuencias de esta privatización tiendan a minar las posibilidades de preservación de este sistema, en la medida en que conflictúan y antagonizan con la necesaria generalidad de la autoridad pública, expresada en la función pública de los sistemas de protección social.

Así, el polo no resuelto de la contradicción es la presencia de la autoridad pública, para sancionar y organizar un sistema de privilegios particularistas, tornando la ciudadanía, de mediación necesaria al ejercicio del poder, al mismo tiempo, su permanente y virtual cuestionamiento.

El análisis del desarrollo de las contradicciones entre los intereses particulares de los diferentes sectores capitalistas influyentes sobre la política de protección social, así como la valorización de la perspectiva histórica definiendo una periodización para la evolución de la seguridad social, pueden ser mejor apprehendidas a partir del abordaje marxista.

En el análisis de las políticas sociales en América Latina la vertiente marxista tuvo su campo más rico de aplicación en el estudio desarrollado en el área de salud, durante las dos últimas décadas, a partir de la introducción del paradigma histórico-estructural al campo que posteriormente fue denominado *salud colectiva* (Fleury Teixeira, 1985a), lo que representó la posibilidad de pasar a comprender tanto el proceso salud/enfermedad como la propia organización social de la práctica médica—incluyendo su institucionalización— a partir de sus determinantes estructurales.

El análisis de la determinación estructural de la intervención estatal identificó las relaciones entre la estructura de clases y las políticas y prácticas en el campo de la salud a partir de tres niveles:

- A nivel económico, a través de las diferentes necesidades de reproducción ampliada del capital que inciden o se realizan a través del sector salud.
- A nivel político, al comprender las políticas de salud como parte del proceso de legitimación del poder del Estado y, consecuentemente, de la conservación del dominio de clase.

- A nivel ideológico, al descubrir las articulaciones entre la producción científica, las prácticas sociales y el conjunto de valores que organiza el universo cultural y moral de los profesionales de salud, a partir de la inserción de estos agentes en la estructura social.

La contribución aquí se debe a la introducción de la dimensión económica en el análisis de las políticas sociales, y a la consideración de los intereses empresariales como un factor importante en el proceso de la toma de decisiones, lo que en los demás abordajes aparece eludido. A pesar de esta posibilidad de comprensión tanto de las políticas de salud, como, posteriormente, de su aplicación en el campo de la seguridad social, su mayor limitación deriva de las características del análisis tanto de lo político como del Estado, predominantes en la concepción marxista de aquel momento, lo que condujo a un tratamiento reduccionista y esquemático del desarrollo de las políticas sociales en la región.

La historia de las políticas sociales podría ser resumida, remitiéndonos a las diferentes etapas del proceso de acumulación. La primera etapa del desarrollo está caracterizada por la orientación del proceso de acumulación a partir de los intereses hegemónicos de los sectores agroexportadores, al cual correspondió una modalidad de ejercicio del poder político denominada Estado liberal, a pesar de sus características marcadamente autoritarias y excluyentes. Evidentemente, las demandas sociales entonces emergentes no fueron absorbidas por el Estado, a no ser en relación con aquellas medidas que tratan de la regulación de las condiciones que podrían comprometer al propio proceso de trabajo. Fueron entonces promulgadas leyes, no siempre cumplidas, con relación a la jornada de trabajo, a los accidentes y al trabajo femenino e infantil. Además de éstas, fueron también tomadas medidas que afectaban directamente al proceso de acumulación como el saneamiento de los puertos y las medidas de salud pública e higiene del espacio urbano.

El inicio del proceso de industrialización dio origen a la etapa de crecimiento para afuera, desplazando a la oligarquía agroexportadora del ejercicio del poder político de forma exclusiva, lo que dio lugar a una amplia coalición que pasa también a incluir las capas medias, la burguesía industrial y asimismo a los trabajadores urbanos, denominada *Estado de compromiso*. En esta etapa, los trabajadores urbanos van a tener sus demandas incorporadas a través del mecanismo de la seguridad social, que será uno de los principales componentes de la ingeniería política de cooptación de los trabajadores y de legitimación de los gobiernos populistas. La estructura de la seguridad social, a su vez, reificaría la exclusión de los trabajadores rurales y autónomos, además de la fragmentación en el interior de la clase trabajadora urbana, a través de un sistema diferenciado de contribuciones y beneficios, resultante del poder de negociación de cada fracción, que corresponde así a una corporativización de la política social.

La etapa siguiente, de profundización de la acumulación capitalista, en la cual el desarrollo industrial se caracteriza por la internacionalización del capital en un proceso de asociación entre capitales de origen nacional e internacional, amalgamado por la presencia de un Estado autoritario-burocrático, empresarial, militarizado y tecnocrático, implicó la exclusión de los sectores de la clase trabajadora

anteriormente movilizados y participantes de la coalición populista. Con relación a la política social, se asiste en esta etapa a un intenso proceso de reorientación de las prácticas y mecanismos institucionales que pasan a responder a los intereses de la acumulación capitalista, caracterizando una etapa de privatización e incorporación de tecnología a los sectores sociales, aunque también haya sucedido una ampliación de la cobertura.

Finalmente, la crisis económica reciente del capitalismo mundial, así como aquella atravesada por los países socialistas, en la cual se asocian elementos político-ideológicos al bajo desempeño de la economía, está redefiniendo el patrón de acumulación así como los modelos de producción y la división internacional del trabajo, a partir de grandes bloques, reuniendo los países industrializados cuya producción está siendo capitaneada por los modernos sectores productivos que escapan al patrón fordista anteriormente preponderante. En esta etapa actual, existiría un agotamiento del modelo del *Welfare State* —real o político—ideológico asociado a la crisis política de la social democracia y del socialismo, cuya consecuencia más inmediata ha sido el predominio del discurso liberal y de las tentativas de desmantelamiento de los sistemas socioasistenciales de carácter público, basados en la ideología de la solidaridad y en los principios de la justicia social (Fleury Teixeira, 1992a).

La principal limitación de este esquema analítico residiría en su incapacidad de aprehensión de las diferencias existentes entre las varias realidades nacionales —al deducir una explicación causal entre industrialización y régimen político— homogeneizadas artificialmente a partir de su subordinación a la óptica de los intereses y movimientos impresos por la dinámica de la acumulación del capital internacional. Evidentemente, al negar la especificidad de cada una de las realidades existentes, se acaba por abdicar del análisis histórico —presupuesto inicialmente— para reificar la inevitabilidad de la reproducción de la estructura.

Esa crítica no implica la negación de la validez descriptiva y explicativa de la periodización anteriormente mencionada, acerca del desarrollo de las políticas sociales, ni pretende sugerir la ausencia de las determinaciones estructurales emergentes en el proceso de reproducción de capitales. Lo que ocurre, no obstante, es que al subsumir los niveles político e ideológico dentro de la determinación economicista, se deja escapar la posibilidad de entenderse el modo por el cual los determinantes y límites impuestos por la estructura son asimilados por las prácticas de los diferentes agentes políticos, definiendo y/o redefiniendo las estrategias y proyectos colectivos, de tal forma que su concreción en las estructuras institucionales, jurídicas e ideológicas es siempre una singularidad.

Por ejemplo, no es posible comprobar el papel de las necesidades sociales en la formación de las políticas públicas cuya función sea la legitimación del Estado y/o la reproducción de la fuerza de trabajo, porque para ejercer esta función las necesidades sociales tienen que ser primero canalizadas políticamente, y esto requiere un sistema político institucionalizado que debe ser tomado en cuenta.

Son, pues, enormes las dificultades encontradas en estos análisis para explicar la dinámica por la cual, en cada caso, las necesidades sociales alcanzaron una expresión política e institucional, conformando un conglomerado de leyes, instituciones

públicas y privadas, valores e ideales, actores y arenas políticas, burocracias y cuerpos profesionales, etcétera, y, consecuentemente, se torna difícil avanzar en análisis prospectivos, limitando no solo el abordaje teórico, sino también la definición de las estrategias políticas.

## Caracterización

A pesar de las diferencias en los abordajes teóricos, existe una enorme convergencia en la manera como los estudiosos caracterizan los sistemas de seguridad social en América Latina.

La primera característica que debe ser señalada, en la incipiente teorización al respecto, es que en América Latina pueden ser encontrados algunos de los más antiguos, fuertes y complejos mecanismos de ingeniería política en el campo de la protección social: comparables en varios aspectos a los más tradicionales sistemas europeos.

Para tener una idea podemos tomar datos tales como el hecho de que en 1990 se conmemoró el 75° aniversario de la primera ley de accidentes de trabajo en Uruguay y el 65° aniversario de las primeras leyes de pensión en Chile, siendo pioneros entre los países del tercer mundo, además de anteceder también a países más desarrollados, como los EEUU. Otro dato significativo es el relativo al volumen de recursos involucrados en los sistemas de seguridad social, cuyos gastos alcanzaban, en la década de 1970, 14% y 17% del PBI en los dos países pioneros, y, en la década de 1980, estaban en torno del 10% del PBI en cinco países de la región (BID, 1991).

Los esfuerzos del estudio de Mesa-Lago (1978) para establecer un esquema clasificatorio de los diferentes países de la región, de acuerdo con un conjunto de variables, fue provechoso en la medida en que permitió agruparlos en tres grupos comparables según un criterio de antigüedad de los sistemas: los pioneros, los medianos y los recientes.

En su clasificación podemos encontrar un primer grupo de países pioneros —Chile, Uruguay, Argentina, Cuba y Brasil— donde el sistema de seguridad social se inició primero, alrededor de 1920, cuyos trazos principales serían el elevado nivel de estratificación en el montaje de los sistemas y la persistente crisis fiscal que atraviesan desde hace más de cuatro décadas (exceptuándose el caso de Cuba que tuvo un desarrollo posterior distinto).

Nacidos como sistemas fragmentados, cada institución protegiendo un grupo ocupacional diferente por medio de subsistemas independientes:

...este tipo de evolución resultó en una seguridad social estratificada que asumió una estructura piramidal, con relativamente pocos grupos de asegurados protegidos por los subsistemas privilegiados en el ápice y centro y la mayoría de la población cubierta por sistemas más pobres en la base. (Mesa-Lago, 1978, p. 3)

Como consecuencia de la presión de los grupos descubiertos, la evolución de estos sistemas ha sucedido en una forma de masificación de privilegios, ya que la expansión de la cobertura no elimina el sistema de estratificación previamente existente. Los costos de la universalización de la cobertura combinado con la generosidad en las condiciones de concesión de los beneficios son asumidos por Mesa-Lago como la fuente de los problemas financieros que ellos atraviesan crónicamente, requiriendo reformas en busca de su unificación y estandarización.

Mientras tanto, el poder de negociar de los grupos de presión forzó al Estado a postergar las reformas necesarias hasta el surgimiento de una nueva situación política e institucional en estos países, con las dictaduras militares, que fortaleció el poder del Estado contra los grupos de presión, viabilizando en diferentes grados las reformas en busca de la unificación y uniformización de los sistemas.

Otro problema que ha sido enfrentado por los pioneros es la transición demográfica que se verificó, o está completándose en estos países, en la medida en que los sistemas envejecen, lo que significa una reducción del número de contribuyentes al mismo tiempo en que aumenta el número de dependientes, compitiendo para deteriorar aún más las frágiles bases financieras de estos sistemas.

Los resultados de las reformas no fueron homogéneos, pero se pueden observar algunos trazos comunes, como la tentativa de reducción del poder de los grupos de presión en el control y gestión de estos sistemas —en algunos casos rompiendo con la administración corporativa— y la tentativa de centralizar las múltiples instituciones, como parte del proceso de fortalecimiento del gobierno central, y la tendencia a privilegiar la compra de servicios al sector privado, como en el caso de los servicios de salud.

En su estudio, Mesa-Lago identifica también un segundo grupo de países —Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Ecuador, Panamá, Bolivia, Perú y Venezuela— donde el sistema de seguridad fue establecido a inicios de la década de 1940, bajo la influencia del Informe Beveridge y de la ideología socialdemócrata, ampliamente difundida en la región a través de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). A diferencia de los pioneros, donde las políticas sociales correspondieron más claramente a una diversificación de la estructura productiva y a la consecuente necesidad de incorporación política de los grupos emergentes, en este segundo grupo de países la influencia económica, política e ideológica del exterior jugó un papel más importante.

La falta de identidad entre los países integrantes de este grupo —consideradas las condiciones culturales, económicas y políticas— no impide que Mesa-Lago los trate como un subgrupo, cuya variable unificadora sería encontrada internamente en la seguridad social, debido al grado relativamente alto de unificación de sus sistemas, que hace posible para ellos la creación de mecanismos destinados a evitar, por lo menos durante un cierto periodo, los problemas financieros, administrativos y, en especial, políticos que enfrentan los países del primer grupo. Asimismo, algunos de ellos ya comienzan a sufrir problemas financieros, en la medida en que los sistemas tendieron a la universalización y que las bases de financiamiento no se ampliaron más allá de las contribuciones salariales.

La aceleración de la cobertura del seguro entre 1960 y los años setenta en Costa Rica, así como las condiciones liberales de acceso al sistema de salud y la creación de un sistema asistencial de pensiones, colocaron a este país al mismo nivel de los países pioneros, sin embargo, solo recientemente, con la agudización de la crisis económica, el sistema de protección social de Costa Rica ha sido afectado con recortes significativos en los gastos sociales.

Los demás países de este segundo grupo presentan un nivel intermedio de cobertura como consecuencia del bajo porcentaje de trabajadores asalariados en el mercado formal y de las estrictas limitaciones en el número de dependientes con derecho a los beneficios.

A pesar de la introducción de programas más creativos para aumentar la cobertura de salud y asistencia para las poblaciones pobres en áreas marginales, el sistema mexicano continúa presentando un elevado nivel de desigualdad y estratificación, con los subsidios estatales canalizados por los grupos más poderosos como parte de la política de negociación que legitima el poder gubernamental.

Sin embargo, la mayor parte de los fondos de la seguridad social en estos países va para los programas de salud, como una consecuencia de la inmadurez del sistema de jubilaciones y de la transición demográfica incompleta, el acceso a los servicios de salud tiende a ser discriminatorio, sea porque los beneficiarios son limitados, sea porque los servicios están altamente concentrados, o porque las prácticas de corrupción y clientelismo desvirtúan sus objetivos originales.

El tercer grupo, identificado por Mesa-Lago está compuesto por los países menos desarrollados de la región —República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití— y su principal característica es el surgimiento tardío de la seguridad social, entre los años cincuenta y sesenta. Ellos también tienen en común una bajísima cobertura y una alta concentración de los servicios —prácticamente confinados a la capital—, la existencia de una agencia administrativa central y el hecho de que ellos aún no están enfrentando problemas financieros graves.

El problema principal en estos casos es la baja cobertura junto a una capacidad de financiamiento por el Estado bastante reducida, más allá de la baja formalización de las relaciones de mercado.

Un subgrupo de países que se destaca totalmente de los demás en la región está compuesto por los países del Caribe de colonización inglesa ya que, aunque muchos de ellos se independizaron recientemente, heredaron un sistema nacional de salud con el molde del sistema inglés y después de la independencia crearon sistemas unificados y uniformes de seguridad que rápidamente alcanzaron la universalidad.

Analizando esta clasificación propuesta por Mesa-Lago en la cual la dimensión temporal es tomada como núcleo de un clúster de variables de naturaleza diversa —políticas, institucionales, administrativas y financieras— vemos que, en verdad, tal proposición no resiste un juicio más riguroso, como demuestra la mera existencia de los casos de Costa Rica y de los países de colonización inglesa.

Por otro lado, la adición en un mismo subgrupo, especialmente el de los países intermedios, de realidades sociales, económicas y políticas tan diversas no parece

contribuir para el entendimiento de la problemática de la emergencia y menos aún de la evolución de los sistemas de protección social en estos países.

A pesar de eso, se observa la tentativa de caracterización de un patrón regional de seguridad social con base en algunos aspectos generalizables, como la baja cobertura; la discriminación; la estratificación; la desigualdad; la brecha entre beneficios y necesidades; el gigantesco aparato administrativo; las prácticas clientelistas y corporativas; la perversión de los mecanismos de financiamiento; la privatización de la cosa pública.

Si bien es correcto afirmar que estos son algunos de los trazos característicos de los sistemas regionales de protección social —exceptuándose Cuba y los países de colonización inglesa— no nos parece que de su identificación derive necesariamente la abstracción de un patrón regional típico de protección social.

En otros términos, el acontecimiento generalizado de estas características tanto puede indicar un patrón que caracterice la protección social en la región como la mera disfuncionalidad de un sistema. Para explorar esta primera hipótesis es necesario un mayor rigor metodológico; precaución que nos lleva a admitir que los análisis generales en verdad fueron construidos en base a un grupo más restringido y homogéneo —aquel denominado como países pioneros— y posteriormente tratados como pasibles de generalización.

En el caso de los países pioneros —Chile, Uruguay, Argentina y Brasil— que iniciaron sus sistemas de seguridad social en el primer cuarto de este siglo, en torno de la década de 1920, podemos encontrar un repertorio de identidades que nos permiten tratarlos de una manera conjunta, tales como: la transición del modelo de dominación oligárquico; la industrialización sustitutiva de importaciones; la influencia europea en la composición de la clase trabajadora; la emergencia de múltiples instituciones fragmentadas; los gobiernos populistas; las dictaduras militares; la crisis financiera de la seguridad; el envejecimiento de los sistemas y la transición demográfica; las tentativas de reforma.

Es evidente que muchas variables podrán ser inscriptas para identificar las diferencias entre estos mismos países en este mismo periodo, que se responsabilizarían por la conformación singular que el proceso de institucionalización de la protección social alcanzó en cada país, tales como: el papel del sindicalismo; los partidos políticos y la representación de intereses de la clase trabajadora; la mayor o menor autonomía del Estado; el pluralismo y la democracia; la composición de la clase trabajadora; el acuerdo entre elites rurales y urbanas, etcétera.

Para explorar las identidades y diferencias vamos tratar a la seguridad social en estos países a través de su caracterización, de su periodización y de un conjunto de hipótesis explicativas.

Primero, a modo de caracterización descriptiva, enumeraremos los trazos más característicos de los sistemas de seguridad social en estos países.

## *Cobertura poblacional*

La cobertura total en América Latina en 1980 fue estimada en 61,2% —tanto de la población total como de la población económicamente activa—, aunque existan enormes diferencias entre los países y entre regiones. Esta situación de cobertura de apenas poco más de la mitad de la población de la región aún es más dramática cuando consideramos que si fuera excluido Brasil —que concentra más de la mitad de la población total cubierta— la estimativa de cobertura regional cae al 43% (BID, 1991), (Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, más allá de Costa Rica, son sin duda los países que presentan mayor cobertura poblacional en la región).

La cobertura no se da, no obstante, de forma homogénea en el interior de cada país, y existen profundas diferencias regionales que se superponen a las diferencias en la inserción laboral —por sector de la economía y por ramo de actividad— por etnia, por sexo, etcétera. Ciertamente que la chance de una mujer, negra o indígena, trabajadora rural, de tener cobertura por el sistema de seguridad es menor que la de un hombre, blanco, funcionario público, por ejemplo.

En la medida en que el modelo organizador de la seguridad social en la región haya preservado la inserción ocupacional como el criterio de calificación para la vinculación al sistema, y tenga también como mecanismo básico de su financiamiento la contribución salarial, estos criterios funcionan inmediatamente para garantizar la exclusión de una parcela significativa de la población económicamente activa, o sea, aquella que ejerce actividades en el mercado informal de trabajo.

La posibilidad del trabajador de vincularse por cuenta propia a los sistemas de protección social, en general no pasa de una ficción garantizada legalmente, ya que la exigencia de una doble contribución sobre el salario mínimo vuelve prohibitivo el acceso de aquellos subempleados, trabajadores temporarios o informales que no siempre alcanzan esta cuantía como renta mensual.

Otra exclusión frecuente se da en relación con los trabajadores rurales que, en general, son el grupo de trabajadores más tardíamente incorporado como beneficiario del sistema, y también cuando esto sucede el patrón de beneficios es, en general, muy inferior al de los trabajadores urbanos y el difícil acceso a los servicios, por ejemplo de salud, muchas veces impide el goce de los derechos adquiridos.

La cobertura del sector rural sucede cuando la agricultura se moderniza y los trabajadores están sindicalizados (como en el caso de Chile) o cuando son creados programas, en los cuales las empresas del sector urbano se hacen cargo de los costos de la protección al sector rural (como en el caso de Brasil) o en programas asistenciales financiados por el Estado (como en México).

Según estudios del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC, 1982), tres cuartos de la población latinoamericana que no satisfacen sus necesidades básicas, y son por lo tanto caracterizados como pobres, viven en el medio rural. Si consideramos que la otra parcela de los pobres urbanos está constituida por subempleados y por trabajadores autónomos, tendremos que concluir que la seguridad social no tiene como beneficiarios a aquellos que más necesitan de la protección social. La cobertura de la seguridad también ha sido correlacionada

positivamente con las actividades ocupacionales que exigen mejor calificación y que obtienen mejor remuneración.

Aunque los países que tienen mayor cobertura son en general los que tienen menor proporción de pobres con excepción de Brasil —líder mundial en términos de desigualdades— el porcentaje de la *población económicamente activa* (PEA) no cubierta excede al porcentaje de los pobres (Mesa-Lago, 1980, p. 165).

Más allá de eso, datos presentados por Mesa-Lago (1980) comparando la cobertura de la PEA en el año 1970 y en 1980 demuestran que esta se redujo en países como Argentina, Chile, Uruguay y Perú, como consecuencia de la recesión y del desempleo que redujeron el mercado formal de trabajo en la región. La reducción de la cobertura en la década de 1970 en los países pioneros —excepto Brasil— indica además el límite estructural de expansión del sistema, que está condicionado por la amplitud del mercado de trabajo, ya que la mayor cobertura en estos países indicaba también el mayor número de trabajadores en el mercado formal; límite que no fue posible ser traspuesto debido a que los mecanismos de financiamiento siguen básicamente sometidos a la contribución salarial.

## *Beneficios*

El concepto de seguridad social formulado por la OIT abarca un sistema integrado de protección a los riesgos sociales, como la previsión social, el salario familiar, la asistencia social y los programas de atención a la salud (BID, 1991), en otros términos, se incluyen las jubilaciones y pensiones (vejez, invalidez, muerte), seguros de accidentes de trabajo, seguro de desempleo, salario familiar, asistencia médica —en general predominantemente curativa—, ayudas monetarias especiales (funeral, reclusión, etcétera), asistencia social, que incluyen diferentes tipos de ayuda monetaria, en especies y en servicios, destinados a los sectores más pobres no incluidos entre los beneficiarios de los programas previsionales.

En los países pioneros encontramos—con diferencias en términos de cobertura y organización— todos los beneficios típicos de la seguridad social, por regla general teniendo como primeras leyes la reglamentación del accidente de trabajo, posteriormente las jubilaciones, pensiones y atención a la salud, después los salarios familiares y solo más recientemente la cobertura del seguro de desempleo (Uruguay tiene una cronología que se distingue por anteceder a los demás y también por la liberalidad en las condiciones de concesión de los beneficios).

A pesar de la insistente identificación de los sistemas de seguridad social en América Latina con el sistema de seguro bismarckiano, lo que podemos observar, desde el punto de vista de la lista de beneficios concedidos, es que esta afirmación no pasa de una ficción de intelectuales en busca de un modelo de análisis y/o de políticos y técnicos que echan mano de esta identidad para frenar o hacer retroceder el alcance de los beneficios y de la cobertura.

En verdad, desde sus orígenes en los países pioneros los beneficios concedidos involucran en un mismo sistema de protección social aquellos de naturaleza

contractual y proporcionales a la contribución pretérita, junto con otros que serían mejor definidos como asistenciales, por no obedecer a estos criterios (como la asistencia médica, inclusive para familiares, la compra de medicamentos, además de préstamos inmobiliarios y otros) (Oliveira & Fleury Teixeira, 1985).

Las separaciones definitivas entre modelos asistenciales y modelos de previsión social no resisten a un análisis más riguroso de los criterios adoptados para establecer estas diferenciaciones —sean ellos contractuales, actuariales, jurídicos y financieros— (Fleury Teixeira, 1984). Porque los *Estados providencia* tienen como paradigma los derechos sociales, mientras que el *Estado asistencial* tiene como paradigma el trato compensatorio de la pobreza (Falcão, 1991), ambos se integran en la seguridad social latinoamericana bajo la lógica más amplia del *Estado de bienestar ocupacional* (Sposati, 1991), disolviendo las relaciones de derecho en concesiones.

La singularidad de este modelo, que tiende a la universalización sin romper los limitados mecanismos financieros del *seguro social*, e incluye desde sus orígenes un fuerte contenido asistencial en su lista de beneficios, es el de combinar la ciudadanía regulada con la ciudadanía invertida en un patrón de protección social en que la estratificación es la lógica organizadora del sistema escalonado de privilegios y concesiones.

En este sentido, se observa que de modo creciente el conjunto de los organismos dedicados a la atención de la salud y a la asistencia social se incorpora a los sistemas de seguridad social, en una dinámica que, si bien encuentra su necesidad en la ausencia de recursos fiscales destinados a los mecanismos de protección social, ciertamente tiene su posibilidad dada por la naturaleza del proceso de incorporación de beneficios y beneficiarios, cuya lógica de *masificación de privilegios* reitera el carácter paternal-asistencialista del sistema como un todo.

El desarrollo de sistemas altamente estratificados fue, desde sus inicios, la característica más determinante de la seguridad social en los países pioneros, en los cuales el montaje de las instituciones sucedió de forma diferenciada para cada una de las categorías ocupacionales beneficiadas. Además de crear instituciones específicas para cada grupo, también diferían las condiciones de financiamiento, concesión y valor de los beneficios, de acuerdo con la capacidad de negociar políticamente por parte de cada grupo de asegurados.

La inviabilidad técnica y política de manutención de sistemas con tal grado de fragmentación e inequidad interna llevó a un lento y difícil proceso de uniformización y unificación, que alcanzó a consolidarse por medio de las reformas promovidas por los gobiernos militares, en un contexto de mayor autonomización del Estado y gran represión al movimiento de los trabajadores organizados y a los partidos políticos.

Sin embargo, este mismo movimiento fue acompañado de una tendencia a la universalización, sea por la incorporación de nuevos grupos al sistema de previsión, sea aún por la incorporación de los programas e instituciones asistenciales en el interior de la seguridad: tratándose de medidas asistenciales en el campo de la salud o en otros programas reconocidamente asistenciales, como suministro de alimentos y de cuidados para niños carentes, o tratándose de jubilaciones y pensiones

concedidas a ancianos carecientes que no hayan contribuido para el sistema. No obstante, la base institucional de seguridad se ha mostrado inadecuada para abarcar la extensión de la cobertura (Fleury Teixeira, 1984) en países donde cada vez más se reduce la proporción entre beneficiarios y contribuyentes, además de preservar en el interior del sistema una profunda diferencia entre los varios vínculos, tipos de beneficios y sus valores.

### *Atención a la salud*

Entre los beneficios ofrecidos por los sistemas de seguridad social se destaca la atención de la salud, tanto por el volumen representado en el interior de los gastos totales del sistema, situándose apenas por debajo de las jubilaciones y pensiones, como por su impacto en términos de los sistemas nacionales de salud y de la calidad de vida de los beneficiarios.

El desarrollo de la atención a la salud en el interior del sistema de seguridad social sucede paralelamente a los programas llevados a cabo por el Ministerio de Salud, que acarrea una situación doble en términos de estructuras administrativas, redes de servicios y personal, hasta tal punto que tornó evidente la ineficiencia de los sistemas de salud como consecuencia de la baja productividad, descoordinación y desintegración imperantes.

Los Ministerios de Salud tradicionalmente se dedicaron a medidas de prevención, educación sanitaria, campañas de vacunación y tratamiento de enfermedades endémicas, a pesar de que deben, teóricamente, dar cobertura de atención médica a toda la población no asegurada. En algunos países el Ministerio de Salud llegó a tener, juntamente con la filantropía, una extensa red ambulatoria y hospitalaria (como en el caso de Argentina, Chile y Uruguay), mientras que en otros casos (como Brasil) ella nunca fue significativa.

La seguridad social se distinguía tanto en términos de la población cubierta (asegurados, jubilados y dependientes) como del tipo de cuidado de la salud que prestaba, en general de naturaleza curativa. Así fue ensamblada por la *seguridad*, o contratada por ella, una red de servicios con características peculiares: la alta concentración urbana y en las ciudades de mayor porte, la incorporación de tecnología médica y el elevado consumo de insumos, la especialización de la práctica médica, la base hospitalaria de la atención.

La discrepancia entre la red de los Ministerios de Salud y la de la Seguridad Social fue progresivamente evidenciándose, especialmente en los últimos veinte años, cuando los recursos asignados a la función salud derivados del presupuesto fiscal disminuyeron mientras que los recursos propios de la seguridad pasaron a representar la mayor fuente de costeo del sector salud. Como no había integración entre las dos estructuras lo que ocurrió fue un enorme desfasaje entre el costo per cápita de los mismos servicios en cada una de las estructuras. Otros problemas como la superposición de instituciones y servicios, la irracionalidad de la organización de la red en cada esfera de gobierno y en cada nivel de atención, las diferenciaciones salariales

entre los profesionales vinculados a cada una de las estructuras, etcétera, inviabilizaban el planeamiento de una política racional y eficiente para el sector salud.

Además del bajo impacto del sector salud, el crecimiento vía *seguridad* —con la adopción del modelo hospitalario-curativo— llevaba al aumento exponencial y descontrolado de los costos de la atención médica, con la incorporación de una tecnología sofisticada y muchas veces inadecuada para el tipo de demanda que prevalecía en el país, no tanto porque la población beneficiaria de la seguridad social se distinguiera de la población no cubierta, con un cuadro de morbilidad peculiar, sino más bien por la facilidad con que los intereses empresariales se articularon a las estructuras de la *seguridad*.

Las tentativas —incentivadas por las organizaciones internacionales (OMS, OPS)— de dar mayor coordinación y racionalidad al sector salud, a través de la atribución de un papel director al Ministerio de Salud y dotarlo de los instrumentos necesarios al planeamiento del Sistema Nacional de Salud, la mayoría de las veces no pasó de una normalización retórica, ya que los Ministerios de Salud, al no contar con los recursos financieros tampoco mostraban autoridad para interferir en una institución más poderosa y autónoma, además de no estar preparados en la mayoría de las veces para las tareas de prestación de atención curativa.

La creación de sistemas nacionales de salud, aunque ya existían legalmente en varios países, fue obstaculizada por la ausencia de mecanismos reales de integración de las redes de servicio, por la preservación de fuentes no unificadas de financiación del sector; por la falta de isonomía entre los profesionales y por las distintas lógicas de acción en cada una de las estructuras. Por lógica de acción estamos considerando tres órdenes de diferencias: en primer lugar, la diferenciación entre la naturaleza del proceso de trabajo en una actividad de salud pública y otra de atención médica curativa; en segundo lugar, el hecho de que la salud pública sea un área de actuación básicamente estatal mientras la atención médica curativa además de incorporarse en un dominio de la práctica liberal —aunque sea ideológicamente— ha creado de manera progresiva nuevas formas de privatización; finalmente, se refiere a una diferencia con la lógica política, ya que en la estructura de los Ministerios de Salud predomina una práctica de carácter clientelista y proselitista, en perjuicio de la eficiencia o eficacia en la prestación del servicio, mientras que en la seguridad predominan los intereses de acumulación capitalista de los diferentes sectores empresariales que actúan en el campo de la salud.

En las últimas dos décadas, se asistió en casi todos los países a un proceso de reformulación de esta situación, con vistas a la integración de los servicios, la unificación del comando y creación de un *sistema nacional* organizado con base en los principios técnicos de la jerarquización y la descentralización y orientados por los principios doctrinarios de la universalización y la equidad. Las soluciones propuestas en general fueron:

- Transferir toda la red hospitalaria del Ministerio de Salud para la *seguridad social*, consolidando la diferenciación entre las atribuciones de cada uno en términos de medicina preventiva y curativa, como fue el caso de Costa Rica.

- Transferir toda la red de servicios de la seguridad social para el Ministerio de Salud, integrando y unificando el sistema nacional, único y público de salud, como fue el caso del Brasil:
- Transferir el cuidado de salud, en los niveles de atención secundaria y terciaria para el sistema privado de seguros, manteniendo en el sector público apenas la atención preventiva, ambulatoria y primaria, como fue el caso de Chile.

En los casos de Uruguay y de Argentina encontramos un proceso de reformas aún incipiente<sup>1</sup>, con la intención de integración y creación del sistema nacional de salud, en función de la capacidad de resistencia al cambio y del poder de veto de sindicatos y partidos que preservan la fragmentación institucional como instrumento de negociación. El alto nivel de corporativización y de movilización de actores sociales en torno de la cuestión de los beneficios en la asistencia a la salud en estos dos países impidió que, aun durante los gobiernos militares, ocurriese un proceso más profundo de centralización con la consecuente pérdida de poder por parte de los grupos sindicales y de los partidos.

### *Estructura y gestión*

La constitución de las primeras estructuras dedicadas a la protección social que dieron origen a la seguridad social se debió a la experiencia mutualista de los inmigrantes europeos, que crearon asociaciones y servicios destinados a auxiliar a los trabajadores en una situación de riesgo.

La posición estatal de transición de un Estado oligárquico-liberal hacia un proyecto desarrollista e intervencionista marcó la tímida y casi simbólica participación del Estado como regulador de estas estructuras emergentes en la sociedad civil. A partir de 1930, con los profundos cambios de la relación Estado/sociedad en un sentido de mayor intervención y control estatal, se observa el inicio de un movimiento —que va desde aquel momento hasta la crisis del Estado en el final de este siglo— caracterizándose por la creciente incorporación estatal en la cuestión social, de tal forma que se puede afirmar que las estructuras creadas para encuadrarla fueron definidoras del formato que pasó a tener el propio Estado.

La expresión materializada de todo este proceso es observada en las pesadas estructuras de la seguridad que dieron lugar a la existencia de ministerios específicos para el trato de las cuestiones de protección social.

Se ha hablado mucho de la seguridad social como mecanismo de incorporación controlada de los trabajadores urbanos a partir del proceso de industrialización, pero tal vez lo que se haya omitido sea el papel crucial que la seguridad tuvo desde sus orígenes, y continúa teniendo, en la incorporación de las capas medias urbanas como servidores civiles, lo que aumenta el mercado de trabajo y reduce las presiones desestabilizadoras generadas por la inestabilidad económica y las restricciones a la participación política de estos grupos.

---

<sup>1</sup>Hasta inicios de la década de 1990.

En general, los estudios que toman como objeto el impacto de la seguridad social en el empleo en América Latina se orientan en la línea de trabajo desarrollada por el PREALC, en la cual se busca verificar en qué medida las contribuciones y aportes al sistema habrían aumentado el costo de la mano de obra, reduciendo así la oferta de empleo. No existen, no obstante, estudios más sistemáticos sobre el peso de la seguridad social en la propia absorción de personal, desde el nivel más bajo de calificación, pasando por los profesionales prestadores de servicios hasta los altos escalones burocráticos.

Es innegable que en su origen, la seguridad fue uno de los principales mecanismos de absorción de las capas medias urbanas profesionales —abogados, médicos e ingenieros— creando una elite burocrática solidaria al proyecto gubernamental modernizador. El efecto político de esta incorporación de las capas medias no puede ser minimizado, ya que asumimos que el proceso de *statecraft* pasa no solo por la creación de las estructuras institucionales sino también por la constitución de un cuerpo de funcionarios cuya cultura institucional y proceso peculiar de trabajo son la propia alma viva del Estado.

Si tomamos como dato los costos actuales de la administración de los sistemas de seguridad y agregamos a ellos los salarios de los profesionales dedicados a la prestación de servicios podríamos estimar la importancia que continúa teniendo la seguridad en el empleo de las capas medias. Además del volumen, es preciso resaltar que la preservación de las prácticas clientelistas en el interior del sistema ocurre mucho más por la concesión de empleos que por la concesión de beneficios, ya que allí las posibilidades de manipulación política son más restrictas (exceptuándose los servicios de salud y asistencia).

Otra característica del desarrollo de la seguridad ha sido la creciente centralización de las estructuras institucionales, que alcanzó su clímax en los gobiernos militares, siendo un importante mecanismo de fortalecimiento del poder autoritario central, tanto en términos de la centralización de los recursos financieros, como en el proceso decisorio de su asignación y en la definición de la pauta de beneficios y cobertura. Además de posibilitar el fortalecimiento del poder central, la política de protección social fue frecuentemente utilizada como uno de los únicos canales de legitimación de los gobiernos autoritarios, con la intención de desmontar los mecanismos populistas y sustituirlos por otros de identificación más tecnoburocráticos.

En relación con la gestión se puede aún agregar que se inició —en todos los países considerados aquí— moldeada en una visión corporativa, con la participación tripartita de empleadores, empleados y gobierno. Con el tiempo hubo una agudización de las contradicciones entre el poder alcanzado por los grupos de trabajadores vinculados al sistema de seguridad, denominados *pelegos*<sup>2</sup>, las propuestas racionalizadoras de la burocracia y los objetivos políticos de los gobiernos de legitimarse a través del

---

<sup>2</sup>Nota del traductor: Este concepto es utilizado en Brasil para las formas en que ciertas dirigencias sindicales manejan los intereses de sus representados en beneficio de los sectores patronales. El término proviene de la tela que se coloca sobre el caballo al montarlo, para que absorba la transpiración y disminuya el roce.

encuadramiento de las demandas emergentes por mejoras en la cobertura, en el patrón de beneficios y en la prestación de servicios.

La solución al *impasse* pasó a ser la centralización creciente del poder decisorio, con la progresiva eliminación o reducción del poder propositivo y/o de veto de los trabajadores; objetivo que fue alcanzado en mayor o menor grado por las reformas de los gobiernos militares en la década de 1970. Posteriormente, se inició con la redemocratización un intento de descentralización, acompañado de propuestas de privatización y también de un aumento del control social, lo que requiere la transformación de las estructuras existentes y la creación de nuevos mecanismos de gestión participativa.

### *Fuentes de financiamiento y gestión de los recursos financieros*

La principal fuente de financiamiento de los sistemas de seguridad social han sido los recursos provenientes de las contribuciones de empleadores y empleados como porcentaje del salario, especialmente en los países que poseen los sistemas más antiguos.

Como los empleadores se hacen cargo del porcentaje mayor de esta fuente principal de recursos, seguidos por los aportes de los propios trabajadores y solo mucho después por el Estado y otras fuentes, podemos afirmar que el financiamiento de la seguridad en América Latina se apoya básicamente en el salario del trabajo urbano.

Las consecuencias de esta base tan restringida son conocidas y pueden ser enumeradas:

- La fragilidad del sistema, ya que los períodos recesivos afectan inmediatamente la masa salarial, con el aumento del desempleo y la caída del valor real del salario.
- La inflexibilidad, ya que las fluctuaciones en la masa salarial no fueron compensadas por un esquema que conjugase una diversificación mayor de las fuentes de financiación.
- La penalización de las empresas de pequeño porte, en general de propiedad nacional, que se caracterizan por ser capital-intensivas.
- La elevación del costo de la mano de obra, cuya carga tributaria elevada acaba por inducir a la evasión y a la informalización —real o ficticia— del mercado de trabajo.
- La regresividad del sistema, ya que la existencia de techos de contribución tiene como consecuencia una relación inversa entre valor del salario y peso de la contribución.
- La inviabilidad de sustentación financiera del sistema en condiciones de existencia de un desfase creciente entre la reducida masa de contribuyentes y la voluminosa masa de beneficiarios, sea en consecuencia del peso del mercado informal sea por el propio envejecimiento del sistema y de la población.

Aunque la contribución del empleador urbano sea la principal fuente de recursos del sistema, los mecanismos utilizados para transferir su contribución para atrás —reduciendo el valor del salario— o para adelante —aumentando el precio de los productos— tiene como consecuencia la socialización de los costos, llevando a una bitributación del trabajador. Aun en los casos en que teóricamente la transferencia es realizada para atrás, se puede afirmar que tal recurso se aplica diferencialmente de acuerdo con el nivel de formalización de las relaciones laborales y de sindicalización y organización del sector.

En este sentido, se puede prever que la transferencia ocurra predominantemente embebida en los precios, lo que acaba por afectar a la sociedad como un todo a través del consumo de los productos. En verdad, la permanencia de la contribución salarial como fuente fundamental de financiamiento de los sistemas refuerza la ideología corporativista del seguro, reificando la inexistente relación entre contribución y beneficios por parte de los trabajadores del mercado formal, que se niegan a asumir los costos de la atención a los beneficiarios de los programas asistenciales, cuando en realidad toda la sociedad está indirectamente costearo el sistema.

La gestión de los recursos financieros de los sistemas de seguridad depende básicamente del tiempo de su existencia, en la medida en que por *tiempo* estamos entendiendo tanto el hecho de que inicialmente el volumen de contribuciones suplante al de beneficios, como también el hecho de que los sistemas tienden a la expansión en términos de la cobertura y del valor de los beneficios, en la medida de las presiones políticas que van consolidándose y expresando a lo largo de los años. Así, los sistemas más nuevos tienen gastos mayores con programas asistenciales (especialmente relativos a la salud) mientras que en los primeros sistemas esta relación se invierte y más del 70% de los gastos pasan a corresponder a jubilaciones y pensiones.

En la etapa inicial de los sistemas ocurrió también una liberalidad muy grande tanto en las condiciones de concesión como en el valor de los beneficios, y el caso más grave fue el uruguayo donde, por ejemplo, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de Servicios Públicos concedía el derecho a pensión a todos los despedidos, por cualquier razón, a partir de los diez años de antigüedad —induciendo a la baja productividad e incentivando las renunciaciones— además de la concesión de la opción a la mujer trabajadora de pensión vitalicia, pudiendo retirarse del trabajo en el caso de nacimiento de un hijo (Dieguez, 1977, p. 9).

Además, los sistemas nuevos fueron pródigos en la concesión de beneficios sociales, tales como préstamos personales, financiamiento de viviendas, cooperativas alimenticias y actividades recreativas, y todas ellas representaron un costo subsidiado por la seguridad.

Otro uso de los recursos que estaban acumulándose fueron las inversiones, sin retorno, en grandes obras estatales, necesarias para impulsar el proceso de industrialización en la región (Oliveira & Fleury Teixeira, 1985).

La evasión por parte de los empresarios, la inexistencia de transferencias sistemáticas de los fondos correspondientes a la contribución del Estado y la inflación, corroyendo las aplicaciones financieras fueron algunos de los otros factores que se unieron para desequilibrar las finanzas de los sistemas.

La alteración del equilibrio entre ingresos y gastos acarreó la mutación del mecanismo de utilización de las reservas de la seguridad, pasando de un sistema de capitalización para otro de reparto.

Es preciso, no obstante, separar el cambio del régimen de su asociación con la mala gestión del régimen de capitalización que señalamos como consecuencia de una política imprevisora de concesión de los beneficios, de la apropiación indebida de los recursos por el Estado, de la evasión y de la inflación, además de lo incipiente del mercado financiero.

En verdad, el sistema de capitalización propio de los seguros privados y vigente en sistemas con una mayor estabilidad de los mercados no se aplica totalmente a los seguros sociales —aun en países desarrollados y con instituciones estables— ya que la función pública de la protección social no se articula con la mera lógica de mercado, guiándose por una ética distributiva, además de participar la autoridad política tanto en la definición de las reglas cuanto en su fiscalización y aplicación, por lo que puede alterarlas o transgredirlas de acuerdo con intereses que escapan a la lógica de la acumulación.

En el sistema de reparto simple lo que existe es un pacto intergeneracional, en el cual la generación actual paga los beneficios de la anterior y la generación siguiente asume el compromiso de pagar los beneficios de la actual. Las condiciones para el funcionamiento de este pacto son políticas, con el Estado asegurando su vigencia; técnicas, en la dependencia de las transformaciones demográficas y de la expectativa de vida; y económicas, en el sentido de que sean mantenidas condiciones por los menos semejantes de la masa salarial y de las contribuciones previsionales. El cambio en uno de estos factores, por ejemplo, el aumento de la expectativa de vida de los jubilados, debiera ser compensado con el aumento de la contribución o diversificación de las fuentes de recursos, caso contrario habría un desequilibrio financiero. En otras palabras, no hay por qué identificar régimen de reparto con desequilibrio financiero, como tiende a ocurrir cada vez que el sistema entra en crisis.

Una cuestión que ha sido tratada, en virtud del volumen de recursos involucrados por los sistemas de seguridad social es la relativa a su impacto sobre el ahorro nacional y, por lo tanto, en el desarrollo. Analizando estudios sobre el ahorro en diferentes países en América Latina, Musgrove (1985, p. 193) concluye que tales sistemas no alcanzaron a transformarse en fuente de ahorro y ni siquiera de inversiones; no obstante, el argumento de que sería mejor dejar la decisión de ahorrar en las manos del interesado tampoco encuentra respaldo en las investigaciones, ya que tanto la pobreza como la inflación son factores que determinan la inexistencia de un horizonte muy lejano de planeamiento del ahorro entre los habitantes de la región.

Con relación al impacto de la seguridad en la distribución de renta podemos concluir que han sido limitados, ya que los recursos asignados a jubilaciones y pensiones perpetúan las desigualdades del mercado, mientras que solo los beneficios asistenciales, en especial los servicios de atención a la salud podrían encuadrarse en una perspectiva más distributiva. A pesar de eso, es innegable que la seguridad social propició un cierto patrón de renta y consumo para los trabajadores beneficiados y con esto han impedido que el nivel de pobreza en la región sea mayor de lo que

es, lo que indica un importante papel del Estado en la garantía de este pacto solidario intergeneracional, aunque la participación del Estado en el financiamiento del sistema sea insuficiente.

No obstante, la agudización de la crisis fiscal y de la inflación en la región ha acarreado un proceso de reconcentración de la renta que se procesa vía salarios, pero también por vía de la desvalorización de los beneficios, en una situación tan dramática que llevó la inflación a ser comparada con un sustituto de la guerra civil por Hirschman (Musgrove, 1985).

## Capítulo 6

# La implementación del patrón de seguridad social en América Latina: cooptación y regulación

Vamos a intentar identificar, en este capítulo, el patrón de seguridad social que predominó en América Latina, entre aquellos países que implantaron primero sus sistemas de protección social en la región —Uruguay, Chile, Argentina y Brasil— buscando, a través del análisis del desarrollo histórico de estos sistemas, establecer una periodización que permita explicar los movimientos y la dinámica que marcaron su constitución, maduración y crisis.

En este sentido, estamos interesados en buscar las regularidades y las diferencias que puedan responder tanto a la caracterización de un patrón común, evidenciado en su tendencia regular, como por las especificidades, que, en cada caso, configuraron una estructuración singular de aquellos sistemas.

Así, al tratar las identidades podremos identificar las determinaciones y límites estructuralmente dados por la relación Estado/sociedad en un contexto de industrialización retardataria en el capitalismo periférico, mientras que al tratar las especificidades podremos averiguar las hipótesis explicativas de las diferencias existentes en la forma como las cuestiones socialmente planteadas fueron tratadas por los diferentes actores políticos y encuadradas en estructuras institucionales singulares.

Asumimos la hipótesis de Belmartino y Bloch (1985, p. 6) de que la historiografía reciente de la región registra grandes intentos de adecuación entre las necesidades internas de desarrollo del capitalismo y las determinaciones provenientes del sistema mundial, y que cada una de estas estrategias implicaron una modificación de las relaciones que se establecen entre Estado y economía (modo de desarrollo), y Estado y masas (modo de hegemonía), los cuales suponen una forma peculiar de abordaje de la contradicción entre acumulación y redistribución.

En otros términos, los sistemas pioneros de protección social, analizados en conjunto, pueden ser un lugar instigador para que se pueda mirar el desarrollo de estructuras que concretan la dinámica relacional Estado/sociedad a través del enfrentamiento y compatibilización de contingencias y libertades, necesidades y pasiones.

La construcción de los sistemas de protección social en los países pioneros tuvo inicio a finales del siglo pasado, extendiéndose hasta el final de los años cincuenta, período en que los sistemas ya habían madurado y demostraban señales de agotamiento, iniciándose una nueva etapa caracterizada por un conjunto de sucesivas reformas que se prolonga hasta estos días.

En esta primera etapa encontramos, en diferentes fechas, dependiendo de cada país, una sucesión de fases que pueden ser identificadas como:

- a) la emergencia de las formas de protección social;
- b) la consolidación de un modelo de los aparatos estatales de protección;
- c) la expansión, masificación y maduración de los sistemas.

## Emergencia

Con relación a las condiciones de emergencia de la protección social observamos que ocurren como parte de las transformaciones que se operan en la estructura productiva y en la inserción de estos países en el sistema capitalista internacional, y llevan a la crisis del modelo primario-exportador como consecuencia de la modernización y diversificación de la estructura socioeconómica.

Por otro lado, cuando iniciaron sus políticas de protección social aún en el siglo XIX, Chile, Uruguay, Argentina y Brasil lo hicieron a través de la implantación de programas de pensiones para las Fuerzas Armadas, posteriormente para los servidores civiles, y en algunos casos para los profesores (Uruguay y Argentina).

Fueron creadas Cajas de Socorro para concesión de pensiones para los huérfanos y lisiados, como consecuencia de las guerras de independencia, donde la protección social fue un instrumento en la estrategia de construcción del Estado como poder central legítimo. La desapropiación de los poderes privados y la centralización y monopolio de la fuerza física, así como la constitución de un espacio público distinguido por su cuerpo de funcionarios especializados fueron necesidades respondidas, en parte, con la creación de los programas iniciales de protección a militares y civiles.

Papadópolos (1991, p. 34) considera que la creación de la primera Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones en 1896, en el Uruguay, fue determinada por la percepción de los gobernantes de la importancia de la educación como mecanismo de socialización política y transmisión de valores básicos para formación de la identidad nacional. La centralidad de la educación en los casos de Argentina y Uruguay no encuentra correspondencia en Chile y Brasil, donde los primeros beneficiarios fueron los funcionarios de ferrocarriles.

De cualquier manera, las medidas de protección social que tuvieron lugar en el siglo XIX se caracterizaron por su naturaleza prebendaria y su carácter restringido al cuerpo de servidores del Estado, lo que evidencia la intención de vinculación del beneficio a la estrategia de construcción del Estado como poder central y búsqueda de identidad nacional.

Las dos primeras décadas de este siglo alteraron profundamente la estructura productiva de estos países y colocaron nuevas cuestiones políticas y sociales, especialmente a partir de la declinación del modelo primario-exportador como consecuencia de las transformaciones operadas en el sistema económico internacional después de la Primera Guerra Mundial.

La industrialización y la urbanización tuvieron como resultado la expansión de la clase obrera y de los sectores medios —profesionales y empleados que se aglutinaron en torno del aparato de Estado— planteando en la escena política el conflicto distributivo entre capital y trabajo, que requirió la intervención estatal en la regulación del proceso de trabajo y el conflicto político, emanado de la presión por participación de las capas medias urbanas.

La experiencia común en estos países con una clase obrera de fuerte composición anarquista, como consecuencia de la política inmigratoria, llevó al florecimiento de formas de autoprotección de la clase obrera —las mutuales— aun antes de que la cuestión de la protección social fuese planteada en la arena decisoria estatal. Por otro lado, las demandas sociales que emergían tendían a ser tratadas a través de medidas represivas y/o de la simple desconsideración por parte de las elites políticas, coherentemente con la postura liberal que fundamentaba la práctica del ejercicio del poder en el dominio oligárquico. El hecho de que la cuestión social haya sido puesta inicialmente en estos términos va a marcar, de manera que no puede dejar de considerarse, el curso posterior de la seguridad social en estos países. En primer lugar, porque la cuestión de la protección, al ser puesta como una autodefensa del trabajo delante del capital, circunscribió ideológica y políticamente la escena y los actores centrales. Por otro lado, el aprendizaje institucional proveniente del modelo de los *socorros y mutuales* pasó a impregnar y moldear las posibilidades futuras de acción en el campo de la protección social. La entrada del Estado no se da pues, en un escenario neutro, sino en un campo político e institucional repleto de significaciones.

Así, las primeras medidas estatales de protección social, si bien pueden estar referidas al modelo de seguro bismarckiano, en su estructura institucional y sistema de financiamiento, configuraron desde entonces un modelo ampliado y generoso de protección, tanto en términos de la pauta de beneficios concedidos como de las condiciones de calificación y cálculo del valor de los beneficios (Oliveira & Fleury Teixeira, 1985).

En el caso chileno, las primeras décadas del siglo XX van a encontrar una sociedad con fuerte presencia de inmigrantes europeos, tanto en la composición del proletariado como del empresariado, con un intenso proceso de urbanización, con la ampliación de los estratos medios ligados al Estado, un proletariado minero y urbano organizado y activo y el surgimiento de nuevos partidos representando el surgimiento de estas fuerzas sociales en el escenario político. La cuestión social estaba planteada, en estas primeras décadas, con tal intensidad que ninguna de las fuerzas políticas podría desconocerla, llegando a constituirse en el eje de la campaña presidencial de Arturo Alessandri.

En su propuesta él elaboraba un programa previsional con el cual buscaba atraer el apoyo de las masas trabajadoras urbanas y, en contrapartida, proponía un código de trabajo que permitiese colocar bajo control las organizaciones obreras mediante el reconocimiento de los sindicatos y la definición de un modelo de sindicalización por categoría. El código postulaba un tratamiento diferenciado para empleados y obreros, diferenciación que también se tradujo en la estructuración de la seguridad

social, lo que constituyó la marca más importante de toda la política social chilena en el período.

La creación del Ministerio del Trabajo, Higiene, Asistencia y Previsión Social con tres cajas vinculadas, conforman la principal estructura de protección social, marcando el cambio de posición del Estado, en el sentido de abrir espacio para la participación de los nuevos sectores emergentes con el proceso de industrialización y urbanización, a través de una política pública de orientación centrorreformista.

Las tres cajas tenían en común el hecho de establecer un seguro obligatorio y diferían en que, mientras las cajas destinadas a los obreros recibían recursos estatales —en un esquema de financiamiento y gestión tripartito—, las destinadas a los empleados públicos y particulares tenían el carácter de un seguro compulsivo de cuentas individualizadas. La diferenciación tenía como justificación el papel del Estado en la protección de los sectores más desamparados y necesitados.

Algunas de las características que más marcaron al sistema de seguridad social chileno se hicieron evidentes desde entonces: la distinción legal entre empleados y obreros; el carácter selectivo de la acción estatal; la creación de instituciones destinadas a prestar beneficios relativos a los riesgos de invalidez, enfermedad y vejez, diferenciadas en relación con las fracciones de la fuerza de trabajo; el carácter público o semipúblico de estas instituciones, financiadas por contribuciones obligatorias de los empleados y patrones, y en algunos casos con aportes fiscales.

En el caso del Uruguay, el modelo adoptado fue el de la primera caja para profesores con el sistema tripartito de financiamiento de las instituciones desconcentradas —integrando un fondo con las contribuciones obligatorias— administradas por una dirección propia de los participantes, aunque subordinada al poder de otorgar los beneficios que permanecía como prerrogativa del Poder Ejecutivo.

Desde las primeras décadas del siglo XX hasta mediados de los años cincuenta, Uruguay representó un caso singular en el contexto latinoamericano, dado su alto grado de urbanización, la existencia de una numerosa clase media, las bajas tasas de morbimortalidad, la presencia de un sector obrero organizado y homogéneo, además del crecimiento de la economía con un elevado nivel de distribución de la riqueza, que generó un patrón de vida poco común en la región, en un contexto de pluralismo democrático.

La gestión estatal del proceso de producción y de las condiciones de reproducción de la clase trabajadora en Uruguay asociaron precozmente el desarrollo económico con la distribución, mediante la intervención política, de tal forma que la cuestión del bienestar pasó a ser decisiva para la propia identidad nacional (Rodé, 1985).

La emergencia de las primeras formas de protección social en el Uruguay denota esta postura basada en el principio de la solidaridad social como parte de un acuerdo nacional democrático, en el cual la política social no busca compensar deficiencias y orientarse a los grupos excluidos, sino articularse con el conjunto de las políticas desarrollistas, de tal forma que garantizase la cobertura de las necesidades básicas, y tendiese a la eliminación de los grupos más carecientes (Fortuna, 1985b).

Así, al mismo tiempo que el Estado asumía la gestión pública de la reproducción social, garantizaba mecanismos redistributivos vía políticas sociales y preservaba la autonomía de las organizaciones sociales oriundas del mutualismo y de la filantropía.

En Argentina, la fuerte organización sindical de los trabajadores a comienzo de siglo colocaba en el escenario político la necesidad de la reglamentación de las condiciones de trabajo y de reproducción social. No obstante, las medidas iniciadas en 1915 con la promulgación de la legislación sobre accidentes de trabajo y la creación de la Caja de Jubilaciones para ferroviarios no representaron un cambio significativo en la posición del Estado en relación con la cuestión social, sino apenas una mayor receptividad a las demandas que fueron progresiva pero lentamente incorporadas. En este sentido, se puede decir que la lógica que comandó la incorporación de las demandas fue la de prevención de los conflictos (Feldman & Galin, 1988, p. 29), razón por la cual se desarrolla una incipiente política social, preservando el espacio de autoorganización y protección de la sociedad.

En el área de protección a la salud, Belmartino y Bloch (1982) muestran la importancia de la asistencia prestada por las organizaciones mutualistas, llegando a cubrir cerca de un tercio del total de la población argentina en las tres primeras décadas de este siglo.

En el caso brasileño, encontramos la extraña fusión entre la construcción del Estado bajo inspiración del liberalismo en términos jurídicos, consagrada en la Constitución de 1891, asentada bajo una organización esclavista de la producción. Aun el inicio del proceso de industrialización y la ola de inmigrantes europeos con su ideología anarquista y socialista, la abolición de la esclavitud, la urbanización y presencia de las capas medias urbanas, no alcanzan a superar la enorme heterogeneidad no solo de la clase trabajadora sino también de las fracciones de las élites económicas y políticas. Así, cuando la cuestión social surge, a inicios del siglo, a través de los movimientos huelguistas reivindicando mejores condiciones de trabajo y de salario, la respuesta inicial del gobierno fue el aumento de la represión y de las medidas legales de control del proletariado. Posteriormente, con la presión del movimiento huelguista y bajo la influencia internacional de los países vecinos y de la repercusión del Tratado de Paz de Versalles de 1919, el gobierno inició un cambio de posición en relación con las demandas sociales, promulgando la Ley de Accidentes de Trabajo en 1919 y creando las primeras Cajas de Jubilaciones y Pensiones (CAP) en 1923 (Ley Eloy Chaves).

Las Cajas seguían el sistema tripartito de financiamiento y gestión, aunque la posición del Estado en ambos casos denota su participación secundaria: se organizaban por empresas y revelaban la postura neoliberal del Estado que, sin querer asumir la responsabilidad por la protección social, participaba en la regulación del pacto de relaciones entre capital y trabajo.

En resumen, podemos concluir que las condiciones de emergencia de las medidas de protección social en América Latina están asociadas al proceso de crisis del modelo agroexportador y del ejercicio liberal del poder, que implicó la modificación de la relación Estado/sociedad. Si las primeras medidas fueron destinadas a servidores civiles y militares buscándose fortalecer el poder central y la identidad

nacional, pero sin configurar un modelo de protección social, el surgimiento de las capas medias urbanas y del proletariado plantearon las cuestiones de la participación y de la reproducción social en la arena política.

La fuerte presencia de las ideologías socialistas y anarquistas en el proletariado de origen europeo da cuenta tanto de su capacidad organizativa y de alertar sobre sus demandas, como también de la conformación de las formas iniciales de auto-protección mutualista.

La respuesta estatal a estas demandas varió entre los países, dentro de un espectro que incluye, en mayor o menor grado, la asimilación de la protección social y de la función distributiva como parte de la estrategia de desarrollo; el encuadramiento selectivo de las demandas con el Estado actuando focalizadamente en la atención a los más necesitados; la circunscripción del papel del Estado a la función de prevención y regulación de los conflictos entre capital y trabajo.

Aunque la institucionalidad emergente haya sido caracterizada por un formato común —el modelo tripartito— las variaciones en la posición del Estado y en la correlación de fuerzas entre los diferentes actores políticos involucrados se manifiesta en las formas específicas asumidas por las estructuras de protección social, demarcando las posibilidades del desarrollo subsecuente.

## Consolidación

La consolidación del formato y de los aparatos de protección social en estos países ocurrió como parte del cambio profundo acarreado por la crisis económica de 1929, que volvió imperioso el inicio del proceso de sustitución de importaciones, viabilizado por la presencia fuerte del Estado en el proceso productivo y en la regulación de la reproducción social.

Desde el punto de vista político, el pacto de poder representado por las oligarquías ya se mostraba incapaz de dar cuenta de las demandas emergentes por participación política, expresadas por los movimientos de las capas medias civiles y militares y de las demandas de los trabajadores urbanos, cuya organización sindical y política ocurría fuera del control de las elites y de los organismos gubernamentales.

La ausencia de una burguesía capaz de hegemonizar el proceso de transición política y de soportar económicamente la industrialización sustitutiva llevó al Estado a asumir una posición central en la composición del pacto de poder capaz de viabilizar un nuevo modelo de desarrollo nacional. La falencia del Estado oligárquico, con su estructura cerrada de poder basada en la gran propiedad agraria y su modelo de producción orientado hacia el mercado externo no representó, sin embargo, su alejamiento o derrota por otra fuerza social y económica, ya que las capas medias dependían del excedente generado en aquellas actividades tradicionales de exportación y, por lo tanto, no alcanzaron autonomía política y económica.

La ausencia de legitimidad de esta coalición conservadora tiene como consecuencias, por un lado, la relativa autonomía del Estado, colocándolo como árbitro

delante de los intereses específicos y, por otro lado, la necesidad del Estado de incorporar a las masas populares como fuente de legitimación y de poder.

La relación directa entre Estado y ciudadanos, permitiendo su incorporación controlada al proceso político y la ampliación de la ciudadanía, crea condiciones para el surgimiento de los liderazgos populistas, fomentando las relaciones líderes-masas, transmutando así relaciones entre clases y actores políticos en relaciones entre individuos.

El cambio en las relaciones de poder y en la interacción entre Estado y sociedad se va a reflejar en un conjunto de transformaciones en el aparato estatal administrativo, capaces de dotar al Estado de los instrumentos necesarios para el ejercicio de las nuevas funciones compatibles con la posición intervencionista de conductor del proceso de desarrollo nacional. Sin dudas, que la regulación de las relaciones laborales y la organización y consolidación de poderosos aparatos de protección de los trabajadores, así como de absorción de la clase media en los cuadros de servidores fueron algunos de los principales instrumentos de concreción de la nueva estructura y dinámica de ejercicio del poder.

En el caso del Brasil, la ascensión de Vargas al poder representó el cambio del dominio oligárquico y la centralización del poder político en un aparato estatal modernizado, capaz de incorporar las demandas de las capas medias y de la burguesía industrial naciente sin herir, no obstante, los intereses de los sectores agrarios tradicionales.

Entre las nuevas estructuras administrativas, fueron de fundamental importancia la creación, a partir de 1933, de los Institutos de Jubilaciones y Pensiones —los IAP<sup>1</sup>, organizados por categorías profesionales— que progresivamente incorporaron las antiguas Cajas de Jubilaciones y Pensiones. Los IAP representaron un cambio crucial en el trato estatal de la cuestión social, en la medida en que el Estado dejaba de ser un observador pasivo o regulador de las demandas emergentes y se planteaba como el responsable de las estructuras de protección social, incorporando en su interior aquello que se había originado como parte de la sociedad civil.

La estructura de los IAP denota esta transformación: el mantenimiento del modelo de financiamiento y gestión tripartita no escondía que la participación estatal era más poderosa que la de los demás, ya que regulaba la elección de estos y concentraba los recursos financieros en manos del Estado.

El hecho de que el Estado asuma la responsabilidad de organizar la participación de la clase trabajadora, a través de los instrumentos de la política social, por un lado, y de la legislación laborista por otro, no revela en el caso brasileño una intención política redistributiva. Al contrario, tanto los mecanismos corporativos de la seguridad, cuanto los que regulaban la esfera del trabajo estaban orientados a incorporar selectiva y controladamente aquellas fracciones de la clase trabajadora que, por insertarse en los sectores más dinámicos de la economía, incrementaron su poder de presión y negociación y podían ver atendidas sus exigencias. Esta forma

---

<sup>1</sup>Nota del traductor: La sigla IAP corresponde a su denominación en portugués, Instituto de Aposentadoria e Pensões.

de cooptación de los trabajadores, transformando los beneficios sociales en privilegios de algunas fracciones, fue fundamental tanto para la construcción del Estado nacional —por medio de la centralización del poder y concentración de los instrumentos políticos— como para la legitimación del ejercicio de la autoridad gubernamental —ofreciendo las bases sociales de las cuales el pacto de dominación carecía— al mismo tiempo que suministraba a la clase trabajadora una identidad fragmentada y vinculada al poder estatal que impedía que ella se pensase a sí misma como clase nacional.

La fragilidad de la clase trabajadora brasileña, derivada en parte de su propia heterogeneidad, como así la ausencia de una tradición democrática republicana expresada en la debilidad del sistema partidario y electoral, aprisionaron a los trabajadores en este proyecto de modernización autoritaria en el que el Estado regula a la sociedad a través de las prácticas de cooptación y represión.

La intención de control de los trabajadores sin que esto llegase a representar una mejoría efectiva en la distribución de la riqueza social y en el patrón de acumulación puede ser evidenciada por la política previsional que pasó a prevalecer en el período de la dictadura de Vargas, y representó un retroceso en términos del patrón de valores de los beneficios anteriormente establecidos, al canalizar los recursos acumulados hacia las manos del Estado (Oliveira & Fleury Teixeira, 1985).

La vinculación de la política social con la política de acumulación es descripta por Santos (1987, p. 33) como el esfuerzo del gobierno “en conciliar una política de acumulación que no exacerbase las inequidades sociales a punto de tornarlas amenazadoras, y una política orientada a la equidad que no comprometiese, y en caso de ser posible, ayudase al esfuerzo de acumulación”.

El patrón de protección social a través de la ciudadanía regulada por la condición de trabajo se corporizó en una estructura fragmentada compuesta por una multiplicidad de instituciones, cada una de ellas funcionando con diferentes parámetros en la recaudación de la contribución, en los criterios de concesión y en el cálculo de los beneficios, dependiendo del poder de negociación de la categoría de los asegurados. Este modelo de funcionamiento implicaba la cooptación de los dirigentes que representaban a los trabajadores en las instituciones previsionales, a través de un juego de concesiones y negociaciones que involucraba también a los funcionarios gubernamentales.

La consecuencia de este proceso fue la concentración de los instrumentos de control de los trabajadores, a través de las políticas, en el Ejecutivo, en detrimento de la capacidad decisoria del Legislativo (Draibe, Castro & Azeredo, 1991), además de tornar a la burocracia arena privilegiada de enfrentamiento de los intereses políticos en conflicto.

La experiencia argentina se asemeja en muchos puntos a la del Brasil, en lo que respecta a la necesidad del Estado de incorporar a los trabajadores y sus demandas sociales y políticas a través de las nuevas estructuras sociales que sirvieran de apoyo a la sustentación del proyecto de industrialización y modernización del gobierno populista. No obstante, la forma en que será tratada la contradicción entre acumulación/distribución en la Argentina sería marcadamente diferente, tanto en función

de la fuerza política que habían adquirido los sindicatos en este país, como del papel reservado a los trabajadores en su vinculación con el proyecto de desarrollo nacional.

Belmartino y Bloch (1985, p. 7) se refieren a la incorporación de los sectores populares como protagonistas de la propuesta de desarrollo autónomo de forma doble:

...como consumidores en una sociedad de abundancia, producto del acuerdo entre Estado, burguesía nacional y trabajadores; y como factores de poder, a partir de su integración en los aparatos de un Estado ampliado en sus funciones y en su base social suscribiendo el nuevo pacto de dominación.

El hecho de que fuera un país con un elevado nivel de industrialización y concentración urbana, con un proletariado organizado y sindicalizado y una clase trabajadora mucho más homogénea y educada, con elites políticas que tenían como referencia el modelo europeo de desarrollo, ciertamente son factores que contribuyeron en la formación de las condiciones para que en Argentina el sistema de protección social adquiriese características más redistributivas.

No obstante, no se debe dejar de lado el hecho de que Argentina, a pesar de todas estas características, solo muy tardíamente incorporó la protección social en su proyecto estatal de poder, a partir de la presencia de Perón en la Secretaría de Trabajo y Previsión con el golpe de Estado de 1943, donde se desarrolló una estrategia de cooptación de las organizaciones sindicales en apoyo del desarrollo industrial. En otras palabras, el *timing* en la asociación de la participación y protección de los trabajadores al proyecto gubernamental, fue determinante en el sentido de que cuando esto ocurrió tuvo que considerar no solo la fuerza asociativa de la clase trabajadora organizada, sino también su experiencia en el trato de las cuestiones de reproducción social.

Feldman y Galin (1988, p. 31) retratan esta lenta progresión del sistema de protección social en Argentina:

El número de trabajadores evolucionó gradualmente hasta 1944, cuando el total de contribuyentes a las seis Cajas Nacionales existentes sumaban poco más de 428.000. Sobre una PEA<sup>2</sup> de aproximadamente 5.500.000 para este año, el nivel de cobertura apenas superaba el 7%.

De esta forma, en 1944, el panorama de la seguridad social argentina se reducía a la cobertura de unos pocos grupos ocupacionales relativamente privilegiados. Esta cobertura era suministrada por instituciones administradas y sustentadas por trabajadores y empresarios.

A partir de 1946, durante el primer año del gobierno peronista, tuvo inicio un proceso de importantes cambios en la política social, que pasó a ser una de las marcas más profundas del gobierno y de la ideología peronistas. A través del Primer

---

<sup>2</sup>Población Económicamente Activa.

Plan Quinquenal, se sentaron las bases del ejercicio del poder público, de carácter fuertemente dirigista, sentando los fundamentos para la organización de la seguridad social a través de acciones en el área de Salud Pública y Previsión Social.

Hasta aquel momento el Estado no había tenido una función importante en la cobertura de los servicios de salud, pero a partir de entonces asumió la responsabilidad por el derecho a la salud con posibilidades de acceso igualitario, creando las condiciones financieras para el desarrollo de un complejo sistema asistencial con la construcción, en pocos años, de numerosos hospitales públicos. A pesar de toda esta ideología de lo público y del incentivo al aumento de las camas hospitalarias y los servicios públicos, Belmartino y Bloch (1985) señalan el surgimiento de una contradicción que se hizo presente desde entonces en la cuestión de la política de salud en la Argentina, se trata de la convivencia de la ideología igualitaria con la existencia de una red diferenciada de servicios, en manos de los sindicatos, las conocidas *obras sociales sindicales*. En otras palabras, el gobierno peronista asumió el deber del Estado en la garantía de la atención de la salud, pero el modelo de organización de servicios que acabó por imponerse como hegemónico fue determinado por la elección hecha por los sindicatos —por el mantenimiento de servicios específicamente controlados por las organizaciones corporativas— como consecuencia, tanto de su experiencia e ideología, como de su poder de imponer su opción dado su papel como base de sustentación del poder político.

En el área de beneficios, el gobierno peronista amplió la cobertura, creó nuevas Cajas, estableció nuevos beneficios e intentó articular toda esta estructura fragmentada y diferenciada de acuerdo con el poder de negociación de cada categoría, con la creación de un Instituto Nacional de Previsión Social.

Las contradicciones entre la necesidad del gobierno de centralización del poder y normalización de la política, por un lado, y su dependencia de las bases sindicales, cuyas organizaciones exigían autonomía en la gestión de los organismos destinados a la protección social, perduró durante todo el gobierno de Perón, expresándose en la tensión constante entre el Instituto y las Cajas (resuelta en favor de las Cajas en 1954).

En este sentido, podemos decir que en el caso de la Argentina es el Estado quien se encuentra cautivo de las organizaciones corporativas sobre las cuales su poder se afirma.

En el caso del Uruguay, la consolidación de un patrón de protección social se dio precozmente —a finales de siglo— antecediendo, por lo tanto, a la asociación entre política social y el modelo desarrollista e intervencionista inaugurado después de la crisis de 1930. En el transcurso del desarrollo de la seguridad social, la acción de los grupos organizados, intermediada por los partidos políticos, permitió que se crease una legislación social que en muchos aspectos era avanzada, aunque casuística y desigual, desvinculada de una propuesta igualitaria y universalista de la ciudadanía.

En las primeras décadas de este siglo, Uruguay atravesaba una situación de estabilidad social, política e institucional —con pocos períodos de crisis, como en los años treinta— para la cual contribuyeron mucho las dos gestiones del presidente José Batlle y Ordóñez, líder de una de las facciones del Partido Colorado, que en una

etapa de desarrollo económico —basada en el gran impulso de las exportaciones— consiguió instaurar un proceso de participación política y de repartición de renta que atenuaron las posibles tensiones sociales.

El batllismo consiguió la adhesión de la clase media urbana y del proletariado a través de un movimiento nacional-reformista, capaz de alcanzar la democratización de las estructuras estatales oligárquicas y permitir la participación política y económica de las fuerzas emergentes en los frutos del prolongado desarrollo precozmente industrial.

Durante los dos gobiernos de Batlle el movimiento obrero alcanzó un tratamiento distinto, con libertad de expresión y organización, que sustituyó las medidas represivas por una política reformista de protección social. El acceso a niveles satisfactorios de bienestar por parte de la mayoría de la población, desde las primeras décadas de este siglo, consolidaron la experiencia nacional de convivencia democrática y pluralismo político, posibilitando la legitimación y estabilidad de las instituciones.

Con relación a las instituciones de la Seguridad Social se observó su desarrollo fragmentado en instituciones desconcentradas, a semejanza de la primera Caja Escolar, dado que progresivamente ellas tomaron autonomía en relación con los controles estatales (Papadópulos, 1991).

También el caso chileno presenta la misma característica que el uruguayo, en la medida en que la consolidación del sistema se realizó aún en las primeras décadas, anteriormente por lo tanto a los cambios en la relación Estado/sociedad inaugurados por la crisis de 1930. Lo que ocurrió a partir de 1930 fue el gran aumento del gasto público social, confirmando una postura política anterior, en la cual la cuestión social pasó a formar parte de la estructuración de la institucionalidad democrática en el país, al lado de la afirmación de un papel central del Estado en el desarrollo económico.

La crisis de los años 1929-1930, que afectó profundamente a la economía chilena, tuvo como respuesta una política estatal basada en la sustitución de importaciones, reuniéndose las condiciones para el desarrollo de un empresariado urbano (industrial y financiero) que contaba con el apoyo, la protección y el incentivo estatal.

Hasta finales de los años cuarenta, en el segundo gobierno de Alessandri, marcadamente conservador, algunas medidas sociales fueron tomadas a través de la ampliación de los beneficios para los asegurados de las tres Cajas anteriormente mencionadas y de la extensión a algunos grupos no protegidos, atendiendo así a los sectores más poderosos y estratégicos de la fuerza de trabajo, al mismo tiempo que se reprimían las manifestaciones y demandas de los demás.

En 1936, el Ministerio de Trabajo fue separado del Ministerio de Salud, Asistencia y Previsión Social, y en los dos últimos años de su gobierno (1937-1938), en respuesta a la creciente presión de los trabajadores organizados en la Confederación de los Trabajadores de Chile, promulgó una serie de medidas que ampliaban la legislación social, aunque los beneficios fuesen garantizados para los mismos grupos ya cubiertos.

En resumen, podemos afirmar que se conformó en estos países un sistema de seguridad social caracterizado por su fragmentación, con la existencia de múltiples instituciones y regímenes de contribución y beneficios, dependiendo del poder de negociación de cada categoría de trabajadores al cual se aplicaba. La vinculación de la política social a la acumulación, a través del estatuto de la ciudadanía regulada por la inserción en la estructura productiva, denota el modelo de relación Estado/sociedad, en el cual el Estado asume la centralidad en la conducción del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, capitaneando el desarrollo económico y regulando la reproducción social por medio de la introducción de instrumentos de mediación del conflicto entre capital y trabajo. La cooptación política de las fracciones más organizadas y estratégicas de la clase trabajadora a través de los aparatos de políticas sociales, transforma a los ciudadanos en clientes de las estructuras burocráticas del Estado y consumidores potenciales de la producción nacional. La dimensión jurídica de la ciudadanía, en tanto igualdad formal delante del Estado, es transmutada en una desigualdad política en la concesión diferencial de privilegios acumulativos a algunos sectores de la clase trabajadora.

La construcción de una identidad fragmentada de los trabajadores en este proceso de interpolación selectiva vía políticas sociales, que impide su autoidentificación como clase nacional, tiene como contracara la existencia de un Estado desarticulado y enfeudado por intereses particulares, impidiendo el recorte entre lo público y lo privado.

En este sentido, tanto la clase trabajadora como la burocracia estatal son prisioneras de tales estructuras de cooptación y negociación.

Las diferenciaciones encontradas pueden ser atribuidas al *timing* en relación con la capacidad del Estado para asumir la cuestión social como una política pública, al grado de organización de la clase trabajadora en este momento y a su experiencia pasada en la protección social, al desarrollo y estabilidad democrática, especialmente en lo que respecta a las organizaciones de representación como sindicatos y partidos, a la institucionalidad del aparato estatal y a su autonomía política en el encuadramiento de las demandas sociales.

## Expansión, maduración y crisis

El proceso de expansión de los sistemas de protección social en la región ya fue caracterizado como la “masificación de privilegios”, en función de la dinámica acumulativa por la cual nuevos beneficios se agregaron a los anteriores, cubriendo los mismos grupos, y por el hecho de que la asimilación de nuevos grupos de beneficiarios no haya alterado la estructura fragmentada y altamente estratificada de las instituciones y planes de cobertura.

En el caso de Uruguay, encontramos como características peculiares tanto la velocidad de la expansión del sistema como la prodigalidad en la concesión de los beneficios. Tales características nos remiten al nivel de desarrollo de la sociedad uruguaya, cuyo crecimiento económico se basó casi exclusivamente en la ventaja de los saldos

de exportación de su sector pecuario, favorecido por la demanda internacional con las guerras mundiales y la guerra de Corea, posibilitando el fortalecimiento de una economía precozmente basada en la industrialización de derivados de la pecuaria.

La existencia de una clase trabajadora altamente homogénea, como consecuencia del proceso de modernización capitalista iniciado en el medio rural, posibilitó una mayor velocidad en la expansión —además de la elevada tasa de urbanización del país— con concentración en la capital nacional, lo que determinó la necesidad de promoción de estímulos para la radicación de los inmigrantes.

Las políticas reformistas llevadas a cabo por los gobiernos de Batlle representaron la posibilidad de ampliación del empleo público para los sectores medios y también en las empresas de capital extranjero allí instaladas. La emergencia de iniciativas en el campo de la protección de la reproducción de la clase trabajadora, que generó mercado interno para la producción nacional y formó una articulación consensual y democrática, marcaron fuertemente la identidad nacional en términos de una responsabilidad solidaria en el proceso de desarrollo.

Hasta mediados de los años veinte buena parte de la fuerza de trabajo estaba cubierta por algún tipo de beneficio y la presión de los trabajadores por la creación de nuevos fondos, fuentes alternativas de financiamiento y nuevos beneficios, era constante. En el inicio de los años treinta, según Porzecanski (1978), buena parte del sistema de seguridad social estaba en estado de falencia, en función de las generosas calificaciones para concesión de los beneficios que crearon una enorme demanda por pensiones, particularmente las de desempleo.

En este cuadro de crisis del sistema fueron aprobadas leyes orientadas a reorganizar la expansión de la seguridad social, como la creación, en 1933, del Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay, que pasó a administrar los tres mayores fondos, aunque conservándolos separados, y la nueva Constitución de 1934, que reorganizó las pensiones con el endurecimiento de las exigencias para su concesión, así como cambios administrativos buscando la mayor integración de los fondos.

Mientras tanto, en los años cuarenta y cincuenta, la combinación de dos procesos —la política más agresiva de industrialización basada en medidas proteccionistas y el fortalecimiento de la organización sindical, con el surgimiento de la Unión General de Trabajadores en 1942— condujo a un nuevo brote de expansión de los programas de pensiones, introducción del salario familiar y programas de indemnización por desempleo.

La incorporación de las diferentes categorías de trabajadores se produjo intensamente entre los años veinte y cincuenta —incluyendo autónomos, trabajadores domésticos y rurales— de tal forma que la Ley 12138 de 1954, que efectúa la inclusión genérica de todos los trabajadores del sector privado, apenas tuvo el peso simbólico de cerrar el ciclo de incorporación fragmentada (Papadópolos, 1991).

La fragilidad de la economía uruguaya como consecuencia de su elevado nivel de dependencia vía comercio exterior —ya que su estructura productiva basada en los ramos tradicionales de la industria no permitía la generación de procesos de autodinamismo— se evidencia como crisis del modelo económico a partir de mediados de los años cincuenta, cuando los precios de las exportaciones comenzaron a caer.

Según Fortuna (1985a), se abrió un periodo de deterioro económico, político y social que tuvo como características determinantes el estancamiento de la producción material, inflación crónica y explosiva, fuga de capitales, endeudamiento externo y crecientes desequilibrios entre la oferta y la demanda de trabajo. Socialmente, la crisis se manifestó a través de agudos conflictos que se extendieron al plano político, cuestionando —especialmente a partir de los años sesenta— las bases de dominación del Estado.

La crisis económica, no obstante, no se reflejó inmediatamente en la dinámica expansionista de la seguridad como consecuencia de dos factores fundamentales: la movilización de la clase trabajadora en defensa de las mejorías en la protección social y la resistencia a asumir los costos de la crisis; y la asociación entre los grupos de presión sindical y los partidos políticos, transformando a los primeros en clientelas electorales y beneficiarios de una política pública enfeudada por los segundos. Según Papadópulos (1991, p. 58):

El Estado uruguayo y los partidos políticos construyeron una trama social tejida por particularismos que hasta el futuro (con una sociedad en franca decadencia) dificultarían la constitución de proyectos nacionales de transformación social.

Restaría agregar el lugar de la clase trabajadora como partícipe en este juego, en la medida en que su actuación fragmentada acentuaba la estratificación del sistema en la crisis, con los grupos más poderosos protegiéndose de los efectos deletéreos y buscando alcanzar y/o mantener sus privilegios diferenciales.

Las evidencias demuestran que la lógica partidaria de mediar demandas particulares entre grupos sindicales y el Estado no se diferenció en las gestiones de los dos partidos más tradicionales que se sucedieron en el poder. Por el contrario, los ciclos políticos electorales acentuaron aún más la utilización de la política social en este juego de particularismos —Papadópulos (1991) demuestra la correlación positiva entre la agudización de la competición electoral y el aumento del valor de los beneficios—, de tal forma que el sistema de seguridad social llegó a la madurez en una situación de falencia, dejando de ser el soporte de la legitimación del poder político para transformarse en una permanente contradicción entre las expectativas generadas y la capacidad pública de garantizar su realización. La CEPAL (1985, p. 169) trazó el siguiente diagnóstico del caso uruguayo:

...el resultado fue un sistema complejo que en 1967 incluía un total de más de 50 instituciones no coordinadas, diez fondos de pensión, 16 cajas de asignaciones familiares, 16 seguros de enfermedad, seis programas de desempleo, un programa de riesgos profesionales y un número difícil de determinar de programas adicionales. El sistema era fuertemente estratificado en lo que respecta a las contribuciones y beneficios. Los sectores socialmente más poderosos recibían mayor apoyo estatal y obtenían mejores prestaciones. El costo era muy alto, alcanzando 15% del PBI y 62% del gasto fiscal.

Las contribuciones salariales alcanzaron 65%, nivel superado solo por Chile. Parte del costo se debía a la universalidad de la cobertura, parte al envejecimiento de la población, pero también a la excesiva generosidad de las prestaciones y a la burocracia frondosa e ineficiente. A pesar de la pesada carga sobre el salario y la multiplicidad de impuestos que le eran específicamente afectados, el sistema —financieramente desequilibrado— obligaba a fuertes transferencias estatales.

Con relación a la cobertura del sistema de salud, cabe mencionar que la asistencia a la población fue realizada fundamentalmente a través de la asistencia pública (atribución del Ministerio de Salud Pública creado en 1934) y del mutualismo, ambos originados en el siglo pasado.

Las sociedades mutualistas en Uruguay asumieron características diferentes por no haber surgido en el seno de las organizaciones sindicales, pero asociadas a las colonias de inmigrantes, pasaron a organizar los Socorros Mutuos, que solo a partir de 1940 comenzaron a ser reglamentadas y controladas por el poder público. Así, no se puede hablar en sí de un sistema de salud, dada la existencia de un mosaico de instituciones estatales, paraestatales y privadas, prestando diversos tipos de asistencia, pero que se caracterizan por la duplicación de esfuerzos y por el acceso no equitativo a los servicios, por parte de varios segmentos poblacionales (Medici, 1989).

Con el retorno del Partido Colorado al poder en 1967 se inicia un proceso de redefinición del sistema político, en el camino de una mayor centralización, adoptándose una constitución que fortalecía al Ejecutivo e inaugurando un conjunto de medidas de reforma de la seguridad social.

La primera de ellas ocurrió en 1967, bajo la orientación de la OIT, cuando la administración de los tres mayores fondos de pensión fue centralizada en el Banco de Previsión Social, bajo el control del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social. No obstante, permanecieron fuera de esta estructura el fondo militar y otros cinco fondos autónomos.

A pesar de la unificación del sistema, la legislación básica respecto de la cobertura, financiamiento y beneficios no fue modificada, preservando las más obvias insuficiencias, duplicaciones y dificultades administrativas. Varias medidas racionalizadoras habían sido propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1965-1974) pero el enfrentamiento con los intereses de los grupos de beneficiarios no permitió que fuesen llevadas a cabo.

Después de 1968, con la implantación de las medidas de seguridad tuvo inicio un período de autoritarismo, en el cual se redefinieron las relaciones laborales, la participación política de los trabajadores y su exclusión económica, en una rearticulación de las fuerzas políticas delante de la prolongada y grave crisis de la economía.

La radicalización política del sindicalismo y de las capas medias fue respondida con el golpe militar de 1973, rompiendo definitivamente con la larga tradición democrática de la sociedad uruguaya.

En el caso de Chile, encontramos una situación similar en relación con los rasgos fundamentales de la seguridad social desde su formación hasta el inicio de los años

setenta: desarrollo fragmentado y estratificado, multiplicidad de instituciones y regímenes y desigualdad en términos de contribuciones y beneficios. La expansión de la cobertura —favorecida por el aumento del gasto público social— no ocurrió de manera uniforme, fue el resultado de conquistas parciales obtenidas por fracciones de trabajadores a través, principalmente, de las relaciones que se establecieron entre los sindicatos y los partidos políticos. Los partidos actuaban como mediadores o canales de representación de los segmentos de trabajadores en el ámbito de la política pública, mientras que el Parlamento fue el espacio de negociación privilegiado en la sociedad chilena.

En la década de 1940, el gobierno fue dirigido por una coalición de partidos de centro e izquierda, el Frente Popular, fortaleciendo los partidos de izquierda y la organización política de los sectores populares, en consonancia con la intensificación del proceso de industrialización, hasta que —al final de la década— el Frente Popular se reorientó, pasando a perseguir y reprimir al movimiento obrero, caracterizando un periodo de retroceso democrático que duró casi una década.

Considerando las desigualdades que caracterizaron a la seguridad social chilena, Arellano (1985) afirma que, del final de los años treinta hasta el inicio de los cincuenta, hubo un cambio de énfasis en esta política: en un primer momento, las políticas sociales, especialmente la previsional, se dirigían prioritariamente a los problemas del sector obrero, los cuales habían inclusive motivado las medidas tomadas en los años veinte; pero, en el momento subsiguiente, los sectores medios fueron favorecidos, con el acceso diferenciado al poder que pasaron a tener con el Partido Radical en el gobierno, y con la disminución del poder de presión de los obreros, en función de las medidas represivas.

Parece interesante registrar que, hasta 1970, el Parlamento tenía poderes para introducir iniciativas de gastos en el presupuesto en materia de seguridad, beneficiando pequeños grupos, sin evaluar suficientemente los costos para el sistema.

A pesar de las diferencias presentes en el sistema de seguridad, durante sus primeras décadas de funcionamiento se registró una progresiva incorporación de la mayoría de los asalariados, de modo que en el inicio de los años setenta, cerca del 75% de la fuerza de trabajo estaban protegidos y el Servicio de Seguro Social (ex-Caja de Seguro Obrero) había afiliado a cerca del 70% de los asegurados activos, Chile asumía el liderazgo en el continente.

El periodo que va de 1950 a 1973 se caracteriza por la redemocratización, aunque con discontinuidades, se presentan cambios en el área de la seguridad con las medidas introducidas con la reforma de 1952, la ampliación de la cobertura a los sectores urbanos y rurales hasta entonces excluidos y por los intentos frustrados de profundizar las reformas. La reforma promulgada en 1952 resultaba de proyectos ampliamente discutidos en el Parlamento (1941-1948) y se caracterizó por:

- Sustituir el régimen de capitalización por el de reparto.
- Crear nuevos beneficios y mejorar los anteriores, tanto para empleados como para obreros.

- Reorganizar la Caja del Seguro Obrero, dando origen al Servicio de Seguro Social (SSS) y el Servicio Nacional de Salud (SNS), con la centralización de los beneficios y servicios.

Este proceso de coordinación y centralización también tuvo otras dos iniciativas importantes, que fueron la creación de la Superintendencia de Seguridad Social, perteneciente al Ministerio de Salud Pública y Seguridad Social; y la creación, en 1960, del Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA), como organismo básico de operación, control y evaluación del sistema nacional único de asistencia para los empleados.

Como se puede observar, la división original entre obreros y empleados, practicada en los inicios del sistema durante los años veinte, sustituyó a todas las medidas de racionalización, imponiéndose inclusive en términos de los dos sistemas de salud distintos. Como señaláramos, la postura inicial que justificaba esta separación en la política social estaba basada en una concepción selectiva de la acción estatal, en la promoción de los grupos más carecientes. Esta discriminación positiva se convirtió, en el momento siguiente, en su contrario, consolidándose a través de los años en una forma más de estratificación en donde los grupos con mayor poder de negociación alcanzaron mejores beneficios del Estado.

La expansión del sistema de seguridad ocasionó un aumento del gasto público social, ampliación de la cobertura y aumento de las contribuciones salariales.

A pesar de la importante expansión del sistema y de la amplia cobertura poblacional y de riesgos, la previsión social chilena mantuvo, desde su formación, deficiencias y distorsiones —en términos de la multiplicidad de instituciones y regímenes y de la desigualdad en el tratamiento de empleados y trabajadores— que fueron objeto de propuestas de reformas.

Desde el final de la década de 1950, la situación política chilena se alterará con las fuerzas políticas conservadoras perdiendo gradualmente el apoyo electoral, y la creciente organización de los trabajadores a través de la Central Única de los Trabajadores (CUT), el surgimiento del Partido Demócrata Cristiano, la legalización del Partido Comunista, entre otros.

El gobierno del candidato independiente Ibáñez (1952-1958) defendió, sin éxito, la necesidad de reformar el sistema de seguridad, con la Misión Klein-Saks, por él contratada, señalando sus aspectos discriminatorios, costosos e inflacionarios. Lo mismo señalaba la Comisión Pratt, en el gobierno siguiente de Alessandri, al proponer la universalización de los beneficios y la unificación del sistema. Las conclusiones y recomendaciones de esta Comisión fueron incorporadas al programa de gobierno de la democracia cristiana de Frei, pero la fuerte oposición al proyecto de reforma postergó su envío al Congreso. Al final, una versión suavizada fue enviada, pero la encarnizada oposición de la CUT inviabilizó su aprobación. La democracia cristiana apenas alcanzó a ampliar la cobertura para los sectores desprotegidos y aumentar el gasto público social, y el gobierno siguiente, de la Unidad Popular, prosiguió con más énfasis en el programa de redistribución de renta, principalmente por la vía de la redistribución del patrimonio, sin llevar adelante la idea de la reforma de los sistemas constituidos de privilegios sociales. La fuerte redistribución de renta

a favor de los más pobres en el periodo de Allende (1970-1973) no aseguró, no obstante, la fuerza política suficiente para enfrentar al boicot y a la reacción, impidiendo que el gobierno de Frente Popular pudiese prescindir del apoyo de los trabajadores y alterar el sistema de la seguridad social.

De la misma forma, en el campo de la salud no fue posible viabilizar la creación del Sistema Único de Salud, preservando las estructuras paralelas del SNS y del SERMENA, dada la reacción contraria de los trabajadores y especialmente del gremio médico. A pesar de esto, la política social chilena se caracterizó por la marcada presencia estatal y, en el sector salud, el SNS se distinguía de los demás sistemas de la región por la concentración de la mayor parte de los recursos; por la cobertura de 70% de la población en acciones curativas y 100% en preventivas; por el elevado desarrollo científico: por el enfoque sanitarista y por las medidas de planeamiento en la gestión de los servicios públicos (Tetelboin & Salinas, 1984).

El ciclo de expansión, maduración y crisis del sistema chileno fue cortado por el golpe militar de 1973.

En Argentina, aunque la política social haya emergido tardíamente, en la década de 1940, su expansión se da a una velocidad muy rápida, de tal forma que, en una década ya se puede decir que se había completado el ciclo iniciado en 1944. Esto porque, la cobertura legal de la población económicamente activa prácticamente se completó durante el segundo gobierno de Perón, restando apenas los trabajadores domésticos (incorporados en 1956, año siguiente a su caída), y porque con la promulgación de la Ley 14370 en 1954, se optó definitivamente por el sistema de repartición, asumiéndose la política de protección social como forma de redistribución progresiva (Feldman & Galin, 1988).

Según Belmartino y Bloch (1985, p. 10) la política redistributiva fue uno de los pilares del gobierno peronista, en la medida en que aparecía como concesión del gobierno, manteniendo movilizados y organizados en su apoyo a los sectores populares por él beneficiados, aunque su fundamento se afirmase en la expansión del aparato productivo destinado a la sustitución de importaciones de bienes de consumo masivo orientados al mercado interno.

De cualquier forma, la posibilidad del Estado de sustentar un proyecto por medio de la negociación entre intereses parcialmente conflictivos, radicaba en su capacidad política de afirmar el interés nacional a partir de la identificación de la oposición oligarquía/pueblo, por medio de interpolaciones como democracia, industrialismo, nacionalismo y antiimperialismo.

La redefinición de la relación Estado/sociedad en esta estrategia implicaba que, al Estado interventor en la esfera de la producción económica con mayor autonomía y mayor legitimidad en su proyecto de desarrollo, fruto de la canalización del apoyo popular, correspondiese su función de Estado de bienestar, a través de una política social redistributiva.

No obstante, esta estrategia estuvo plagada de contradicciones que se manifestaron en el sistema de seguridad social a través de las tentativas del gobierno de aumentar su control, unificar y uniformar el sistema. En este sentido, fue creado el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), incorporando las Cajas como

secciones, aunque la pérdida de la autonomía administrativa no haya ocasionado la unificación de los fondos y la uniformización de los regímenes jurídicos.

No obstante, la fragmentación de la política social por categoría ocupacional, como base de sustentación del peronismo, impidió que el gobierno alcanzase la unificación y uniformización del sistema, retornando a la situación anterior de autonomía de las Cajas después de algún tiempo. Poco antes de caer, el gobierno peronista sancionó una ley que reglamentó con carácter general el régimen de prestaciones, el cálculo de los beneficios y los requisitos para calificación, en un último intento de neutralizar las presiones corporativas.

Al final de la década de 1940, inicio de los años cincuenta, con el agotamiento de la etapa fácil de sustitución de importaciones, se produjo el estrangulamiento de la balanza de pagos, limitando las posibilidades de crecimiento industrial autónomo y contradiciendo la política social expansionista implementada por el peronismo.

Tuvo inicio un nuevo período gubernamental, en el cual el modelo de desarrollo adoptado estaba fuertemente inspirado por el pensamiento de la CEPAL, *el desarrollismo*, que reservaba un papel crucial para el Estado, en la ausencia de una burguesía fuerte —a través de sus instrumentos de planeamiento, regulación, control e inversión— en la conducción del proceso de industrialización y superación a los obstáculos al desarrollo en países dependientes.

Para ello, se hacía necesario estimular el ingreso del capital extranjero, destinado a financiar inversiones en sectores estratégicos para impulsar la etapa de producción de bienes de producción, para lo que la democracia se constituía en requisito necesario para infundir confianza en los inversores (a pesar de ser este un periodo caracterizado como de un autoritarismo prolongado, con pocos gobiernos constitucionales: Frondizi e Illia, hasta la vuelta del peronismo al gobierno).

La ideología desarrollista, aunque de la misma manera que el populismo no tuviese una propuesta para la protección social, suponía la integración de todos los sectores productivos y fuerzas sociales en un proyecto de desarrollo nacional que superase los obstáculos de la condición de dependencia. El bienestar, dejaba así de ser una estrategia de desarrollo para tomarse un subproducto del propio proceso de crecimiento económico.

Esta concepción residual de la política social tuvo como consecuencias la no alteración de las condiciones anteriores en las cuales se había consolidado el sistema de Seguridad Social, hecho que, aliado a la inflación, baja rentabilidad de las inversiones, evasión y apropiación por el Estado de los excedentes del sistema, llevaron a que este se volviese deficitario desde el final de los años cincuenta hasta casi dos décadas después.

Los gobiernos entonces intentaron contener y reducir el gasto social, buscando transferir competencias —como la red de hospitales públicos— para las jurisdicciones provinciales, incorporar una tecnoburocracia en los aparatos decisorios de las políticas sociales y adoptar medidas de racionalización y planeamiento.

Fueron profundos los cambios efectuados en este periodo en la economía y en la sociedad con el predominio del capital extranjero en la economía, la subordinación de la burguesía nacional y la pérdida de liderazgo del sector agropecuario.

No obstante, el proyecto desarrollista fracasó en su expectativa de que el desarrollo capitalista asociado fuese capaz de superar los límites estructurales de la dependencia, removiendo la heterogeneidad estructural y unificando el mercado nacional.

Los principales analistas de la sociedad argentina señalan la diversificación de intereses dominantes, sin la posibilidad de su articulación en un proyecto hegemónico, como generador desde entonces de una situación de empate hegemónico, que va a marcar los ciclos y crisis de poder de allí en adelante. Además, otra debilidad habría sido su incapacidad de articular al proyecto desarrollista a dos importantes sectores, que eran las Fuerzas Armadas y el sindicalismo organizado (Belmartino & Bloch, 1985, p. 14).

Al final de los años sesenta se observa la agudización de las contradicciones con el desarrollo de corrientes sindicales clasistas y la emergencia de fracciones radicalizadas en el interior del movimiento peronista. El gobierno militar intentó recomponer alianzas a través de un proceso electoral, que eligió un gobierno peronista, pero el fracaso de su política de pacto social entre patrones y empleados, en un proceso de concertación social, terminó con la ruptura democrática y un nuevo golpe militar en 1976.

El período que va de 1930 hasta 1966 en el Brasil —o sea, desde el primer gobierno de Vargas hasta el golpe militar de 1964, cuando se realiza la unificación de los Institutos de Jubilaciones y Pensiones (IAP)— se caracterizó por la maduración y crisis del sistema de protección social que comenzó a ser implantado con la creación de los IAP como parte del proyecto gubernamental de incorporación controlada y fragmentada de la clase trabajadora.

Los estudiosos subdividen este período en dos etapas —el corporativismo orgánico (1930-1945) y la democracia populista (1945-1964)— ambos fuertemente marcados por la ideología populista (Malloy, 1986; Draibe, Castro & Azeredo, 1991; Oliveira & Fleury Teixeira, 1985).

En la primera etapa presenciamos la construcción de los instrumentos y aparatos de regulación estatal de la cuestión social, en un movimiento en donde el Estado lleva para el interior de su aparato institucional las estructuras de protección social originadas en la sociedad, aumentando su control y regulación, o sea, ampliando sus grados de *estatalidad* sobre la cuestión social, al mismo tiempo en que está construyendo la institucionalidad estatal con la creación de los aparatos de protección social.

A diferencia de los países anteriormente tratados, en el caso de Brasil, la incorporación fragmentada y selectiva de las demandas sociales no se configurará en una estrategia redistributiva, sino en la combinación de medidas represivas a la organización autónoma de los trabajadores con el mantenimiento de bajos salarios y beneficios previsionales, consolidando una estrategia de aumento del control estatal sobre las condiciones de producción y de reproducción social. Este proceso se caracterizó por la centralización de los aparatos institucionales y por la definición de políticas de corte nacional, reordenando las relaciones entre las instancias gubernamentales por un lado, y entre el poder central y los poderes locales por el otro.

La coalición de intereses conflictivos fue manipulada por Vargas en sus quince años de gobierno, como forma de garantizar la autonomía del Estado para regular las relaciones socioeconómicas nacionales y llevar a cabo un proceso de desarrollo industrial de sustitución de importaciones. Según Malloy (1986, p. 63) el éxito de Vargas en mantener esta coalición diversificada se debió a tres factores principales: la habilidad del régimen en resolver la crisis económica de la depresión y mantener el crecimiento económico en niveles razonables; la habilidad de expandir y reforzar el estamento estatal, civil y militar, por la incorporación de la clase media urbana; la habilidad para construir estructuras que integraban al régimen los grupos clave, especialmente el trabajo organizado, en una posición dependiente.

El autoritarismo y el corporativismo —marcas más o menos acentuadas en todo el período— se configuraron a partir del Estado Novo, en 1937, como doctrina de un autoritarismo organicista. Esta concepción de la incorporación de los grupos sociales en una sociedad orgánica y armoniosa en estructuras centralmente dominadas por un Estado administrativo (Malloy, 1986, p. 60), de carácter estatizante y elitista, rechaza la política como representación de intereses clasistas y fortalece la tecnocracia en el proceso decisorio de definición de la política pública.

Estas características se reflejaron profundamente en las estructuras destinadas a la protección social, cuyo montaje ocurriera en una cronología de creación de IAP, por categorías estratégicas, de 1933 hasta 1938. Cada IAP tenía su administración, su legislación y sistema contributivo y de beneficios propios, cuya liberalidad dependía del poder de negociación de cada categoría de trabajadores. No obstante, tenían en común el control estatal, dado su vinculación con el Ministerio de Trabajo, tanto en términos de la participación de los representantes de la categoría —indicados por los sindicatos y sancionados por el Ministerio— como de la gestión de los fondos concentrados en las manos del gobierno.

La política de contención que comenzó a implementarse se inspiraba en el modelo de capitalización del seguro social, haciendo retroceder el sistema de concesión y el cálculo de los valores en relación a la mayor liberalidad de las CAP, lo que marcaba principalmente la gestión del Instituto de Jubilaciones y Pensiones de los Industriales (IAPI, por sus siglas en portugués) donde se concentró la tecnoburocracia previsional, como consecuencia de la debilidad de la organización de esta categoría (Oliveira & Fleury Teixeira, 1985).

El sistema montado, reflejando la transición del modelo agroexportador hacia la industrialización sustitutiva en la cronología de implantación de los IAP y en la liberalidad de sus reglas, alcanzó en menos de una década la cobertura de todos los sectores urbanos organizados, dejando fuera al sector rural, los domésticos, los autónomos y los subempleados. Aun así, la cobertura de la población económicamente activa no pasaba del 23% entre 1950 y 1960 (Malloy, 1986). La debilidad de toda esta ingeniería institucional se va a manifestar como contradicción permanente entre la lógica de la racionalización propugnada por la tecnoburocracia previsional y la lógica política particularista de los grupos sindicales vinculados al sistema. El poder de negociación de la burocracia sindical, que posteriormente involucró también la burocracia partidaria, enquistada en los aparatos previsionales, se reveló al mismo

tiempo como la condición necesaria de apoyo y legitimación a un gobierno respaldado por una coalición conflictiva, y como instrumento de poder eficiente para los grupos orgánicamente vinculados al aparato estatal.

La perspectiva de racionalización —que implica la unificación, uniformización y universalización— llevará al aumento del poder del gobierno y de la tecnoburocracia sobre el sistema, acabando con su fragmentación institucional y con la lógica de la presión y la negociación política, a través de la creación de un único Instituto de Seguridad Social de Brasil (ISSB). Tal propuesta, fue tramitada por casi dos décadas en el Congreso sin conseguir ser aprobada, y la promulgación del ISSB por decreto, en 1945, no fue efectivizada después de la caída de Vargas.

El periodo siguiente, de la democracia populista, no alteró sustancialmente el sistema construido hasta aquí, caracterizándose más bien por la agudización de las contradicciones señaladas, en función de la madurez del sistema, del poder de presión y negociación alcanzado por los grupos a él articulados y por la deficiencia de los recursos previsionales, generando una situación de desequilibrio financiero.

Con la redemocratización, el Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), creado por Vargas, llegaría a controlar el Ministerio de Trabajo, convirtiéndose en un actor fundamental en la definición de la política previsional, actuando dentro de la lógica clientelista y particularista del sistema, a fin de alcanzar beneficios diferenciales para sus clientelas.

En el gobierno de Juscelino Kubitschek, la ideología desarrollista pasó a predominar con la apertura al capital externo y el énfasis en la industrialización pesada, aunque con relación a la política social siguiese adoptando la misma lógica populista, expresa en la promulgación de la Ley Orgánica de la Previsión Social (LOPS) de 1960.

La LOPS formaba parte de la propuesta de racionalización iniciada en el gobierno anterior, pero su aprobación solo fue posibilitada por el desistimiento de la unificación administrativa del sistema, lo que representaba retirar las bases del poder de presión y negociación de las burocracias sindicales y partidarias. La ley aprobada se concentraba en la uniformización de los beneficios y en la ampliación de la cobertura —preservando el pacto original de exclusión de los trabajadores rurales— llegando a constituirse en una medida demagógica que acentuó la crisis financiera del sistema, en la medida en que no alteraba su estrecha base financiera.

En verdad, se asumía el sistema de repartición y se eliminaba la contribución tripartita como mecanismo de financiamiento —restringiendo la contribución del Gobierno Federal (*União*)— al mismo tiempo en que se nivelaba por encima la concesión de los beneficios, lo que acentuó la debilidad financiera crónica del sistema.

La inviabilidad financiera, atribuida a la gestión clientelista de los sindicatos, va a ser la razón alegada por el gobierno militar para promover, en 1966, la reforma unificadora que la democracia populista había postergado.

En resumen, podemos afirmar que la expansión de los sistemas de seguridad social, en los países considerados, ocurrió de forma que reforzó su carácter fragmentado y estratificado, como parte de la estrategia política de cooptación de las fracciones más organizadas de los trabajadores. La conciliación entre acumulación/

incorporación selectiva/redistribución —lógica que presidió la compatibilización de los intereses divergentes de la amplia coalición del Estado de compromisos— comenzará a tornarse altamente contradictoria como parte de la expansión y maduración de los sistemas, en un contexto de desarrollo político y económico distinto.

La insatisfacción de las expectativas, generadas por la propia política de seguridad, la creación de un poder sindical y partidario difícil de ser controlado, como consecuencia del juego de presión y negociación instaurado, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la fragilidad de la economía —basada en la conducción estatal y en la entrada del capital extranjero y revelada en el crónico déficit fiscal del Estado o en la imposibilidad de control de la espiral inflacionaria— son algunos de los problemas que evidencian el colapso del populismo y el fracaso del modelo desarrollista.

La necesidad de alterar las relaciones Estado/sociedad, adecuando las estructuras administrativas a un nuevo papel, fue inviabilizada por las fuerzas y estructuras creadas como base de sustentación de la coalición modernizadora que emergió en el seno de la crisis de los años treinta.

Los intentos de reformulación del Sistema de Seguridad Social, en dirección a una mayor uniformidad, unificación y universalización, fueron frustrados en muchos puntos, en un proceso de marchas y contramarchas, donde se buscaba modernizar las estructuras administrativas y viabilizar su gestión más racional, teniendo no obstante, como límite, al propio sistema político tejido en torno de la protección social.

Las diferenciaciones encontradas en este proceso de expansión y maduración de los sistemas de protección social, en términos de su mayor cobertura y prodigalidad, además de la mayor participación estatal en el financiamiento del sistema, son atribuibles a la homogeneidad y organización de los trabajadores, lo que determinó la inclusión de una perspectiva redistributiva a través de los mecanismos de la seguridad.

La inserción de una propuesta de mejoría de las condiciones de reproducción de los trabajadores en el proyecto de desarrollo nacional o la identificación de este proyecto con el fortalecimiento del Estado, va a depender, en cada caso, del nivel de movilización social que antecedió al tratamiento de la cuestión social como política pública, considerando específicamente la organización de la clase trabajadora y la estabilidad de las instituciones de representación.

No obstante, su estratificación no deriva apenas de la lógica de cooptación estatal, sino que forma parte de la constitución del sistema político como un todo, incluyendo la acción de los sindicatos y de los partidos políticos, que actúan dentro de la misma red de clientelas, de forma de aumentar los privilegios corporativos.

La complejidad de la estructura política, la insatisfacción de las expectativas generadas por este proceso, la agudización de las contradicciones entre cooptación y control, tornaron difícil la posibilidad de compatibilizar las demandas emergentes en el curso del proceso de acumulación, con la lógica política que presidió el desarrollo de los sistemas de seguridad social. Por esto, la expansión y maduración de estos sistemas se manifestó como crisis insoluble en los marcos de su estructura original.

El desarrollo basado en el modelo de sustitución de importaciones agotará las posibilidades de crecimiento sin haber generado la superación de la dependencia en relación al mercado y a los capitales externos, y sin haber eliminado la heterogeneidad estructural. La política social, utilizada en mayor o menor grado para reducir las desigualdades sociales por la incorporación de los trabajadores se mostrará incapaz de superar los límites impuestos por el propio proceso de acumulación y por la tela de intereses tejida alrededor de las instituciones de protección social; como política compensatoria, acabará por cosificar las inequidades del mercado; como instrumento de control de la participación terminará por convertirse en un poder para los trabajadores que escapará al dominio de las élites técnicas y políticas; como articulación de una alianza nacional-desarrollista acabará por aislar a los trabajadores en el momento de crisis económica e integración subordinada de sus posibles aliados al capital internacional.

La seguridad social, mecanismo eficiente de estructuración de una alianza entre clases, organizada por el Estado, se convertirá en el espacio de manifestación de las contradicciones de este proceso sociopolítico, requiriendo una transformación que no se alcanzaría sin que se rompiesen las condiciones que determinaron su emergencia, maduración y crisis.

## Capítulo 7

# Reformas y contrarreformas: la difícil reformulación Estado/sociedad

El periodo que va desde mediados de los años sesenta hasta los noventa sería marcado por profundas transformaciones de la estructura política y económica en América Latina, en especial en los países del Cono Sur. En primer lugar, por la alternancia de los sistemas políticos con los golpes militares (Brasil, 1964; Chile y Uruguay, 1973; Argentina, 1966 y 1976) y la implantación de regímenes burocrático-autoritarios, que pusieron fin a la incorporación política de los trabajadores dentro de un modelo populista.

En segundo lugar, por la crisis económica del capitalismo que alcanzó a la región en el inicio de los años ochenta, que puso fin a un ciclo prolongado de crecimiento económico, requiriendo una nueva inserción de estos países en la división internacional del trabajo y en el mercado capitalista mundial.

En tercer lugar, por el proceso de transición a la democracia en un nuevo contexto mundial, con el predominio de la ideología liberal y los efectos deletéreos de los gobiernos militares y del endeudamiento externo sobre la economía y sobre la calidad de vida de la población.

Desde el colapso del populismo —con el fracaso del desarrollismo nacional tanto en controlar la incorporación de los trabajadores como en superar los obstáculos inherentes al desarrollo capitalista retardatario, ambos a través de una acción eficaz del Estado— se pone en cuestión en la región la necesidad de reformular la relación Estado/sociedad, de modo que viabilice el crecimiento económico, el control de la inflación y del déficit fiscal, la revisión de la inserción en el capitalismo internacional, la garantía de la gobernabilidad y de la estabilidad política.

Diferentes proyectos, en distintos momentos, pretendieron dar una respuesta a este nuevo orden de cuestiones, desde el prisma de las fuerzas sociales que lo sustentan. El fracaso o el éxito relativo de algunas experiencias, como así los cambios en el escenario internacional y en las formas de articulación de las fuerzas políticas a nivel nacional, indican el espectro de las posibilidades, proyectos y estrategias que aún se enfrentan en la definición de un rumbo para el desarrollo nacional.

En este contexto, las diferentes soluciones encaminadas para reformular la relación Estado/sociedad influyeron en un conjunto de reformas del sistema de seguridad social, cuya viabilidad dependió del éxito general del proyecto, como así también del enfrentamiento que se dio en el interior del propio sistema de protección social. Aunque las reformas en cada uno de los países estudiados no

siguieron la misma secuencia ni fue similar el impacto de cada una de ellas, es cierto que podemos identificar tanto en la experiencia institucional como en los proyectos ideológicos, la existencia de estas propuestas de reforma, como matrices que orientan la formulación y articulación de las formas de transformación del encuadre de la cuestión social.

## **La reforma centralizadora/burocrática: eliminando la participación**

Los gobiernos militares que tuvieron lugar a partir de los años sesenta, buscaron, bajo la inspiración de la ideología de la seguridad nacional, redireccionar el sistema político, con la exclusión de los trabajadores del pacto de poder, la desmovilización de sus organizaciones y de las estructuras de representación de sus intereses, y así dar curso a la internacionalización de la economía, favoreciendo la entrada de capitales y financiamientos internacionales.

Difirieron de las demás experiencias autoritarias anteriores por el hecho de ser desmovilizadoras de la participación popular, por la participación de la corporación militar como institución, y por el contenido tecnoburocrático de su gestión (O'Donnell, 1982, p. 273). Promoviendo un patrón de acumulación altamente distorsionado en favor del capital privado con una transnacionalización creciente de la estructura productiva, concomitantemente, se operó la despolitización de las cuestiones sociales pasando a tratarlas como técnicas y apolíticas. También tuvo lugar el cierre de los canales democráticos de acceso al gobierno, sustituyéndolos por canales informales localizados en las estructuras burocráticas —los anillos burocráticos— donde la relación entre los grupos de interés de la sociedad civil y el Estado está basada más en los criterios y mecanismos de cooptación que en los mecanismos de representación (Cardoso, 1982, p. 50).

En Brasil, la reformulación de la relación Estado/sociedad en el campo social tuvo como características centrales en este periodo la centralización de las políticas sociales en el Ejecutivo a nivel federal, la exclusión de los trabajadores de la gestión de las instituciones previsionales, la ampliación de la cobertura con tendencia a la universalización, la creación de fondos especiales para financiación de las políticas sociales y la privatización, tanto de la prestación de servicios como de la lógica de asignación de recursos públicos.

En la seguridad social, la reforma se inició en 1966 con la unificación de los IAP y la creación del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), seguida por otras alteraciones en la estructura administrativa y en la gestión del sistema, a partir de la eliminación de los trabajadores de la gestión del INPS en 1972, culminando con la creación del Ministerio de Previsión y Asistencia Social en 1974 y la estructuración del Sistema Nacional de Previsión y Asistencia Social (SINPAS) en 1977. Estos cambios en la organización del sistema de seguridad social indican otra característica sobresaliente de este proceso que fue la separación de la función de capitalización de la seguridad, con la creación de nuevos mecanismos de ahorro

obligatorio, el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS) y el Programa de Integración Social/Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público (PIS/PASEP) —dando inicio a un sistema de financiamiento de políticas sociales a través de fondos especiales, que no integran el presupuesto fiscal— mientras la función asistencial fue siendo asimilada y/o incrementada dentro del sistema de seguridad (con la incorporación de las instituciones prestadoras de asistencia social, con la creación de beneficios sin la contribución correspondiente para cobertura de los trabajadores rurales y con la hegemonía de la *previsión social* en la prestación de la asistencia médica).

La reforma de la *previsión social* llevada a cabo por el primer gobierno militar, formó parte de un proyecto de reformulación más amplio de la relación entre Estado y sociedad, para fortalecer al Ejecutivo, reducir la influencia de grupos y sectores organizados de la sociedad, centralizar en el nivel federal los recursos fiscales y permitir la reubicación y despido de empleados y la administración más ágil de las instituciones destinadas a profundizar el modelo de acumulación.

Además de la reforma previsional fueron promulgadas la reforma fiscal, la reforma bancaria y la reforma administrativa, apuntando a dotar al gobierno central de los instrumentos necesarios para el reordenamiento de las relaciones políticas y la profundización del modelo de desarrollo capitalista asociado, con hegemonía del capital financiero. El éxito de esta estrategia se hizo evidente en el despegue del desarrollo económico que siguió a la adopción de estas políticas.

La alteración de los rumbos del desarrollo, tanto en la relación Estado/economía como en la relación Estado/clases sociales, muestra que aun luego de abandonar el modelo desarrollista nacional y la política populista, el Estado continuó siendo considerado el actor central en la conducción de la nueva estrategia, tanto como articulador de la relación entre capitales monopolistas nacionales e internacionales, como inversor directo en sectores productivos estratégicos, o en el área social, como proveedor de los beneficios sociales y represor de las demandas políticas y sociales que no debieran ser asumidas.

Así, la política de expansión de cobertura pasó a ser vista como fundamental en la consolidación de un canal directo entre el gobierno y las clases populares en un momento en el cual los demás canales de expresión fueron bloqueados, de tal forma que antes de mediados de la década de 1970 se completó la incorporación de sectores de la clase trabajadora anteriormente excluidos (como los trabajadores rurales, domésticos y autónomos).

El periodo que transcurre desde 1966, con la unificación de los Institutos, hasta 1974, con la creación del Ministerio de Previsión y Asistencia Social (MPAS) puede ser identificado como un primer subperiodo en el cual se afirmaron las bases institucionales y fue redefinida la política de seguridad social.

El otro componente fundamental de esta política se manifestó en la atención de la salud, sector en el cual la libertad de acción es mayor, ya que no se encuentra condicionado por los compromisos legales del sector de beneficios, permitiendo que se configure aquí la tendencia del régimen burocrático/autoritario de favorecer los intereses capitalistas privados por medio de la asignación de los recursos públicos.

La política previsional de asistencia médica se caracterizó en este periodo (Oliveira & Fleury Teixeira, 1985) por:

- La extensión de la cobertura hasta abarcar la casi totalidad de la población urbana y aun parte de la población rural.
- El predominio de la previsión sobre el Ministerio de la Salud —conductor formal de la política de salud— como consecuencia de la reducción de los recursos fiscales asignados a la función salud y la existencia de recursos cautivos en la previsión.
- La orientación de la política nacional de salud hacia el privilegio de la práctica médica curativa, individual, asistencialista y especializada en perjuicio de medidas de salud pública de carácter preventivo e interés colectivo.
- La creación —por la garantía de un mercado institucional cautivo— de un complejo médico-industrial, responsable de elevadas tasas de acumulación del capital en grandes empresas monopólicas internacionales en el área de producción de medicamentos y equipamientos médicos.
- La acción estatal —vía financiamientos y contratos de compra de servicios— desarrolló un patrón de organización de la práctica médica orientada en términos lucrativos, que propició la capitalización de la medicina y el privilegio del productor privado de servicios.

El tríptico —Estado/monopolio internacional/empresa nacional— en la prestación de la asistencia médica previsional comenzó a evidenciar sus contradicciones en el subperiodo que se inicia en 1974 y se precipitó como crisis en 1980.

En verdad, la expansión de la cobertura, tanto de los beneficios como de la asistencia, no rompió el modelo estrecho de financiamiento basado en los patrones del seguro, ya que la incorporación de categorías y beneficios no contributivos no fue acompañada de una innovación en términos de fuentes de financiamiento y aun de la garantía de mayor aporte estatal. Por el contrario, se observó una retracción de los recursos que debía aportar el gobierno central, al mismo tiempo que los nuevos mecanismos de concesión de beneficios en el área rural se tornan cautivos de los políticos y de sus clientelas, en cuanto la prestación de la asistencia médica pasó a orientarse en función de la rentabilidad de los prestadores privados de servicios.

De esta forma, la reforma autoritaria/privatista conseguiría eliminar la participación corporativa de los trabajadores del sistema de seguridad social, concentrando y centralizando recursos de poder en las manos del Ejecutivo, cuya lógica de asignación de recursos a través de un proceso decisorio condensado en anillos burocráticos y estructuras políticas clientelistas acabó inviabilizando financiera y administrativamente al sistema de protección social como un todo.

Las contradicciones, agudizadas por las consecuencias de la crisis económicas de agotamiento del milagro económico y de reducción del salario y del mercado de trabajo, se manifestaron como una aguda crisis financiera y administrativa, que provocó un aumento de la contribución sobre los salarios, la reducción de los gastos (mediante el desguace de la red de servicios y la pérdida del valor real de

los beneficios) además de abrir el sistema para discusión y formulación de nuevos proyectos de racionalización y reforma de la seguridad social.

La década de 1980 inició en Brasil con la profundización de la crisis económica expresada a través de los indicadores de la caída de la producción industrial (4% entre 1981-1983), aumento de la tasa de desempleo (de 4,1% en 1979 a 6,3% en 1983), aumento de personas ocupadas que no aportaban a la previsión (empleados: 23,3% en 1979 y 29,6% en 1981; cuentapropistas: 10,6% y 13,1%, respectivamente), aumento del sector informal en el mercado de trabajo (variación porcentual de 19,2 entre 1982-1983), reducción del valor real del salario mínimo y consecuente concentración de la renta en el periodo 1981-1983 (Medeiros, 1989).

Los efectos de la política recesiva sobre el complejo previsional se manifestaron inmediatamente, como consecuencia de la política adoptada por el gobierno burocrático/autoritario en relación con la cuestión social, caracterizada por la agudización de la contradicción estructural entre un sistema en constante expansión proveniente de determinaciones de naturaleza política y de intereses económicos, sin que se haya acompañado este proceso con mecanismos efectivos para alterar la estrecha base financiera del sistema.

La creciente brecha entre contribuyentes y beneficiarios —manifestación de esta contradicción estructural— se volvería dramática con la agudización de la crisis económica, de forma que este efecto se manifestaría como una profunda crisis financiera del sistema previsional entre 1980-1983. La reducción de los aportes descontados de los salarios no encontró una sustitución en la contribución del gobierno, que durante la década de 1970 mantuvo una media de aproximadamente el 10% de participación en la composición del presupuesto previsional, y cayó alrededor del 5% entre 1978-1980.

Por otro lado, desde la reforma tributaria en 1967 se había definido un patrón de financiamiento de las políticas sociales caracterizado por el elevado nivel de centralización y la debilidad de la federación, concentrando los tributos en manos del gobierno nacional en perjuicio de los Estados y municipios, con predominio de fondos vinculados a sectores y clientelas específicas, denominados *contribuciones sociales*.

De esta manera, el gasto público social tenía como fuentes los recursos fiscales (en descenso desde la década anterior, en pleno *milagro económico*), los recursos obligatoriamente aportados por empleados y empleadores vinculados al programa de naturaleza contractual (que representa casi el 90%, en promedio, de los recursos de la Previsión que a su vez ostentaban el segundo mayor presupuesto nacional), contribuciones obligatorias aportadas por las empresas en concepto de formación del *patrimonio* del trabajador, para ser administrado por el Estado (FGTS y PIS/PASEP), y los aportes recolectados para ser destinados a los gastos sociales, asemejándose a los ingresos fiscales (Fondo de Inversión Social —FINSOCIAL— y Salario Educación) (Azeredo, 1987).

Este tipo de composición de las fuentes de ingresos para las políticas sociales tienen como características, además de su centralización y vinculación a clientelas y programas determinados, el carácter poco democrático del proceso decisorio de asignación de recursos, sin someterse a los mismos controles establecidos para los

demás tributos (anualidad, aprobación por el Congreso, no vinculación), lo que hace a su asignación dependiente de la negociación política y de manipulación electoral. Finalmente, la incidencia de gran parte de los aportes sociales descontados de los salarios, además de ser altamente regresiva, tiene como consecuencia la elevada sensibilidad de los ingresos frente a las oscilaciones de la economía, haciendo muy frágil todo el sistema de protección social.

El presupuesto de la previsión social, que se presentaba equilibrado hasta 1979, especialmente con el aporte de las nuevas categorías que fueron incorporadas en aquella década, se volvió deficitario a partir de 1980, recuperándose artificialmente en 1982 con la adopción de un conjunto de medidas que aumentaron la contribución de trabajadores y empresas (introduciendo incluso una contribución para los jubilados). Ya la contribución del gobierno nacional prácticamente se duplicó en 1981, como resultado de la necesidad de cubrir el déficit de caja, cayendo después por debajo del 4% en 1986.

Además de las medidas altamente impopulares de aumento de los aportes de los trabajadores activos y creación de la contribución de los inactivos el gobierno utilizó el recurso de reducir el valor de los beneficios a través de un mecanismo de cálculo que no tomaba en cuenta las altas tasas de inflación del periodo. Así, se intentan sanear las finanzas del sistema previsional con la contención de gastos y la socialización de los costos entre los trabajadores.

En el área de salud, el aporte gubernamental para el Ministerio de Salud creció también artificialmente con la sustitución de los recursos fiscales por los recursos provenientes del FINSOCIAL, creado en 1982.

Es decir, a pesar de que la crisis estructural había manifestado un fuerte impacto financiero, no fue alterado el patrón de financiamiento del sistema de protección social para hacerlo menos vulnerable, lo que significaría, como máximo, la postergación de la crisis.

En el campo de la asistencia médica previsional, tuvo inicio un proceso de racionalización administrativa que se propuso revertir la tendencia de expansión descontrolada de los gastos con la compra de servicios al sector privado a través del aumento del poder de fiscalización, del establecimiento de convenios entre la Previsión y otros órganos públicos (secretarías provinciales, universidades) para la prestación de asistencia médico-hospitalaria y para el cambio de los mecanismos de compra de servicios utilizados hasta entonces, conocidos como generadores de fraudes y sobrefacturación.

En el caso de Argentina, durante el periodo de 1967 a 1980 encontramos el primer gobierno militar, del general Onganía en 1967, la vuelta del peronismo en 1973 y el inicio de una devastadora dictadura militar a partir de 1976.

En el primer caso se trató de un gobierno autoritario con un proyecto corporativo que intentó viabilizarse por la cooptación de la burocracia sindical y el apoyo de las Fuerzas Armadas, que encontraron una situación de prequiebra en las cajas con beneficiarios que recurrían a la Justicia para recibir sus prestaciones.

El proceso de reforma de la seguridad que tuvo lugar entre 1967-1983, según Feldman y Galin (1988, p. 47), pretendió combatir la evasión, unificar el sistema,

eliminar la presencia sindical en la administración de las cajas, homogeneizar beneficios y requisitos para su obtención, socializar los costos y eliminar privilegios.

Como cambios institucionales se creó la Secretaría de Seguridad Social, con atribuciones de administrar el Fondo Compensador de Inversiones y el reagrupamiento de las trece cajas existentes en apenas tres, cuya gestión estaba en manos de un director designado por el Ejecutivo. Fueron también creados consejos con la participación de las tres cajas, intentando dar mayor organicidad al sistema.

En cuanto a los beneficios, la Ley 18037 suprimió las escalas de reducción y los regímenes de privilegio unificando las condiciones de concesión, iniciando así un proceso de unificación de las contribuciones. Al contrario, las medidas en el área de salud indican la extensión de la cobertura atendiendo a presiones sindicales proporcionada por la intervención reguladora del Estado y financiada por el aumento de las contribuciones de los empleadores, como fue el caso de la organización del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP).

La opción por no provocar una ruptura con las organizaciones de los trabajadores, buscando, por el contrario, aumentar su dependencia y el control estatal sobre ellas, se refleja en el esquema adoptado con relación a la organización de las obras sociales:

...se refuerza el poder económico y político de los gremios, determinando la obligatoriedad de la afiliación al sistema de las *obras sociales* a todos los trabajadores en relación de dependencia, generalizando de forma similar la contribución patronal. Pero este proceso las plantea bajo la supervisión de un organismo del Estado, el INOS, con amplias facultades fiscalizadoras y reguladoras del conjunto. (Belmartino & Bloch, 1982, p. 12)

La tentativa de uniformar el sistema, unificarlo y reducir las desigualdades internas encontró como límites las bases de apoyo del gobierno, o sea, el individualismo colectivo del sindicalismo argentino. Así, fue posible aumentar la centralización del sistema: la reforma no fue exitosa con la eliminación de los privilegios, habiendo sido negociados bajo la presión corporativista, en busca de una salida política para la revolución militar (Feldman & Galin, 1988, p. 52).

En el tercer gobierno de Perón se elaboró un *programa de seguridad social*, como parte del pacto social entre gobierno, centrales de trabajadores y empresarios, cuyos efectos más importantes fueron la elevación del valor de los beneficios, la garantía efectiva del acceso a los trabajadores rurales, la extensión de los servicios asistenciales a todos los beneficiarios de pensiones no contributivas, la reducción de los requisitos para calificación a la jubilación y el aumento de las contribuciones.

En la apreciación de Feldman y Galin (1988) las medidas propuestas en este programa —que apuntaban a la creación de un sistema único de seguridad social y a disminuir las discrepancias— no fueron implementadas, dado que la vuelta de las organizaciones corporativas a la gestión del sistema acabó por incrementar los privilegios.

La dictadura militar que llegó al poder con el golpe de 1976 se propone establecer la hegemonía del sector financiero, exportador y transnacional, eliminando la concertación como forma de regular las relaciones entre las clases, tornándose el Estado en subsidiario del mercado, con la reducción de su capacidad empresarial y su papel redistributivo. En otros términos, se propone enterrar definitivamente el modelo industrial-desarrollista y el sistema político que este viabilizó durante las últimas cuatro décadas.

Feldman y Galin (1988, p. 56) analizan el gobierno de la dictadura militar concluyendo que la Secretaría de Seguridad Social mantuvo una posición de relativa autonomía, que le permitía mantener una relación de negociación y conflicto con el área económica del gobierno, lo que posibilitó desarrollar una política de desmovilización del poder sindical. Esta política fue operada a través de la sustitución de los sindicatos por las asociaciones de jubilados con escaso poder como interlocutores del Sistema Nacional de Previsión (SNP).

Otro cambio importante ocurrió en el sistema de financiamiento, en el cual la contribución patronal fue eliminada y sustituida por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), coherentemente con la postura económica liberal de reducción de los costos de la mano de obra y el aumento de la competitividad de las empresas. Esta medida, que duró desde 1980 a 1984, cuando se reintrodujo la contribución patronal, se mostró inadecuada dado el aumento de la evasión y las dificultades de mantener el equilibrio financiero del sistema. Por otro lado, la cobertura del sistema aumentó un 55% entre 1975 y 1983, aunque el valor real de los beneficios se haya desfasado en relación con el salario de los activos, quedando en las manos de la Secretaría de Seguridad Social el poder de elevación de estos valores.

Con esta medida, los valores de los beneficios fueron deteriorados de tal forma que más del 80% de las prestaciones quedaron equivalentes al valor mínimo. Los jubilados comenzaron entonces a recurrir a la Justicia, donde ganaban las causas judiciales por actualización de los valores de los beneficios.

Esta situación, que denominamos *la revuelta de la ciudadanía*, es extremadamente interesante en la medida en que ella reifica la dimensión jurídica de la ciudadanía al accionar un instituto de la democracia en garantía del derecho social, retirando del Ejecutivo el monopolio de la protección social y transformando la cuestión social en una cuestión de la democracia (aun en este contexto autoritario).

La tentativa del Ejecutivo de evitar la quiebra del sistema, paralizando los juicios (en 1989) apenas dio tiempo para que se tomaran otras medidas que viabilizaran el financiamiento de la seguridad, tales como la creación de impuestos sobre combustibles y pulsos telefónicos, la nivelación de los aportes de diferentes categorías, la inclusión de nuevas categorías de contribuyentes más allá de la elevación de las tasas de los activos.

En el área de la salud se observa una reducción de los recursos presupuestarios, en el periodo de 1975 a 1983, cayendo de 6% a 2,5%, lo que se traduce en el creciente deterioro de la red de servicios del sector público y en la reducción de la cobertura poblacional. La tendencia privatista de la política de salud se expresa en el empobrecimiento de la red pública, induciendo a las obras sociales a dejar de comprar

allí los servicios y encaminar su demanda para la red privada, con el aumento de la cobranza directa a los beneficiarios de parte de los servicios prestados por la seguridad social y por la posibilidad de que los sectores con mayores recursos opten por el sistema de seguros privados, abandonando así el sistema solidario de la solidaridad social.

No obstante, la tentativa de llevar adelante esta postura, con la eliminación del control sindical sobre las obras sociales propuesta en el proyecto de Ley 22269 de 1980, no alcanzó su reglamentación, demostrando la fuerza de las organizaciones corporativas aun bajo la dictadura militar.

Casi dos décadas después de iniciada la reforma a pesar de sus esfuerzos unificadores, lo que se observa es que el sistema de seguridad social siguió siendo altamente fragmentado y estratificado, preservando regímenes especiales de beneficios al lado de un prototipo de sistema nacional, más allá de preservar el control sindical sobre las obras sociales.

La mayor uniformidad alcanzada en cuanto al régimen de beneficios con un mayor control estatal sobre las finanzas y la administración del sistema no correspondió, sin embargo, a la eliminación de los privilegios y no impidió el recurso de la desvalorización de los beneficios como solución para la crisis financiera, problema agravado por los altos niveles de inflación.

En el área de la salud, más allá de preservar el poder de las organizaciones corporativas y la fragmentación del sistema, se observó una reducción del papel del sector público prestador de servicios y el incentivo de diversas formas de privatización de la práctica médica.

El fracaso del modelo económico adoptado en Argentina —que generó el empobrecimiento del parque industrial, la crisis económica y las incontrolables tasas de inflación— junto con la represión y el fracaso militar en la guerra de Malvinas llevaron a la caída de la dictadura e inicio de la transición democrática.

En el caso de Uruguay el periodo del gobierno militar que tuvo inicio con el golpe de 1973 comprende dos subperiodos, donde el primero va desde esa fecha hasta 1979: con la promulgación del Acto Institucional n. 9 identificamos una nueva etapa del régimen que se expresa en otra postura en relación con la seguridad social.

En el primer subperiodo se inició un proceso de aplicación de la estrategia neoliberal, con el Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977, en un contexto de represión y exclusión que se caracterizó por el retroceso en la legislación laboral, duras restricciones a las libertades sindicales y a los partidos políticos y contención de los gastos públicos sociales.

La prohibición de la acción de los partidos políticos, principal canal de articulación de las demandas frente a los órganos de la seguridad social acarreó el fortalecimiento del poder decisorio de la tecnoburocracia, más allá de la intervención del gobierno en el sentido de eliminar las principales estructuras participativas del sistema (Papadópulos, 1991, p. 77), como el Consejo General de Asignaciones Familiares.

Las principales medidas administrativas adoptadas indican el sentido de la centralización, en ellas la unificación y la uniformización fueron los instrumentos utilizados como parte de la reorganización propuesta, tales como el establecimiento del

régimen único de seguro de enfermedad para el sector privado, la unificación de la administración de los diversos seguros de desempleo y la reducción de las dieciséis Cajas de salarios familiares a cinco.

El subperíodo siguiente se inicia con el Acto Institucional n. 9, de 1979, donde se propone una transformación profunda del sistema de seguridad social, subordinando las demandas sociales al modelo de acumulación de forma que posibilitara el aumento de la productividad y la reinserción del país en la economía mundial, estrategia que implicó altos costos sociales, con la concentración de la renta y el aumento de la pobreza.

Las características de la reforma fueron básicamente la centralización, la restricción de los beneficios, la desvalorización de las prestaciones y las alteraciones en los mecanismos de financiamiento del sistema.

Con relación a la reforma administrativa que posibilitó la concentración del poder y la centralización del sistema, fue creada la Dirección General de la Seguridad Social (DGSS) en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en sustitución del Banco de Previsión Social (BPS) y se eliminó el Consejo General de las Prestaciones Familiares. Las tres principales Cajas de Fondos de Pensiones fueron transferidas a la DGSS, donde también fueron fusionados los programas de seguro de enfermedad independientes, incorporados los programas de seguro de desempleo y unificados los programas de salario de familia y auxilio por maternidad.

Las demás cajas paraestatales sufrieron intervención del Poder Ejecutivo, reestructurándolas y restringiendo su autonomía con la designación, por este poder, de sus directores.

La reforma administrativa, mientras tanto, dejó fuera de la DGSS siete Cajas de pensiones y dos de enfermedad, más allá de la introducción del IVA sumándose al tradicional modelo de contribución tripartita.

Con el objetivo de reducir los impuestos y contribuciones sobre las actividades productivas fueron disminuyendo las contribuciones de los empresarios, unificadas a la de los trabajadores, eliminados varios impuestos y dada mayor importancia al IVA como fuente de financiamiento del sistema (Papadópulos, 1991, p. 78).

Esa tendencia de reducción del peso de las contribuciones, consolidada por la reforma tributaria, se alteró en los años ochenta, como consecuencia de las crisis recesivas y de la necesidad de realizar ajustes fiscales para cumplir las metas fijadas por el FMI, cuando posteriores aumentos de las contribuciones no fueron compensados con una disminución del IVA.

La evolución de las finanzas de la seguridad social muestra que a partir de 1978 se volvió más agudo el desfinanciamiento del sistema, configurando un proceso de desequilibrio financiero que, en 1982, llegaba a la situación deficitaria de 81% del ingreso (Mesa-Lago, 1985b).

En cuanto a los beneficios, la reforma intentó dificultar los requisitos de calificación para los de prestación continuada, aumentando la edad para el retiro, reduciendo las condiciones para retiro prematuro y las causas de pensiones de sobrevivencia, eliminando también beneficios especiales. Otro recurso, utilizado para reducir los pesados gastos del sistema, fue la desvalorización del valor real de los

beneficios, haciendo que la prestación media cayera durante toda la década de 1970, cuando fue además corroída por las altas tasas de inflación.

En el sector salud, caracterizado por la pluralidad institucional y de regímenes, poco fue hecho en el sentido de coordinación, apuntando a un sistema nacional de salud. Hasta los años ochenta, Uruguay presentaba las siguientes modalidades de cobertura del riesgo de enfermedad:

- Régimen de asistencia médica pública del cual participaban varios organismos estatales, que prestan servicios preventivos y curativos, especialmente a la población de bajos recursos, aunque abierto a toda la población y financiado por el Presupuesto General de la Nación.
- Régimen de asistencia médica privada que comprendía a sectores bien diferenciados: asistencia médica particular y asistencia privada colectiva (esta última compuesta por las mutuales — asociaciones asistenciales y cooperativas de profesionales— y servicios financiados por empresas).
- Régimen de seguros sociales de enfermedades, unificados y administrados —a partir de 1979— por la Dirección de Seguros Sociales por Enfermedad (DISSE). Se trata de un régimen obligatorio, que presta asistencia médica a través de instituciones privadas, en casos de riesgos de enfermedades previstas en la legislación de la seguridad social.
- Régimen de cobertura a cargo del empleador que cubre la pérdida del salario para los trabajadores del sector privado que no están incluidos en los seguros obligatorios.

Las personas jurídicas no estatales, creadas a partir de los años cincuenta y administradas y financiadas de modo tripartito, gozaban de gran autonomía respecto del Ejecutivo hasta 1968, cuando fueron impuestas las primeras medidas interventoras, progresivamente ampliadas y profundizadas al punto de unificar los diversos regímenes. En 1973, el Poder Ejecutivo decretó la creación de la Comisión Interventora de Enfermedad e Invalidez, interviniendo en los órganos gestores de los seguros y concentrando en un fondo único las cotizaciones. En 1975 se completó la etapa de organización y unificación parcial con la creación de un servicio descentralizado —Administración de los Seguros Sociales por Enfermedad— vinculado al Ejecutivo y sin la participación de trabajadores y empleadores. Con el Acto Institucional en 1979, este órgano fue suprimido, en el marco del proceso de concentración y verticalización, creando la Dirección de Seguros Sociales por Enfermedad como unidad de la DGSS. Por lo tanto, permanecían fuera del régimen importantes sectores del comercio, trabajadores rurales y domésticos, y los sectores incluidos gozaban de diferentes niveles de cobertura.

La intervención gubernamental en el sector mutualista de prestación de servicios de salud también afectó la crisis financiera de este sistema en la medida en que pasó a depender de tablas de paga de servicios definidas por el poder público, desfasadas en relación con los precios de mercado, más allá del establecimiento de las cuotas mutuales y del control de las inversiones financieras.

Con la crisis económica agudizada, la clase media tuvo que abandonar sus planes en las mutuales, pasando a recurrir a los servicios públicos, con un índice de deserción de cerca del 8% solo en el año 1982.

El agotamiento de las mutuales como alternativa para garantizar la cobertura de salud, dada la imposibilidad de su universalización y el alto grado de concentración en el capital, tampoco fue compensado por el incremento de los servicios públicos que, al contrario, se deterioraron en función de la caída del gasto público para el sector (de 9% en 1974 a 6% en 1982).

En otros términos, el proceso de reforma en Uruguay consiguió disminuir el alto costo de la seguridad social y reducir el aporte estatal para el sector salud, alcanzó a unificar y uniformizar parcialmente los beneficios, contribuciones y regímenes de asistencia a través de un proceso de creciente intervención estatal. Mientras tanto, el sistema de seguridad social sigue siendo altamente fragmentado, sin coordinación, con la preservación de privilegios, diferentes condiciones de acceso a la asistencia, irracionalidad en la organización administrativa y elevado nivel de estratificación.

En Chile, el gobierno militar inició el proceso de reforma de la seguridad en 1973, en el contexto de la configuración de un Estado autoritario, policial y excluyente —por oposición al Estado de compromiso distribuidor— reservándose el papel de guardián del mercado y ya no de promotor del desarrollo económico-social.

Los profundos cambios operados en la sociedad chilena traducían un doble y complementario proceso: la tendencia privatizante en el ámbito de la economía y de los servicios sociales —con la transferencia de las actividades y funciones públicas para el sector privado, y la tendencia estatizante en el campo político— y como consecuencia el fortalecimiento y concentración en el Ejecutivo, del poder político.

La reducción del tamaño del Estado acompañada de la privatización de la economía condujo a una transferencia masiva de recursos hacia el sector privado, especialmente a las entidades financieras y las grandes empresas industriales, que elevó el grado de concentración patrimonial, aumentando el desempleo y reduciendo las remuneraciones.

Podemos identificar dos subperiodos en el proceso de reformas impuestas por el gobierno militar chileno, el primero de los cuales se inicia en 1973, teniendo como característica el lanzamiento de las bases del proyecto neoliberal y de los cambios institucionales; intentando alterar el perfil del Estado y su relación con la sociedad, más allá de desmovilizar y desmontar el sistema político anterior. Cuando el proyecto neoliberal logró la madurez (Foxley, 1982) a partir de 1979, comenzaron a ser introducidas reformas institucionales, especialmente en el área social, que reprodujeron los principios orientadores en el plano de la estructura económica.

Esas reformas fueron llamadas “modernizaciones” por el gobierno y se aplicaron en siete áreas: política laboral, seguridad social, educación, salud, descentralización regional, agricultura y aparato judicial. Apuntaban, con mayor o menor intensidad y con ritmos diversos, para la transferencia de responsabilidades al sector privado —contrapartida del papel subsidiario del Estado—, la descentralización de las instituciones públicas, el funcionamiento del mercado sin interferencias y la garantía

de la libertad de elección para los individuos en cuanto a la provisión y acceso a los servicios sociales básicos.

Vamos a tratar aquí solamente el primer subperiodo, de 1973-1979, cuyas reformas en el sistema previsional apuntaron a alcanzar mayor uniformidad y a la reducción del gasto público social, o sea promoviendo la normalización y racionalización del sistema, colocándose por lo tanto dentro de los mismos marcos de las reformas introducidas en los países vecinos en el periodo autoritario. Los cambios profundos sufridos por la seguridad social chilena en el segundo subperiodo, se inscribe en un modelo de reforma neoliberal, distinguiéndose por lo tanto del simple proyecto centralizador/burocrático identificado hasta ahora. En ese sentido será tratado posteriormente como un modelo de la parte de reforma liberal/productivista.

Como vimos, el sistema de seguridad chileno era razonablemente equitativo, a pesar de sus diferenciaciones internas y no obstante la existencia de sectores más favorecidos el sistema era progresista, aunque se considere que los valores de transferencia fuesen modestos. A pesar de su alto y creciente costo, el sistema estaba equilibrado en función de las elevadas contribuciones y del expresivo aporte estatal (las contribuciones disminuyeron entre 1970 y 1973 del 62,3% al 56% y el aporte estatal aumentó en el mismo periodo del 34,2% al 40,2%).

El gobierno militar inició las reformas en la seguridad alegando su alto costo para el Estado, su regresividad y deficiencias administrativas e introduciendo medidas que apuntaban a racionalizar y uniformizar (parcialmente) el sistema, reduciendo la multiplicidad de regímenes paralelos y de instituciones, eliminando así los privilegios más onerosos.

En esta primera etapa de las reformas ya se configuraba una disputa entre dos organismos del gobierno: la Superintendencia de Seguridad Social, que reunía especialistas en previsión, defensores de la necesidad de cambios con base en los principios de universalidad y uniformidad, del mantenimiento del sistema de reparto y de la administración tripartita; y la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN, fortaleza de los neoliberales) cuyos técnicos proponían la sustitución del sistema vigente por el fondo de capitalización individual, es decir, la privatización de la seguridad social.

Durante los primeros años todavía prevalecieron las concepciones del grupo reformador que defendía el mejoramiento del sistema existente, pero a partir de 1980, por el contenido de las reformas, quedó evidenciado el peso de los neoliberales en la formulación de la política previsional. Según Raczynski (1991, p. 63) esta primera fase estuvo marcada por:

- Una reducción significativa del gasto público social.
- La implementación de medidas tendientes a romper la fragmentación y algunas inequidades del sistema.
- La reducción del costo de la seguridad para los trabajadores y especialmente para los empleadores.
- La aplicación de medidas de focalización de la acción estatal en las áreas de educación y salud en los sectores pobres y entre estos, en los grupos más vulnerables.

- La realización de estudios-diagnósticos sobre la magnitud, la localización y las características de la pobreza a fin de posibilitar el control de la asignación de recursos, garantizando que solo aquellos identificados de esta manera fueran beneficiados con los aportes fiscales.
- Estimulación de la colaboración pública/privada en el desarrollo de los sectores sociales, con la subcontratación de servicios específicos.
- Aplicación de medidas que significaban desplazar la asignación de recursos en salud y educación desde la oferta a la demanda, como la subvención escolar por alumno efectivamente atendido y pago por servicios prestados en salud.
- Montaje de la *red social* como respuesta al elevado nivel de desempleo subsidiando directamente a la población afectada, como el Programa de Empleo Mínimo y la ampliación de las pensiones asistenciales.

A pesar del carácter positivo de muchas de estas medidas, beneficiando a los sectores más carentes y eliminando las diferencias más acentuadas, el valor de los beneficios se deterioró como consecuencia de la inadecuación de los reajustes, con una caída que varió del 34% al 46% en comparación con los valores de 1970. Por otro lado, la población cubierta también sufrió una disminución en el periodo 1974-1980 — cayendo del 79% al 60%— con el aumento de las tasas de desempleo y subempleo.

La reducción de las desigualdades entre los regímenes para empleados y obreros y en el interior de estos entre los beneficios mínimos y los más elevados no incluyó, mientras tanto, a los militares que continuaron teniendo un régimen separado, con valores de los beneficios hasta cinco veces más altos que el de los civiles.

Los cambios inicialmente propuestos por el gobierno militar, por ejemplo, en relación con el sector salud, tuvieron la clara adhesión de las capas medias de profesionales, cuya concepción liberal había sido amenazada con la propuesta del Sistema Único de Salud en el gobierno de Allende y fuera boicoteada por el Colegio Médico. La arraigada concepción elitista de los sectores profesionales, expresa desde sus orígenes en la diferenciación de los regímenes de la seguridad social, parecía una vez más reafirmarse, facilitando el pasaje de las medidas privatizantes introducidas en la prestación de los servicios de salud, como la diferenciación de los usuarios según su capacidad de pago. Mientras tanto, con la profundización del proceso de privatización, reduciendo el gasto social público, introduciendo la presencia de las aseguradoras privadas y adoptando una política pública de focalización de la acción estatal, el Colegio Médico se manifestó en contra de tales medidas que estaban implicando un elevado costo social para la población chilena y el desguace de las estructuras que caracterizaron el alto estándar de atención a la salud en aquel país (Tetelboin & Salinas, 1984).

El gobierno militar precozmente realizó una reforma administrativa, cuyos ejes fueron la regionalización —con la creación de tres niveles: regional, provincial y municipal, por los cuales fueron desconcentradas funciones del nivel central— y la creación de un nuevo régimen municipal, quedando a cargo del municipio la competencia y los recursos para planear y ejecutar el desarrollo local (Raczynski, 1991, p. 66). Pasaron a ser atribuciones de los municipios, por ejemplo, la realización

de diagnósticos sociales, la administración de la red social, la gestión de establecimientos de salud y educación, etcétera.

En el sector salud, el proceso de reforma iniciado con la realización de las funciones del Ministerio de Salud en la primera etapa del gobierno, se profundizaron a partir de 1979 con la separación de la función normativa atribuida al ministerio, de la prestación de servicios, que pasó a quedar a cargo de las veintisiete unidades descentralizadas —que sustituyeron al antiguo SNS— quedando los recursos financieros bajo el control del Fondo Nacional de Salud (FONASA).

La reorganización del SNS —principal responsable de la protección de la salud de grandes masas de la población— en servicios regionales administrados autónomamente como empresas privadas y competitivas, se basó en el principio de que la competencia conduciría a mayor eficiencia (Vergara, 1991). Toda la red de atención ambulatoria fue transferida a los municipios y los demás servicios de salud pasaron a gozar de autonomía en el sentido técnico, presupuestario y administrativo, a pesar de su subordinación a la política ministerial, pudiendo pasar parte de sus funciones a la municipalidad o a servicios privados contratados.

Este proceso de descentralización de la ejecución de las acciones de salud se vinculaba a la perspectiva de privatización de todo el sistema, ya sea por la introducción de la lógica competitiva en su interior, o por la generalización del cobro de parte de las prestaciones directamente a los usuarios, ya sea por la asignación de recursos en la compra de servicios al sector privado. El proceso de reforma, mientras tanto, sufrió fuerte oposición del Colegio Médico, movilizándolo otros gremios y organizaciones de usuarios en el debate con el gobierno acerca de la privatización del sistema, de tal forma que, al final, resultó en un sistema mixto con predominio estatal (Raczynski, 1991, p. 69). Otro factor que dificultó la profundización de los cambios fue el hecho de que el mecanismo de pago de los servicios prestados por factura incentivaba fraudes y sobre facturación, lo que provocó el consecuente déficit en los presupuestos municipales que obligó al FONASA a imponer techos.

Hasta entonces, los dos sistemas existentes, el SNS para obreros y el SERMENA para empleados, funcionaban con lógicas distintas: el primero era un sistema público y gratuito, en tanto el segundo comportaba el principio de la libre elección y la complementación de los gastos por los usuarios. Con la reforma del SNS y la extinción del SERMENA, se introdujo la posibilidad de que los empleados sean atendidos en la red pública y los obreros hicieran uso de la libre elección con complementación del pago, limitando el servicio totalmente gratuito solo a la capa de renta más baja. La modificación sustantiva del sistema, en el sentido de profundizar la privatización, vendría juntamente con la reforma previsional en 1981.

Hasta este momento el proceso de reformas en Chile se insertó en el mismo modelo de centralización del poder, uniformización, unificación y privatización de la atención de la salud que caracterizó la acción de los gobiernos militares en el Cono Sur. Más allá de estas características comunes se observa en el caso chileno la existencia de la intención de revertir el patrón de protección social establecido anteriormente, por ejemplo, con las medidas de focalización y la descentralización,

indicando la gestación de un nuevo modelo de reforma de la relación Estado/sociedad y de la seguridad social.

En síntesis, podemos afirmar que las reformas llevadas a cabo por los gobiernos militares en el régimen autoritario-burocrático, se caracterizaron por la tentativa de exclusión del proceso decisorio de las políticas sociales de las fuerzas movilizadas en torno de la cuestión social durante el periodo populista, de forma de eliminar el juego político de negociación y presión ejercidas por las categorías trabajadoras e intermediadas por las organizaciones sindicales y por los partidos políticos. La despolitización de la cuestión social correspondió, al mismo tiempo, al fortalecimiento de las estructuras burocráticas del Ejecutivo, a la valorización de la tecnoburocracia y de las medidas racionalizadoras llevadas a cabo en un contexto de supresión de la ciudadanía política y eliminación de los canales de representación y organización de las demandas sociales.

La centralidad del papel del Estado cambiaba, de su función de proveedor al de planificador y racionalizador de las estructuras, regímenes e instituciones que constituyeron el sistema altamente fragmentado y estratificado que correspondió al montaje del patrón de seguridad social en estos países.

La mayor uniformización y unificación del sistema correspondieron a la necesidad de romper la fragmentación y diferenciación, bases del poder de las estructuras corporativas, concentrando en el aparato burocrático estatal el poder decisorio.

El mayor o menor grado en que estos cambios ocurrieron debe ser adjudicado tanto al peso de los componentes estatales/sociales consolidados en la experiencia anterior, como al proyecto gubernamental de alteración del papel del Estado en relación con el desarrollo económico y social.

La posibilidad de implantar medidas más o menos radicales se explica también en función de la fuerza de la coalición gubernamental proveniente tanto del apoyo de las capas medias amenazadas con la agudización de la lucha de clases en el periodo anterior como de su éxito económico, además de su poder de represión de las organizaciones contestatarias, como así de la eficacia política de las medidas legitimadoras en el campo de las políticas sociales, ya sea con la extensión de la cobertura, reducción de los privilegios y/o tratamiento focal para aquellos que sufrían los peores efectos del modelo adoptado.

El éxito de las reformas puede también ser adjudicado a su inserción en un proceso más general de reformulación del aparato estatal y de su relación con la sociedad, de forma de liberarse de las penas legales y administrativas representadas por las estructuras e instituciones emergentes y consolidadas durante el desarrollismo populista.

El cambio, no obstante, fue también condicionado por el nivel de resistencia presentado por las instituciones corporativas y de autoayuda, como así por el lugar que ellas tradicionalmente ocuparon en el sistema de seguridad y en la cultura política local.

La sustitución de los mecanismos de representación corporativos por canales burocráticos tuvo un sentido claro de privilegio de los intereses de los productores privados de servicios, especialmente en el caso de la atención de la salud como se

evidenció en la reducción de los servicios públicos, en el deterioro de la red existente y en la introducción de diferentes modalidades de privatización de la lógica estatal.

Asimismo, en aquellos casos en que el gobierno militar siguió atribuyendo un papel central para el Estado en la protección social, con la ampliación de la cobertura y de la pauta de beneficios, no ocurrió una mayor participación de los recursos fiscales para financiar estas políticas. Al contrario, la reducción del gasto público social marcó todos los gobiernos en este periodo, dado que las medidas de ampliación de la protección social, cuando ocurrieron, fueron costeadas por recursos parafiscales. Las tentativas de bajar los costos laborales sustituyendo contribuciones por otras fuentes de financiación no fueron exitosas, de tal forma que al final del periodo, casi todos los países presentaban un desequilibrio financiero semejante a aquel que había justificado la intervención y control estatales.

El recurso de aumento de las contribuciones de los trabajadores para financiar el déficit de los sistemas sucedió de cuatro formas: por el aumento de las alícuotas de contribución; por la incidencia de nuevos tributos y contribuciones patronales sobre los salarios que se traspasan al costo de los productos; por la introducción de modalidades de pago de una parte de los servicios por los usuarios; por la desvalorización del valor real de los beneficios que también habían sido depreciados en función de las altas tasas de inflación.

Así, podemos afirmar que la reforma centralizadora/burocrática, aunque en la mayoría de los casos haya alcanzado a retirar de las organizaciones corporativas y partidarias el control sobre el recurso de poder que representaba la política social, no alcanzó, sin embargo, a quebrar la estructura medular del sistema de seguridad social que había sido establecido anteriormente, preservando la estrecha base financiera, la existencia de regímenes especiales y de un elevado grado de estratificación de los beneficios, la centralidad del Estado en la prestación y/o asignación de los recursos y definición del formato de la protección social y las distorsiones que caracterizaron al sistema, como la evasión, la irracionalidad e improductividad, los altos costos administrativos, la corrupción y el clientelismo.

La década de 1980 se caracterizó en América Latina por el surgimiento de dos fenómenos rivales y simultáneos: la profunda crisis económica y el endeudamiento externo en la economía, y los procesos de transición a la democracia en el campo de la política.

La crisis económica que afectó a los países centrales a mediados de los años setenta y en el inicio de los ochenta, se transmitió a los países latinoamericanos por la vía del comercio y del financiamiento. El endeudamiento fue el principal instrumento utilizado por las economías latinoamericanas para encarar la crisis de los años setenta, lo que llevó a un endurecimiento de las posibilidades de superación de la crisis en los años ochenta, ya que se encontraban en una situación mucho más desfavorable que en la década anterior: alto nivel de endeudamiento, aceleración inflacionaria y costos financieros crecientes (Tokman, 1986).

Este cuadro dramático fue agravándose con la contracción del financiamiento externo y a través de la transmisión vía comercio exterior, con el estancamiento de los mercados en los países desarrollados y el deterioro de los términos de intercambio.

En síntesis, los países latinoamericanos se encontraron en este segundo momento crítico de la crisis económica internacional en una situación de enorme dependencia del sistema financiero internacional a través del aumento de la tasa de interés, de los acuerdos para renegociación y pago de los servicios de la deuda, transformándose en verdaderos exportadores de capital en un círculo vicioso sin precedentes en la historia de las relaciones económicas mundiales. En otras palabras, la dependencia manifiesta en relación con el sistema financiero y con los mercados importadores asumió un rasgo propio: endeudamiento. Los pagos de los servicios de la deuda, las medidas de contención de las importaciones y la búsqueda de superávit comercial con el incremento de la producción para exportación, la subordinación a las medidas recesivas impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), son evidencias de que la dinámica latinoamericana, más de una vez, estaba capitaneada por las necesidades derivadas de la acumulación a nivel central.

En 1982, después de más de treinta años de crecimiento, cayó el PBI en toda América Latina y muchos países, incluyendo los mayores y más diversificados, se vieron en dificultades para cumplir los compromisos con los encargos de la deuda externa, sometiéndose al monitoreo del FMI y adoptando políticas recesivas de ajuste que debilitaron seriamente las economías de la región y provocaron un proceso de desindustrialización (excepto en Brasil). Los costos sociales del ajuste fueron inmensos, con crecientes tasas de desempleo, caída en los salarios reales y un profundo deterioro de las condiciones de vida de la población de la región, con un significativo aumento de las desigualdades sociales (Fleury Teixeira, 1989b).

La caída del poder adquisitivo de los salarios, la reducción de la renta y del consumo personal, el aumento del desempleo y el subempleo, la contracción del gasto público social, son todos factores que afectan directamente a los sistemas de seguridad social, ya sea por el lado de la demanda —aumentada en términos de beneficios y asistencia, como del deterioro de las condiciones de vida— o por el lado de la oferta de bienes y servicios, que sufre una reducción conjunta de los aportes estatales y de las contribuciones sobre la masa salarial e implica el desequilibrio financiero de los sistemas, el empobrecimiento de la red de servicios y la desvalorización de los beneficios.

Simultáneamente, muchos países iniciaron un proceso de transición a la democracia aún en los años ochenta, de forma tal que las dictaduras militares que se instauraron, especialmente en el Cono Sur en las dos últimas décadas, desaparecerían de la región al inicio de los años noventa. Siguiendo la tipología desarrollada por O'Donnell (1987) para identificar los tipos de transición por colapso o pactadas, podemos suponer que, aunque en ambos casos suceda una explosión de las demandas reprimidas en el periodo autoritario, las condiciones de encuadramiento de las demandas sociales van a depender de los siguientes factores:

- En la economía, el crecimiento económico durante el periodo autoritario y el grado de destrucción de las bases económicas para su reanudación, además del compromiso del nuevo gobierno con las instituciones financieras internacionales.
- En el campo de la política, por el grado de control que las fuerzas conservadoras vinculadas al régimen autoritario detentaron sobre la agenda del nuevo go-

bierno, como así sobre las instituciones estatales, por un lado, y de la presencia de las organizaciones sindicales y partidos de izquierda en la organización de las clases populares y en su capacidad de obtener el apoyo de las capas medias, por otro lado.

Todavía restaría recordar la posibilidad del surgimiento de nuevos actores sociales y de organizaciones del sector popular, como los movimientos sociales urbanos, capaces de introducir una dinámica menos corporativa en el tradicional juego político, alcanzando una identidad política más unitaria que no reprodujeran las profundas fragmentaciones del mercado.

Desde el punto de vista sectorial, las políticas sociales van a depender tanto de la organización de los movimientos reformadores, en términos de la producción de un proyecto técnico y social de cambio y de sus estrategias de implementación, como del nivel de deterioro tanto de las condiciones de vida y trabajo, como de las instituciones prestadoras de los servicios. El éxito de los gobiernos anteriores en quebrar la espina dorsal establecida en el campo de la protección social por los gobiernos populistas, el saneamiento financiero de las instituciones y la posibilidad de introducir una mayor amplitud y diversificación de la base financiera de la seguridad social, ciertamente serán factores determinantes del curso subsecuente de las reformas.

En el caso de los países que venimos analizando hasta el momento podemos identificar con nitidez dos modelos de reforma de la seguridad social, además de la tentativa iniciada por los regímenes autoritarios/burocráticos: un modelo universal/público y un modelo liberal/productivista. Si bien, como modelos de reforma, orientaron la acción política e institucional de diferentes grupos competitivos en cada uno de los países, como experiencias concretas fueron corporizados en dos casos y momentos específicos: Brasil de la Nueva República y la segunda fase de reformas de la dictadura de Pinochet en Chile.

En este sentido, vamos a tratar los dos modelos a partir de estas experiencias específicas, de forma que permita, posteriormente, identificar elementos de cada uno de ellos en otras realidades, y tejer consideraciones de orden más general.

## **La reforma liberal/productivista: quebrando la estructura**

El gobierno militar chileno tuvo como características, según Garreton (1990), la *personalización* al atribuir al general Pinochet la legitimidad jerárquico-institucional y político-estatal, la capacidad transformadora desplazando la relación Estado/sociedad en los marcos de un esquema neoliberal y su proyecto de institucionalización política, expresado en la Constitución de 1980, que consagra el pasaje de un régimen militar a un régimen autoritario. Estas serían las razones, en su visión, para que el gobierno haya podido superar la profunda crisis económica de 1981-1982, generando incluso movilizaciones populares en 1983, que fueron controladas con la recuperación del régimen militar y del proyecto económico, retardando la transición a la democracia en este país.

En 1980, fue decretada la creación de un nuevo sistema de seguridad que alteró radicalmente la estructura anteriormente existente, indicando un verdadero quiebre de la espina dorsal del sistema corporativo, replanteó la cuestión de la protección social en los marcos de una nueva relación Estado/sociedad basada en una lógica competitiva y productivista de mercado.

El nuevo sistema de pensiones pasó a funcionar a partir de 1981 (coexistiendo al lado del antiguo, progresivamente en extinción, que permaneció para aquellos que no quisieron pasarse al nuevo sistema) y su principal innovación fue la total ruptura con el sistema de reparto, creando un seguro privado, por lo tanto, obligatorio para los asalariados (voluntario para los autónomos) que entraban en el mercado de trabajo a partir de esta fecha.

En este sentido, el sistema se diferenciaba del antiguo —de carácter tripartito con base en una acción solidaria y en una función redistributiva de la acción estatal— alterando el papel del Estado, de forma que este pasó a usar su poder para presionar a los trabajadores para que escogieran un seguro privado, para definir las reglas de funcionamiento y fiscalizar su operación. También el papel de los empleadores, como financiadores directos del sistema, dejó de existir.

Fue autorizada la formación de sociedades anónimas para administrar los fondos de pensiones —las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)— con derecho a cobrar por sus servicios, donde se abría una cuenta individual para cada trabajador que lo había elegido, acumulando allí sus aportes más el resultado (positivo o negativo) de las transacciones financieras realizadas en el mercado de capitales. Es decir, la contribución del trabajador (10% de la remuneración), menos la tasa de servicios, era acumulada en una cuenta de capitalización, a la que se sumaban los resultados de la rentabilidad de las inversiones financieras, con una tasa de retorno variable, aunque con un promedio garantizado por el Estado.

La legislación también permitía la realización de aportes voluntarios para complementar su jubilación, con exención de impuestos dentro de un cierto límite, y la anticipación de la jubilación desde que los recursos generados hubiesen llegado a un mínimo de 70% en relación con las remuneraciones tributables.

Mientras las AFP administraban el beneficio de pensiones y jubilaciones —uniformizadas en el sistema nuevo y con diferenciaciones en el antiguo— los demás beneficios continuaron administrados por el sistema antiguo, aunque las prestaciones y condiciones de adquisición hayan sido uniformizadas para los programas de salario familiar, desempleo y riesgos profesionales.

En el área de salud fueron creadas aseguradoras privadas, las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE) que recogían la contribución obligatoria para asistencia médica de aquellos que prefiriesen afiliarse a una ISAPRE y no permanecer en el sistema de libre elección del sector público (FONASA), así tales instituciones pasaron a ofrecer asistencia médica como mínimo igual a la del FONASA. Solamente los asegurados en las AFP podrían optar por una ISAPRE, eligiendo entre varios planes de acuerdo con su capacidad de pago. El sistema público garantizaría medicina preventiva universal y asistencia a la salud para los que no tuvieran condiciones de optar por uno de los planes de seguro de salud.

Así, por esta reforma, quedó legalmente reglamentada la estratificación del acceso a las distintas calidades y cantidades de servicios de salud, según el nivel de ingreso de la persona o familia (Rajs, 1992) reservando al Estado el papel de promoción de la salud, atención a los más necesitados y, entre estos, la focalización en la atención de los grupos más vulnerables como el materno infantil.

La misma estratificación puede ser encontrada en términos de financiamiento, como señala Bichet (1992, p. 13) analizando datos sobre el gasto por persona en el sistema de salud para el año 1990:

El nivel superior, estructurado en el subsistema privado de las ISAPRE cubre al menos al 16% de la población de mayor renta y dispone de 180 dólares por beneficiario/año; el sector asalariado de niveles medio y bajo, vinculado al subsistema de seguro social FONASA, atendido profesionalmente por el sector público y privado, dispone por beneficiario de 56 dólares, y al fin, el sector más pobre sin capacidad de compra de servicios de salud, atendido por establecimientos estatales disponiendo de 47 dólares anuales por beneficiario.

Con relación a los fondos de pensión se puede afirmar que el cambio de un sistema de reparto a uno de capitalización elimina los problemas de desequilibrio financiero generados por los cambios demográficos, pero se toma altamente vulnerable al funcionamiento de un mercado financiero no siempre muy desarrollado y estabilizado, de manera que el gobierno tuvo que tomar una serie de precauciones, regulando las aplicaciones financieras de forma que garanticen un retorno mínimo para el trabajador.

El financiamiento del sistema quedó basado exclusivamente en la contribución del trabajador, con la eliminación de la contribución patronal, aunque aun así, en menor porcentaje que la contribución pagada al sistema antiguo, esto —al representar un aumento significativo de la renta líquida— funcionó como el principal incentivo para la opción por el nuevo sistema. La participación del Estado en el nuevo sistema se dio a través de la transferencia de las contribuciones del trabajador ya acumuladas, transfiriéndolas vía *bonus de reconocimiento* para las AFP, lo que provocó un aumento de los gastos inmediatamente, más allá de la pérdida de la contribución del asegurado para el sector público, que afectó gravemente el financiamiento y el presupuesto público. Según Serra (1992) el déficit de la previsión en ese país, que variaba históricamente entre 1% y 3% del PBI, se elevó al 8,2% en 1982 y se redujo al 4,9% en 1990-1991. Resta recordar que estos cambios fueron acompañados de reformas tributarias que también disminuyeron los ingresos fiscales.

En el caso del sector salud, la contribución estatal fue reducida a casi cero, asimismo el gobierno siguió transfiriendo al sector privado la contribución específica sobre cuidados maternos, lo que representa, en términos de transferencias al sector privado, el mismo volumen que el gobierno destina a la atención primaria municipalizada.

El Estado tiene también que asumir los gastos representados por los beneficios de aquellos que permanecieron en el sistema antiguo, en general los asegurados que se encontraban más próximos a la jubilación.

Al mismo tiempo en que ocurrió un desfinanciamiento del sector público, gran cantidad de recursos se acumularon en las manos de las AFP e ISAPRE, lo que supondría la reducción de los costos para los beneficiarios, en función de la competencia entre ellas. Mientras tanto, lo que ocurrió fue un proceso, en ambos casos, de oligopolización con las mayores aseguradoras reteniendo casi la totalidad del mercado, de forma tal que no se operó la esperada reducción de los costos administrativos y tasas cobradas.

Actualmente, el sistema privado concentra recursos del orden del 25% del PBI, en un mercado fuertemente oligopolizado, confiriendo beneficios a una población que no pasa de las 80.000 personas.

La reforma del sistema de pensiones y jubilaciones no incluyó el sistema específico de los militares, que permaneció aparte. En el sistema antiguo la reforma no operó la fusión de los fondos ni la uniformización legislativa de las instituciones, pero el Ministerio de Trabajo pasó a designar a los directores de las Cajas ya que la administración tripartita fue eliminada.

La reducción del gasto público social en sectores como salud y educación, además del aumento de las tasas de desempleo y subempleo y la concentración de la renta, tuvieron sus efectos deletéreos parcialmente compensados con una política de asignación muy selectiva de los recursos públicos, creando la *red social* compensatoria destinada a prestar asistencia a los más necesitados. Esta focalización se concentró en la ayuda financiera a familias de baja renta y en programas de atención materno-infantil y promoción social. La efectividad de estos programas se manifestó con la caída de los indicadores de mortalidad infantil, disociando por primera vez el deterioro de las condiciones económicas de su manifestación en un indicador antes considerado altamente sensible.

Mientras tanto, la pérdida del poder adquisitivo de los beneficios asistenciales a lo largo de los años ochenta mostró la fragilidad de las medidas compensatorias, que si bien habían actuado para garantizar la sobrevivencia de los más necesitados, inclusive en función de la buena red de servicios públicos anteriormente existente, no puede sustituir las pérdidas de la fuente de renta y del desempleo, llevando a un empobrecimiento relativo y absoluto de las capas medias y más bajas de la población (Raczynski, 1991).

La reforma chilena, que por primera vez quebró la espina dorsal del sistema de seguridad instaurado por los gobiernos populistas, alteró la lógica solidaria en dirección a un parámetro productivista en el cual los beneficiarios se tornaron socios de un proyecto de desarrollo económico afianzado por el Estado y altamente dependiente de la suerte del mercado financiero.

Se creó un nuevo sistema de compromisos más adecuado a la nueva fase de acumulación que requiere mayor productividad en algunos sectores dinámicos: en cuanto a los más atrasados, son desvinculados de este proceso recibiendo un tratamiento diferencial. No se trata más de un sistema de exclusión, en un proceso de

ciudadanía regulada por la condición de trabajo, en una lógica de negociación en que se supone el compromiso inelástico del Estado en la provisión de los bienes y servicios; al contrario, el nuevo sistema es inclusivo, aunque segmenta la clientela en un nuevo patrón de ciudadanía universalizada, pero estratificada por la lógica de la producción. La estratificación en términos de mercado económico y no de negociación política requiere, no obstante, la fuerza de coerción del Estado para exigir la obligatoriedad de la vinculación al sistema, por un lado, y su presencia como garantía de que su funcionamiento no sea regido solo por la lógica de la acumulación, en detrimento de la legitimidad garantizada por el mínimo de protección social.

La participación estatal también sucedió en la forma de un desfinanciamiento del sector público y en la transferencia de recursos al sector privado, asumiendo los costos financieros del cambio y viabilizando, con los recursos destinados a políticas sociales, la constitución de un nuevo orden económico con clara hegemonía del capital financiero.

La contradicción comienza a instaurarse cuando los valores de los beneficios garantizados por el sector público llegan a deteriorarse a tal punto que comprometen la eficacia de los programas de focalización en un contexto en que la represión ha dado lugar al proceso de transición democrática.

El gobierno democrático que asumió en 1990 reconoció la necesidad de atenuar la gran deuda social generada en el periodo autoritario en función del aumento de la pobreza absoluta y del empobrecimiento de los sectores medios. Mientras tanto, el éxito económico del modelo neoliberal —el PBI per cápita chileno creció 9,6% entre 1981-1989 comparado con una caída del 8,3% en el mismo indicador para el conjunto de la región— llevó al nuevo gobierno a considerar necesario mantener las bases del crecimiento que privilegiaron a la empresa privada y a la exportación. La búsqueda de la compatibilización entre el rescate del papel redistributivo del Estado con el mantenimiento de las bases del proceso de acumulación, encuentra su punto de estrangulamiento en la falta de recursos financieros para sustentar una política pública que, manteniendo el sistema segmentador/segregador creado en la protección social, sea capaz de atenuar las discrepancias y aumentar el valor real de los beneficios destinados a los sectores más carentes.

La reforma tributaria de 1990 fue la respuesta encontrada para elevar los recursos destinados al gasto público social, reservados al aumento del valor de los subsidios monetarios a las familias más pobres y a la recuperación de la red de servicios y salarios de los profesionales. La imposibilidad de cubrir todos estos gastos con recursos fiscales sin comprometer el modelo de acumulación ha llevado al gobierno a buscar el apoyo de organizaciones no gubernamentales en la prestación de los servicios, diversificando su comprensión de la participación del sector privado. Fue creado el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) funcionando como un banco de proyectos sociales, apuntando a apoyar y promover proyectos de participación y autoayuda comunitaria, destinados a superar la pobreza y la marginalidad.

Los nuevos programas y políticas están inspirados en una concepción descentralizadora que, aunque asumiendo la nueva estructuración dada al aparato de políticas

sociales, intenta incorporar la participación como forma de reducir desigualdades y aumentar la legitimidad además de aportar recursos al sistema.

La posibilidad de compatibilización de las demandas emergentes, de los usuarios y de los trabajadores del área social, por una mejora del patrón de servicios y beneficios con base en mecanismos de aumento de la eficiencia y productividad, tanto en el sector público como en el privado, encuentra como límites los intereses y prácticas ya consolidadas en el interior del sistema y la necesidad de preservación de las tasas de crecimiento, generando tensiones en los arreglos entre acumulación y redistribución, en un contexto de recuperación de la participación política y ciudadana.

## **La reforma universal/pública: intento de democratización**

El proceso de transición democrática en Brasil puede ser visto a partir del lugar ocupado por la cuestión social en cada momento, como subdividido en tres etapas que más o menos se superponen a la periodización institucional: el periodo inicial de 1975-1984, de liberalización en el autoritarismo; el periodo del primer gobierno de transición democrática, de 1985-1990; el primer gobierno electo por el voto directo, que se inició en 1991 y fue destituido en 1992. En cada uno de estos periodos la relación entre democracia y protección social asumió una característica distinta, a saber:

En el periodo inicial de la transición, en el cual el régimen autoritario intentaba controlar desde arriba el proceso de liberalización política, teniendo como telón de fondo el fracaso del modelo económico y la imposibilidad de contención de las demandas por participación, tiene lugar la crisis de los órganos vinculados a la seguridad social, evidenciándose la falencia de los mecanismos de financiamiento y las consecuencias indeseables de la política de privatización de los sectores sociales. El espacio abierto para discusión del modelo de políticas y administración social, la necesidad de racionalizar el sistema para garantizar su viabilidad, fueron factores que operaron en el sentido de ampliar la participación de la oposición tanto en el debate como en la conducción de las instituciones sociales.

En esta primera fase surgió un conjunto de nuevos actores sociales, articulados en torno de demandas reprimidas en el campo de las políticas y necesidades sociales —movimientos de profesionales, jubilados, movimientos sanitarios, movimientos populares y de usuarios de los servicios sociales, etcétera— tejiendo una nueva tela en torno de las cuestiones sociales políticamente problematizadas.

En este momento, podemos decir que la relación entre la cuestión social y la democracia pasaba por la formación de nuevas identidades colectivas, nuevas alianzas y nuevas prácticas sociales, de tal forma que se constituyese en un elemento propulsor del proceso de democratización.

En un segundo momento, con la amplia coalición gubernamental representada por el gobierno de transición, tuvo inicio un proceso de reformulación de las estructuras legales e instituciones prestadoras de servicios sociales, con vistas a superar la *deuda social acumulada* durante los años de autoritarismo. Fue una fase en que la

pobreza fue dimensionada en inconmensurables diagnósticos que dieron origen a proyectos de gobierno y de construcción de un nuevo orden social, en el cual la cuestión social fue tomada como parte intrínseca del modelo de desarrollo económico en una sociedad democrática. En este sentido la cuestión social sería en aquel momento, la propia imagen sustantiva de la democracia.

Muchos de los actores y liderazgos políticos y profesionales constituidos en el periodo anterior fueron llamados a ocupar puestos clave en el gobierno asumiendo la tarea de construir, desde dentro del aparato estatal el nuevo orden social propugnado. Las distensiones en el seno de los movimientos se expresaron como querellas entre aquellos que asumieron puestos gubernamentales y aquellos que permanecieron buscando el cambio desde la sociedad civil, agrupándose nuevamente en ocasión de la elaboración de la nueva Carta Constitucional, momento en que el conocimiento de la máquina estatal pareció imprescindible para, articuladamente con los movimientos organizados, inscribir la cuestión social en la máxima expresión legal.

Por otro lado, el proceso constitucional se conformó en un escenario privilegiado sobre el cual los diferentes actores se autorreconocieron en un proceso de enfrentamiento y negociación desconocidos tanto para las elites como para las organizaciones populares en el país.

La imposibilidad de transformar en medidas concretas las conquistas sociales inscriptas en la Constitución de 1988, dio inicio a un proceso de depuración dentro del gobierno de su ala más progresista, asumiendo a partir de entonces un carácter nítidamente conservador.

Se inició entonces el tercer periodo, antes del nuevo gobierno de tendencia neoliberal en el cual las demandas sociales comenzaron a ser vistas como inviables en el contexto de recesión atravesado, comprometiendo la posibilidad de los acuerdos internacionales acerca del pago de la deuda externa, además de inscribirse en un proyecto de desarrollo económico-social que requería una presencia central del Estado. En este sentido, las demandas y mecanismos propuestos de política social fueron vistos como obstáculos a la democracia, que en aquel momento se traducían en la forma de desestatización y propensión a una economía ágil de mercado, en una sociedad *posmoderna*.

Así, las demandas sociales pasaron a ser una permanente amenaza a la consolidación de la democracia, requiriendo una transformación profunda de las instituciones, leyes y mecanismos de financiamiento de la protección social.

Con relación a la primera etapa de liberalización del autoritarismo en la cual la red de relaciones sociales y de nuevos actores constituidos en torno de la cuestión social pasó a ser un elemento propulsor de la democratización, podemos identificar dos elementos centrales en este proceso: la formación de nuevas identidades colectivas y la construcción de proyectos sociales de cambio.

La ruptura con el modelo de participación política característico del periodo populista y desarrollista, la diversificación de la economía con la formación de una clase trabajadora altamente especializada, localizada en la región del ABC paulista, la intensa urbanización y concentración poblacional en grandes metrópolis, la reciente inserción de los profesionales como asalariados, etcétera, son algunos de los factores

que pueden explicar el cambio de comportamiento político en relación con la cuestión de la protección social.

Desde los años setenta tuvo lugar un creciente movimiento asociativo en torno de las necesidades sociales experimentadas por la población y de las condiciones de trabajo y remuneración de los trabajadores sociales, basado en los principios de solidaridad y participación política. En el campo de la seguridad social podemos destacar como significativos: el movimiento de los jubilados, el movimiento popular en salud, el movimiento sanitario y el movimiento médico.

El movimiento de los jubilados surgió como respuesta al creciente deterioro del valor de los beneficios y de la injusta contribución impuesta a los jubilados frente a la crisis financiera de la previsión, buscando organizar la clientela de beneficiarios en defensa de los derechos adquiridos y utilizar su poder de *lobby* sobre las autoridades y parlamentarios a fin de revertir la precaria situación en que se encontraban. Este movimiento tenía una visión corporativa de la protección social, entendiendo que sus derechos fueron adquiridos mediante contribución en base contractual, razón por la cual consideran que la ampliación de la cobertura y las funciones asistenciales universalizadas deban ser separadas de la función de seguro para no perjudicarla. Mientras tanto, difiere del tipo de negociación corporativa existente hasta los años sesenta porque no está basada en el poder diferencial de las categorías profesionales en su relación con el Estado.

La importancia del movimiento está en llamar la atención sobre el problema de la previsión social retirándolo del circuito estrictamente tecnocrático, además de utilizar el conocimiento del aparato estatal y las relaciones políticas de los jubilados como recursos de poder y de control del proceso de implementación de las políticas. En este sentido se repite aquí la misma situación anteriormente señalada con relación al caso de Argentina, que denominamos *la revuelta de la ciudadanía*, en la cual ciudadanos ancianos interpelan a los gobiernos en la defensa de sus derechos adquiridos utilizando para el rescate de su condición ciudadana a los demás poderes —Legislativo y Judicial— como forma de contrabalancear el peso del Ejecutivo (inicialmente el Legislativo en la fase de elaboración de la Constitución y de la legislación ordinaria y, posteriormente, ya en los años noventa, el Judicial con la recuperación del aumento de 147% que el Ejecutivo se negaba a pagar), llegando incluso a volver a participar del Consejo Previsional con las reformas del gobierno de transición.

El movimiento popular se organizó en torno del lugar de residencia, reivindicando mejores condiciones de vida, en las cuales las demandas en relación con el saneamiento y la atención médica asumieron gran relevancia. El carácter policlasista de estos movimientos y el hecho de tomar al Estado como eje de sus reivindicaciones, trajo a la escena política la discusión sobre la ciudadanía y los derechos sociales, tornando la cuestión de la protección social más amplia de lo que las reivindicaciones sindicales, clasistas y partidarias pretendían.

La democratización es asumida por estos movimientos como condición imprescindible para la mejora de sus condiciones de vida, en la medida en que el instrumento que les puede garantizar su capacidad de presión es su experiencia de organización y participación.

Gershman (1992, p. 265) analizando el movimiento popular en salud apunta como su principal dilema la conflictiva relación con el Estado como eje de las reivindicaciones y elemento polar de la constitución de estos movimientos, cuya omisión en el cumplimiento de su papel opera como interpolación a través de la cual el movimiento se constituye para elaborar su pauta de reivindicaciones, o sea, la posibilidad de tales actores en constituirse en cuanto sujetos políticos pasa por su relación con el propio Estado.

El movimiento médico aparece desde la década de 1970 como un actor político importante, en la medida en que las profundas transformaciones de las condiciones de ejercicio de la práctica médica —de profesionales liberales a asalariados— acarrea un cambio en las formas de organización y acción política de un grupo de profesionales tradicionalmente ligados a una ideología elitista, aproximándolos a los movimientos populares y sindicales. Restaría recordar a título de ejemplo, que el primer paro general de un sector, aún en el final del periodo autoritario, fue un paro de médicos, evidenciando la utilización por estos profesionales de los mismos instrumentos de lucha de los demás asalariados. Las reivindicaciones por mejores condiciones salariales, base del movimiento médico, fueron insertas en un proyecto de discusión más amplio, sobre la naturaleza de la organización del sistema de salud, llevando al movimiento médico a comprometerse profundamente con la lucha por la democratización y el apoyo a los movimientos populares. Posteriormente, ya en el gobierno de transición, el movimiento médico entró en contradicción con las propuestas de reformulación del sistema de salud que afectaron sus privilegios corporativos, alejándose de una alianza reformadora más amplia, a la cual volvería a integrarse por el lado de las luchas en torno de la ética médica en una sociedad democrática.

El movimiento sanitario surgió también en los años setenta, en el interior de la academia, concentrado en los Departamentos de Medicina Preventiva y Social, proponiéndose una reconceptualización del proceso salud y enfermedad en torno de sus determinaciones estructurales. La introducción de este nuevo paradigma permite también explicar la organización social de la práctica médica y del complejo médico de previsión social, de forma tal que tiene inicio ahí una propuesta de reformulación del sistema de salud, bajo la consigna “Salud es democracia”.

Aliando la producción y difusión del saber a través de la creación de un conjunto de formas innovadoras de divulgación, a la participación en proyectos institucionales donde pudieron experimentar nuevas prácticas y a la lucha ideológica por la ampliación de la conciencia sanitaria, el movimiento sanitario alcanzó a trazar una estrategia reformadora basada en la racionalización y la planificación, aliados al cambio en la correlación de fuerzas en la definición de las políticas de salud. Esta estrategia, formulada con base en la suposición del carácter dual de la salud, como elemento potencialmente revolucionario y de consenso, pretendió dar organicidad a las luchas que se desarrollaban en torno del principio del derecho a la salud como deber del Estado, en la suposición de que “el movimiento sanitario pudiese ser el intelectual colectivamente orgánico en la conducción de este proceso” (Escorel, 1989, p. 186).

Mientras tanto, la ausencia de una base popular de apoyo a este movimiento, como así la estrategia adoptada de ocupación de los espacios institucionales como fundamento del proceso de reforma en un gobierno de transición democrática de carácter nítidamente conservador, acabaron por obstaculizar el contenido políticamente transformador de la reforma sanitaria, volcado hacia cambios en la estructura del poder en el salud y en la sociedad (expresados en el pacto firmado en ocasión de la VIII Conferencia Nacional de Salud en 1986) orientándola hacia los cambios de carácter administrativo. El dilema reformista (Fleury Teixeira, 1987b) —por el cual la reforma no puede suceder fuera del Estado, pero al insertarse en él, haciéndolo así, no alcanza a transformarlo— impide a cada momento que la estrecha base social de este movimiento sea ampliada al mismo tiempo que proporciona la permanente profundización de su base técnica.

Las conquistas en la Constitución de 1988, en relación con todo el orden social, son tributarias de la propuesta formulada por el movimiento sanitario y por su organicidad. Las dificultades subsecuentes en llevar adelante las propuestas formuladas acaban por identificar la reforma sanitaria como una reforma administrativa, aunque probablemente sea el más importante cambio realizado en el campo de las políticas sociales en un contexto democrático en Brasil.

El gobierno de transición autodenominado de la Nueva República, se propone revertir el tratamiento anteriormente dado a la cuestión social a través de: la eliminación de los anillos burocráticos que llevaban al privilegio de los productores privados en la asignación de recursos, aumentando la transparencia en el proceso decisorio; de la alteración de las competencias administrativas desconcentrando funciones y recursos de tal forma que rescate la dimensión federativa con el fortalecimiento del papel de los Estados y municipios; de la ampliación de los canales de participación, tanto de los profesionales como de los beneficiarios, en una gestión colegiada en los órganos encargados de la formulación y ejecución de las políticas sociales; de la moralización de la actuación de la burocracia y del aumento del control de los sectores empresariales en cuanto a la evasión de las contribuciones sociales y prestación de los servicios a la población; de la recuperación del equilibrio financiero y de la mejora de los valores de los beneficios.

Para responder a tal proceso de cambios se tornaba necesario proceder a una reforma administrativa apuntando a la racionalización, control e introducción de prácticas democráticas y descentralizadas; a la elaboración de una reforma tributaria capaz de dotar a los niveles estatales y municipales de los recursos necesarios para el desempeño de las nuevas atribuciones para hacerlos más autónomos en relación con el gobierno central y a las prácticas clientelistas; a la reformulación del marco legal de forma de remover el *escombros autoritario* y dotar a la sociedad de instrumentos democráticos que garanticen los derechos de la ciudadanía.

El proyecto de desarrollo en el cual se insertaba esta propuesta de cambio estaba calcado del papel del Estado como inductor del crecimiento económico y como responsable de la distribución de la riqueza social a través de políticas sociales compensatorias y promotoras del desarrollo social. La expectativa de compatibilización entre acumulación y redistribución no tomó en cuenta, no obstante, la explosión

de las demandas reprimidas en un contexto altamente recesivo y de reinserción de la economía nacional en una nueva etapa de la división internacional del trabajo, para lo cual el país se encontraba en franca desventaja, ya sea por el peso que representan los pagos de la deuda o por la baja calidad y productividad de los productos desfasados en relación con la tecnología de los países avanzados en la *década perdida* (los años ochenta), o por la arraigada cultura prebendaria y clientelista que articula —a través del aparato estatal— al sector empresarial, los políticos tradicionales y sus clientelas cautivas, como así también la masa de carentes concentradas en las periferias urbanas.

El proceso de reforma administrativa que se inició en el interior de la previsión social —en los sectores de beneficios, informática, recaudación y salud— encontró como obstáculos principales los propios gobernantes (desde la presidencia de la República hasta el Congreso) cuyas prácticas clientelistas se realizan a través de los órganos de política social, los sectores empresariales que se benefician con la provisión de insumos y de la prestación de servicios y la burocracia vinculada a prácticas corruptas. También se opusieron a los cambios los responsables de la política económica por considerarla inflacionaria, los organismos internacionales por no estar de acuerdo con la ampliación del papel del Estado y los profesionales, por tener sus privilegios corporativos amenazados.

La correlación de fuerzas reformistas se componía de los nuevos burócratas oriundos de las entidades que lucharon por la democratización, los partidos de izquierda (aunque no siempre confiando en la viabilidad del cambio), los movimientos sociales, los gobernantes del nivel local y algunas fracciones de empresarios proveedores de insumos y prestadores de servicios que habían sido excluidos anteriormente (como los productores nacionales de medicamentos y las entidades filantrópicas).

El enfrentamiento mayor se daría en el contexto de la reforma constitucional en la cual, finalmente, la correlación reformista consiguió inscribir en el texto constitucional, bajo el título del orden social, los principios de la universalidad, equidad, uniformidad y equivalencia, irreductibilidad de los valores de los beneficios, gestión democrática descentralizada y participativa.

Estos principios orientarían la organización de la seguridad social, por primera vez afirmada legalmente como componiéndose de las acciones y servicios en las áreas de previsión, salud y asistencia social, asumidos como función pública bajo la responsabilidad del Estado.

La utilización del concepto de seguridad representó una innovación importante, en la medida en que hubo una disociación parcial entre protección social y vínculo distributivo, asumiendo en el mismo nivel los beneficios contributivos y los asistenciales. No obstante, el mantenimiento de la separación funcional entre previsión, salud y asistencia revela la incapacidad para superar una concepción de la protección social como seguro, a la cual se van superponiendo programas asistenciales, diversificándose la clientela de tal forma que se puede hablar de un sistema de seguridad social híbrido: orientado por principios y prácticas competitivas originadas en una base contributiva individual por un lado y de programas distributivos asistenciales por otro lado (Teixeira, 1990).

La materialización de la seguridad quedó por cuenta de la creación del presupuesto de la seguridad social, exigencia que trajo mayor visibilidad y posibilidad de control social sobre la asignación de los recursos sociales. No obstante, no sucedieron cambios en el mismo sentido en las prácticas administrativas y en la institucionalidad, de modo que agregue las tres funciones de la seguridad en una misma institución o cuerpo administrativo. Así, la aparente unidad expresada por el concepto de seguridad guarda en su interior contradicciones profundas que se revelan, por ejemplo, en las tensiones entre centralización y descentralización (la previsión sigue siendo centralizada mientras la salud y la asistencia deberían ser descentralizadas; los recursos provienen básicamente de la contribución salarial y, por lo tanto, siguen siendo altamente centralizados mientras las responsabilidades son cada vez más descentralizadas); entre acumulación y redistribución (los beneficios previsionales son de naturaleza contributiva y los asistenciales, aunque sean idénticos a los primeros, de carácter redistributivo); entre selectividad y universalidad (se propone la selectividad en algunos beneficios al mismo tiempo que una universalidad indiscriminada para los demás); entre estatismo y privatismo (se asume que las funciones públicas deban ser garantizadas por el Estado, algunas veces con exclusividad en la prestación de los beneficios y servicios, otras con la participación subsidiaria del sector privado, otras también con la participación imprescindible de la acción social voluntaria y participativa).

El texto constitucional agrega un conjunto de cambios relativos al financiamiento de la seguridad, en el sentido de la diversificación de las fuentes de menor susceptibilidad procíclica, creando una contribución sobre una praxis del lucro líquido de las empresas y canalizando para la seguridad los recursos del FINSOCIAL (posteriormente denominado COFINS), del PIS/PASEP y los recursos generados por las loterías. Con la vinculación de los recursos del PIS/PASEP al programa de seguro de desempleo se inicia un proceso de especialización de las fuentes, de tal forma que en lugar de que los recursos integren un presupuesto único, ellos apenas se integran para efectos formales, distinguiendo la contribución salarial para el financiamiento de los beneficios previsionales, el FINSOCIAL/COFINS para la salud y las loterías para la asistencia, en cuanto a la contribución sobre el lucro acabó siendo utilizada para pagar a los servidores públicos jubilados (medida de legalidad dudosa).

En lo que respecta al financiamiento global del Estado, la reforma constitucional provocó un cambio profundo en la distribución de los recursos tributarios entre los tres niveles de gobierno, alterando la situación anterior de concentración de los recursos en el nivel central, del cual dependían Estados y municipios. No obstante, la descentralización de los recursos tributarios no fue acompañada en la misma proporción por la descentralización de las competencias administrativas y funciones públicas, de modo tal que en poco tiempo el gobierno central se encontró sin recursos suficientes para llevar a cabo sus encargos.

Los cambios introducidos por la Carta Constitucional de 1988, aunque plagadas de contradicciones representaron una clara intención del legislador en el sentido de lograr un orden social más justo. No obstante, la imposibilidad de sustentar esta posición hegemónicamente en un gobierno basado en una transición pactada entre

los sectores conservadores y los progresistas, llevó a que muchos de los conflictos revelados en la elaboración de la Constitución habían sido postergados para una posterior definición en la elaboración de la legislación ordinaria.

Medidas en el área previsional tales como la equiparación de los regímenes de beneficios entre trabajadores urbanos y rurales, la preservación o no de la jubilación por tiempo de servicio —condenada por los técnicos y apoyada por los beneficiarios y políticos—, la extinción de privilegios en el campo de las jubilaciones especiales, la preservación del valor real de los beneficios y su equiparación por lo menos al salario mínimo, la aplicación de criterios selectivos para la concesión de algunos beneficios a la población más carente, etcétera, dependían de una legislación ordinaria para entrar en vigor, lo que ocurrió solo tres años después de la promulgación de la Constitución. Pero, en este nuevo contexto político, con la profundización de la crisis económica y de los efectos de las políticas recesivas, y la reorientación de la alianza gubernamental en dirección a la centroderecha, algunos de los cambios propuestos perdieron su fuerza y, o no fueron incluidos en la legislación ordinaria, o no fueron aún implementados.

Innovaciones en el área asistencial como la radical descentralización de los organismos dedicados a la formulación y ejecución de las políticas y la garantía de una renta mensual para deficientes y carentes, garantizando un mínimo vital a todos los ciudadanos, hasta hoy no fueron aprobadas como legislación ordinaria.

La legislación promulgada más recientemente fue en el área de la salud que, aunque reflejando la misma dinámica del proceso político más general, contaba con la fuerza y organización del movimiento sanitario en la defensa de un proyecto de carácter universal/público. La proposición de un sistema de salud único, organizado en cada nivel de gobierno en términos regionalizados y jerarquizados, con garantía de acceso universal e igualitario, con atención integral, descentralizado y con participación y control social, fue parte de más de veinte años de un proceso de luchas y transformaciones en el sector salud. No obstante, no fue suficiente para asegurar las propuestas de un sistema de salud exclusivamente público (quedando reservado un papel complementario para la iniciativa privada, mediante contrato de derecho público, dando preferencia a convenios con instituciones filantrópicas), así como la existencia de un porcentaje de recursos cautivos para la salud en el presupuesto de la seguridad.

La larga experiencia de reforma acumulada durante estos años garantizó que, al final, el área de salud haya sido el campo de las políticas sociales que sufrió una transformación más radical en los últimos años. La reforma del sector tuvo inicio todavía en el gobierno autoritario, en el marco de la crisis financiera de la previsión social, cuando se inició un proceso de racionalización administrativa, control de las demandas del sector privado prestador de servicios para beneficiarios y reversión de la tendencia política privatista por la integración de los servicios públicos a la estructura previsional.

Con el gobierno de la Nueva República se profundizó este proceso, promoviéndose una reforma radical del Instituto Nacional de Asistencia Médica de la Previsión Social (INAMPS), en el sentido de la descentralización, unificación de los órganos del

Ministerio de la Salud, reversión de la tendencia privatizante, universalización del acceso a toda la población, democratización del proceso decisorio (Cordeiro, 1991).

A pesar de todos los obstáculos, representados por los numerosos intereses afectados por la reforma —de la burocracia, de los políticos, de los empresarios, etcétera— y por la adopción de una estrategia de cambio que privilegia el aspecto gerencial en detrimento de lo político, se puede afirmar que el proceso resultó en el más radical cambio de dirección y sentido de una política social en un contexto democrático, coronando con la autodestrucción de su organismo promotor o sea con la absorción del INAMPS por el Ministerio de Salud y su posterior extinción.

Los resultados de un proceso de transición política conducido por las elites llevarían a una democracia elitista, en ausencia de partidos fuertes que pudiesen promover la estabilidad institucional tendríamos una democracia débil, es lo que concluye Mainwaring (1986; 1990) en sus análisis sobre Brasil.

La imposibilidad de resolver el conflicto distributivo en las condiciones de preservación de un pacto de poder autoritario (Bresser-Pereira, 1985) y de un sistema político clientelista y patrimonial y de introducción de un socio más, representado por el capital externo exigiendo una parte significativa del excedente en forma de intereses (Singer, 1988), acarrió una crisis permanente de gobernabilidad por un lado, el deterioro de los servicios y beneficios sociales por otro, y la frustración de las expectativas democráticas por parte de la población.

Así, poco más de tres años después de promulgada la Constitución consagrando en el orden social la estructuración de la seguridad social, el sistema de protección social se encontraba en una nueva crisis de proporciones tan profundas que fue creada una comisión especial de parlamentarios para diagnosticar la crisis y proponer soluciones, precipitando inclusive la reforma constitucional anticipada para 1993. La crisis de la seguridad apareció inmediatamente en la falencia del sistema público hospitalario y en el enfrentamiento entre los jubilados y el Ejecutivo en relación con el reajuste de los beneficios.

La cuestión de los hospitales involucra tanto problemas relativos al financiamiento del sector salud como a las alteraciones ocurridas en los últimos años, en relación con los mercados de prestación de servicios de salud. Desde 1986, con la reducción de gastos del INAMPS y la adopción de tablas de pago de actos médicos desfasadas en relación con el mercado, más allá de los crónicos atrasos en los pagos de las cuentas hospitalarias en un periodo de alta inflación, hubo un proceso creciente de desacreditación selectivo de la red privada, quedando vinculados al sistema público apenas la parcela más atrasada tecnológicamente de los hospitales privados. El mismo fenómeno venía sucediendo con los pacientes de clase media que dejaban de atenderse en el sistema previsional, buscando otras formas de cobertura. Este proceso fue facilitado, por un lado, a través de los incentivos gubernamentales propiciados, por ejemplo, por la exención fiscal en relación con los gastos personales en salud, sea en la red privada o sea en el sector de prepago.

Además, la fuerza de trabajo de mejor calificación situada en las empresas privadas y/o estatales, tenía a su disposición sistemas de reembolso o seguro de salud que la dejaba fuera de la atención pública, inclusive los servidores de la propia previsión.

El desfinanciamiento del sector público venía siendo acompañado, desde el inicio de los años ochenta por la alteración del mercado de salud provocada por la introducción de los planes de seguro de salud, sean individualmente contratados o propiciados por la empresa contratante. Este fenómeno de autonomización del sector privado en relación con la previsión, la cual estuvo articulado en los años setenta, no fue debidamente considerado por el movimiento sanitario y por los formuladores de la política de salud en permanente combate con la privatización de la salud previsional cuando ya estaba sucediendo otro movimiento de expulsión de la clase media y del sector privado más competitivo del sistema público.

Faveret Filho y Oliveira (1990, p. 155) vieron en este proceso el surgimiento de una universalización excluyente, donde cada movimiento de expansión universalizante del sistema es acompañado de mecanismos de racionamiento que expulsan los segmentos sociales mejor posicionados, lo que para los autores funcionaría como un principio de selectividad de la clientela en un proceso de discriminación positiva. Lo que ellos no tuvieron en cuenta, mientras tanto, fue que la exclusión de estos segmentos de mayor poder, ya sea por el lado empresarial, o por el de los usuarios en un contexto altamente recesivo y de reducción del gasto social, llevaría al sistema público como un todo a la bancarrota, inviabilizando la atención de los más necesitados.

Del lado del financiamiento sucedió una especialización de las fuentes, habiendo quedado el FINSOCIAL/COFINS destinado al sector salud, dentro del presupuesto de seguridad social. Esta contribución ya venía siendo cuestionada en la justicia por los empresarios que alegaban doble tributación y dejaron de pagarla en los últimos tiempos quedando al descubierto el sector salud, en la medida en que el gobierno no cuidó de reponer el mínimo para pagar al menos las cuentas de los hospitales públicos. El deterioro de la red acompañó la evasión de los profesionales cuyos salarios estaban contenidos, además de la introducción de múltiples formas de cobranza directa de los usuarios.

En el caso del sector de beneficios se observa que, al contrario de los principios enunciados en la Carta Constitucional, subsisten los problemas de desigualdades de los regímenes rural/urbano, también entre servidores del gobierno federal y demás jubilados, pérdida del valor real de los beneficios, privilegios en regímenes especiales, regresividad en la contribución salarial, etcétera. Por ejemplo, mientras que el 72% de los beneficios están en el rango de dos salarios mínimos, las jubilaciones especiales y por tiempo de servicio tienen valores medios 4 a 5 veces superiores.

La comisión de parlamentarios que acompañó e investigó las raíces de la crisis de la seguridad identificó una profunda crisis gerencial del sistema previsional, expresada en los niveles de evasión, ausencia de auditorías y otros procedimientos de control, falta de medidas necesarias a la implementación de la legislación en vigor, etcétera. Se calcula que los altos costos operacionales del sistema y los fraudes lleguen a representar el 20% del presupuesto global de la previsión, además del uso de recursos de la seguridad para pagar encargos que no le corresponde (1,38% del presupuesto de 1992 fue destinado a la merienda escolar y 5,65% al pago de encargos

previsionales del gobierno federal); mientras que en los últimos años la evasión fue estimada en 41% (Brito, 1992).

El agotamiento de las fuentes de financiamiento en un contexto recesivo y la extrema dependencia del presupuesto de la seguridad social del ingreso proveniente de las contribuciones salariales (cerca del 50%) inviabilizaron el equilibrio financiero del sistema. Considerando todas estas cuestiones, la Comisión Parlamentaria propuso la vuelta a la situación de seguro, reservando las contribuciones salariales exclusivamente para los beneficios previsionales, con la desvinculación del sector salud y asistencia. Tomando una posición ambigua en relación con la preservación de la seguridad social —que, aunque afirmada en el documento, es negada al pretender resguardarse apenas los beneficios previsionales— el informe de la Comisión Parlamentaria es una expresión de la incapacidad del sistema para transformarse en una seguridad social efectiva, rompiendo con los principios contributivos y excluyentes en dirección a un sistema universalizado, público y redistributivo.

Las contradicciones que se manifestaban desde la adopción de este concepto en la Constitución de 1988 se agudizaron de tal forma con la crisis de financiamiento, que la solución encontrada por la clase política fue en el sentido de aumentar la ambigüedad por la reafirmación del principio contributivo en detrimento del principio universal/redistributivo. La imposibilidad de conciliar acumulación y distribución hace a la seguridad social un concepto vacío, en la búsqueda por resguardar exclusivamente el seguro de una total falencia del sistema.

Por otro lado, el Ejecutivo, cuyo gobierno de tendencia neoliberal se encontraba en una situación distinta del parlamentario ya que se proponía promover la modernización del país, aunque esto represente la ruptura con ciertas clientelas tradicionales del Estado, encaminando la propuesta de reforma tributaria al Congreso, en la cual se alteraba radicalmente el sistema previsional y el financiamiento del sector salud. Esta propuesta terminaba por estratificar el sistema de beneficios previsionales, separando el sistema básico público, para los de menores salarios; otro sistema compulsivo hasta una franja salarial media, con los recursos recogidos por el Estado, aunque transferidos a las empresas privadas aseguradoras y, por arriba de esta franja un sistema de afiliación voluntaria en el mercado de seguros.

En el caso del sector salud, previéndose la inviabilidad del mantenimiento de la contribución del FINSOCIAL/COFINS, se innovó al introducir un impuesto sobre transacciones financieras que pretendía incluir en el sistema de tributación toda la economía informal, cuya eficacia es todavía altamente dudosa como lo demostró su aplicación en Argentina. Además, todas las propuestas en la agenda de discusión indican la contingencia de la municipalización de los recursos financieros para un sistema de salud descentralizado además de propugnar por una alteración de la personería jurídica de las unidades hospitalarias complejas, liberándolas de la tutela del estatuto público, sea en relación a la gratuidad de los servicios, sea en relación con la complementación de los salarios con base en la productividad. Descentralización y flexibilización, propuestas defendidas por todos, ganan, no obstante, cada vez más un contenido básicamente privatista.

El cambio de presidente de la República, con el *impeachment* del presidente Collor de Mello, representó inicialmente un rechazo de las tendencias ultraprivatistas por su asociación con la corrupción. No obstante, la continuación de los *impases* financieros anteriores repone las mismas tendencias en el escenario político posterior, demostrando que la privatización se impone, aunque no sea asociada a un gobierno marcadamente neoliberal.

En otros términos, la ambigüedad del modelo de reforma universal/pública en un contexto de democracia elitista y de una política económica restringida por los compromisos internacionales y por la presión neoliberal por la desestatización en favor del mercado privado acaba siendo progresivamente superada por la realidad de un modelo de política social altamente segmentado a pesar de ser inclusivo.

La propuesta gubernamental apenas vendría a sancionar una realidad en progreso desde hace algún tiempo, decretando la falencia de una seguridad social inconclusa y su sustitución por un patrón de inclusión segmentado. El reconocimiento de que no se puede crear igualdad por ley demuestra la inexistencia de un pacto solidario que dé soporte al proyecto de universalización de los derechos sociales, en una sociedad en que la exacerbada diferenciación social acaba por contaminar e irrumpir en el interior de sistemas pretendidamente igualitarios.

## ¿Rumbo a un patrón de inclusión segmentada?

El inicio de los años noventa marca un punto de inflexión en la historia de América Latina, en el cual se redefinen relaciones económicas y políticas, tanto en el interior de los diferentes países como en su inserción en el escenario mundial. Al final de la *década perdida* se podían constatar las profundas transformaciones que se dieron en la región: el estancamiento económico, la enorme transferencia de recursos al exterior, la desarticulación en relación con la economía internacional cuya reorganización en grandes bloques por primera vez alejó a América Latina, aunque como dependiente, del capitalismo avanzado.

Además de ser una consecuencia del endeudamiento externo llevado a cabo en los años setenta y de toda una historia de expansión incesante del sector público, acarreando una profunda crisis fiscal difícil de ser enmarcada en la coyuntura actual sin implicar cambios dolorosos y profundos en la organización económica y social prevalente en la región, las economías latinoamericanas fueron afectadas por el cambio radical del patrón de industrialización de los países centrales, ocurrido a partir de los últimos veinte años.

Según Souza (1990, p. 2) la industria hasta entonces era una gran usuaria de mano de obra y de recursos naturales y las ganancias de productividad estaban asociadas con la utilización intensiva de capital, lo que condicionaba la localización y expansión de los conglomerados en países que ofreciesen abundancia de estos recursos. No obstante, la nueva industria pasó a depender cada vez menos de la mano de obra y a utilizar menos insumos naturales, además de requerir pesadas inversiones — en general, estatales— en desarrollo científico y tecnológico, redireccionando la

economía mundial, llevando a analistas económicos y políticos a evaluar los años noventa como un punto de inflexión entre el patrón de desarrollo precedente en la región, aunque sin aproximarse a una hipótesis definitiva sobre el futuro.

En la etapa actual, la capacidad de conformar el propio destino no puede ser alcanzada en el aislamiento, y está vinculada más que nunca a la inserción en el mundo, fruto del proceso de globalización de la economía.

La globalización de la economía mundial es un fenómeno inicialmente derivado de la expansión de las empresas multinacionales —que fragmentaron las etapas de la producción en unidades situadas en distintos territorios, escapando a los controles de los Estados— luego reforzado por el desarrollo de las telecomunicaciones y de la informática que permitió profundizar la tendencia a la fragmentación de las etapas de producción de bienes y servicios e interconectar los mercados financieros (Guimarães, 1993).

Estas transformaciones tuvieron importantes consecuencias en términos del reordenamiento de las relaciones internacionales, con profundas implicancias económicas y políticas acarreado no solo la globalización de las estructuras económicas y el cuestionamiento de las identidades nacionales, sino también la profunda recesión atravesada por los países occidentales y la integración de los países en grandes bloques, como la Comunidad Europea.

La situación actual se presenta como un enfrentamiento donde los principales Estados luchan por la transformación del régimen jurídico de distribución de la renta y consolidación de la hegemonía en el sistema internacional, en la tentativa de construcción de un orden político y económico que favorezca sus intereses.

Las tentativas de reinserción de la economía latinoamericana acarrearán el fenómeno bien caracterizado por Sunkel (citado en Lechner, 1990) como “la integración transnacional y desintegración nacional” manifiesto como crisis de gobernabilidad del conjunto de las instituciones políticas y crisis del Estado nacional como espacio económico o como forma política capaz de asegurar las funciones clásicas de recaudación, cohesión y coerción.

El agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva apoyado en el proteccionismo estatal había generado un capitalismo excluyente y arcaico del punto de vista de la marginalización de amplios sectores de la población de los resultados del crecimiento, una industria poco competitiva y altamente dependiente de los subsidios estatales, un sector financiero especulativo cada vez más poderoso, un mercado interno irrestricto y un patrón de consumo conspicuo, factores responsables por un Estado en bancarrota e incapaz de atender sus compromisos con las clientelas que lo sustentan.

La necesidad de cambio impone de inmediato la reforma del Estado, de forma de desconectarlo de las redes de intereses económicos y sociales que buscan realizarse a través de su expansión incesante, buscando dar lugar a una economía de mercado y a una política como representación.

Las perspectivas de reforma, no obstante, son divergentes. Por un lado, se encuentran aquellos que perciben que tanto desde el punto de vista económico —con la necesidad de una planificación más estratégica y una asignación selectiva

de los recursos estatales en el desarrollo de nuevas tecnologías— como en relación con la construcción de la democracia, o sea, a la capacidad de administración de los conflictos, lo que se requiere es un Estado fortalecido en su capacidad técnico-administrativa, política y de planificación. Así, el Estado tutelar daría lugar al Estado estratega.

Del otro lado, se encuentran aquellos, cuya mejor expresión sería la propuesta de Hernando de Soto (Cueva, 1988, p. 129) en el sentido de sustituir la “falsa ética de la justicia distributiva” por la “correcta ética de la justicia productiva”, que identifican la estatización como la causa de todos los males y no una de sus consecuencias, y la mercantilización como la solución para los problemas de la región.

El dilema a ser resuelto es la inexistencia de mercados reales en sociedades de tal forma estratificadas en submundos en los cuales no hay comparación e intercambio (Reis, 1988), dado que el desafío planteado para un orden social de tal forma segmentado es como llegar a la modernidad con un contingente de casi un tercio de la población excluidos de los niveles mínimos de integración, pudiendo ser considerada no solo superflua, sino como un gran peso para el Estado (Lechner, 1990).

La posibilidad de normalización de un orden social basado en el *apartheid* social parece incompatible con la cultura regional, para la cual la democracia fue vinculada, vía populismo, más aún con la justicia sustantiva que con las reglas procesales.

La crisis del Estado nación reside exactamente en la acentuación de la contradicción entre el carácter cada vez más internacionalizado de la reproducción y acumulación de capitales mientras la reproducción del consenso sigue adscripta a la nacionalidad, en el encuentro del Estado con la ciudadanía. En nuestros países, cuyo eje de acumulación está dado por la heterogeneidad estructural, la necesidad de garantizar la integración y participación a través de la redistribución operada por el Estado vía políticas sociales acentúa esta dimensión de crisis, en la medida en que el poder político se torna incapaz de preservar sus funciones clásicas, abriendo espacio para el surgimiento de una situación de desagregación social y de poderes paralelos a la legalidad y justicia.

Al lado de eso, se recompone la sociedad democrática llevando para el escenario político un conjunto de nuevos actores sociales y de nuevas prácticas políticas en la mediación de las demandas populares delante de un sector público que perdió la capacidad de gestión económica y se encuentra sin condiciones para dar una respuesta satisfactoria a la explosión de las demandas autoritariamente contenidas.

Los elevados niveles de concentración de renta como consecuencia de las políticas recesivas y de las tasas de inflación no declinantes llevaron al deterioro de la calidad de vida de los sectores populares, afectando también a las capas medias, aunque la expresión de este deterioro en los indicadores sociales no se haya expresado con la misma velocidad y proporción, indicando la importancia de la red de servicios sociales existente en el sentido de atenuar los efectos perversos de la crisis.

Los cambios en el tejido social indican, por otro lado, una democratización microsocia, en la cual la participación aparece como estrategia de superación de la pobreza política, como afirma Guimarães (1990), lo que sucede paralelamente con la

exigencia de una democratización macrosocial, que implica la reforma del Estado y la garantía de justicia social.

La multiplicación de las numerosas organizaciones sociales y formas de participación en los últimos años si bien puede, en un contexto recesivo, acentuar espacios corporativos, no deja de ser un avance en relación con la situación anterior en cuanto a la estructura de oportunidades de participación. Los movimientos sociales, al desvincular a la ciudadanía de la tutela de la legislación laboral plantearon como cuestión central de la democracia la aproximación entre las instituciones políticas y los procesos sociales, creando la posibilidad de introducir las organizaciones populares en el proceso decisorio de las políticas públicas.

Las elites políticas se enfrentan con el dilema de abrir el juego político de tal forma que incorpore la experiencia y las demandas de los sectores populares organizados, sabiendo que esto implica administrar en forma diferente la distribución de los recursos escasos, o relegar esa masa periférica a una situación de desheredados sociales, lo que representa el fortalecimiento de una sociedad dual. Esta dualidad, por estar localizada en las grandes metrópolis cobra visibilidad a través del aumento incontrolable de la violencia y de la consolidación de una estructura de poder económico y político vinculado a la criminalidad y al tráfico, que amenaza la existencia del propio orden social en América Latina.

La dialéctica entre estas tendencias de naturaleza contradictoria, entre integración y exclusión, acentuación del corporativismo y universalización de la ciudadanía, constitución de nuevos sujetos políticos y desagregación, pasa por la capacidad de las instituciones democráticas representativas de articularse con los procesos sociales emergentes, consolidando la comunidad nacional y reconstruyendo el Estado en un formato distinto de aquel cuya crisis evidencia su agotamiento.

La incapacidad de las instituciones tradicionalmente mediadoras de las demandas sociales de expresar y articular esta pluralidad y diversidad de las formas organizativas ha sido señalada en el caso específico de las políticas sociales, como en el fenómeno reciente de *la revuelta de la ciudadanía* ya mencionado en los casos de Brasil y Argentina, pero que tuvo su manifestación más profunda en Uruguay.

En este país, la desvalorización de los beneficios de jubilaciones llevada a cabo por los gobiernos militares generó una situación de insatisfacción y demanda por recomposición de los beneficios de tal orden que llegó a un plebiscito nacional, después del intenso debate sobre el tema entre 1985-1987. Los partidos políticos, de larga tradición en la intermediación de las demandas sociales, se mostraron incapaces de formular una propuesta coherente de revisión de los beneficios para contraponerse a la reforma propuesta por el Ejecutivo, de carácter restricto, en obediencia a las orientaciones de la política económica y del FMI. Fueron las organizaciones de los jubilados que canalizaron y organizaron esta demanda, capitalizando bajo la bandera de la justicia social las expectativas de utilización plena de los instrumentos democráticos en vigor (inclusive de democracia directa garantizada constitucionalmente) como la posibilidad de convocación del plebiscito, realizado en noviembre de 1989 (Papadópulos, 1991).

De la misma manera los cambios pueden ser percibidos en la estructura social chilena, donde se atenúa la estratificación histórica entre empleados y obreros, y en Argentina, donde el sindicalismo supera su corporativismo con la participación en debates y proyectos de carácter nacional, o aun en el caso de Brasil donde la consolidación del Partido de los Trabajadores y su asociación con los movimientos eclesíásticos de base surge como un dato nuevo en la representación de los intereses populares.

La posibilidad de que nuevos actores sociales se constituyan en sujetos políticos, con la capacidad de desafiar la condición de ciudadanía de la población va a encontrarse, en la coyuntura actual, con la imposibilidad de traducirse en cambios efectivos en la correlación de fuerzas y en la cultura política, con el fin de concretarse en la alteración profunda de la distribución de las pérdidas y ganancias, que se expresaría en una reforma tributaria que penalizase aquellos sectores del capital financiero y exportador que estuvieron hasta ahora subsidiados y/o exentos en términos de impuestos generales.

Al contrario, la imposibilidad de realizar un cambio de esta naturaleza, daría base para la reconstitución de la legitimidad y viabilidad del Estado nación asegurando la gobernabilidad en un contexto democrático, encaminando un conjunto de alteraciones y reformas en el ámbito de las políticas y sociales.

Las transformaciones en curso en el campo de las políticas sociales presentan dos tendencias de movimiento que se desplazan desde lo central a lo local y desde lo público a lo privado, pudiéndose afirmar que está procesándose una readecuación del patrón de relaciones entre Estado y sociedad.

En el eje que va desde lo central a lo local encontramos la estrategia de construcción democrática del sistema de protección social universal controlado socialmente; en cuanto al eje que va desde lo público a lo privado encontramos la estrategia de racionalización de la política pública volcada al aumento de la productividad y de la eficiencia con reducción del gasto público. En el cruzamiento de estos dos ejes encontramos posibilidades alternativas de combinaciones polares en sustitución de los modelos central/público (prevalente en los gobiernos populistas) y central/privado (característico de los regímenes autoritario/burocrático), tales como local/público, local/privado, además de nuevos *mix* público/privado.

Es evidente que la combinatoria a prevalecer va a depender de la articulación de las fuerzas sociales en tomo de sus demandas y su presencia en el escenario político nacional.

La orientación actual, de inspiración neoliberal, está basada en principios de descentralización, privatización y focalización propugnada por la segmentación de las clientelas de las políticas sociales; reserva al Estado el papel de protector de la parcela más pobre, aquellos que deberán ser asistidos; en cuanto al sector privado se encargaría de aquellos mejores pagos, cuya capacidad de construcción presenta un interés lucrativo.

Difiere de la privatización observada en el periodo de los gobiernos autoritario-burocráticos, en la cual el sector privado concentró sus actividades en la

prestación de los servicios de salud, en una simbiosis con el aparato gubernamental, que mantenía el control de los fondos.

La proposición actual, desvincula gestión de los fondos sociales del Estado, entregándolos al floreciente mercado de seguros privado que, ahí sí, se asocia a las empresas prestadoras de servicios.

Se trata de una disputa por los fondos sociales, de contribución obligatoria, que hoy representan casi el exclusivo recurso financiero disponible en las sociedades latinoamericanas. Si es cierto que en su etapa inicial el *Welfare State* representó un vigoroso mecanismo que impulsó el capital industrial, hoy es la fracción hegemónica —el capital financiero— que busca apropiarse de las potencialidades de los recursos sociales existentes. La reivindicación de la utilidad de su aplicación para la economía en su conjunto y como inversión productiva, ciertamente no resiste a la mera observación del ciclo especulativo de la acumulación en nuestros países en los cuales la inflación domina a la lógica financiera.

La disputa por el control de los fondos se ha agudizado en los últimos años, facilitada por la crisis financiera de los sistemas de protección social y por la ideología liberal para la cual la solución de la crisis pasa por el desmantelamiento del Estado.

Aunque este es hoy un conflicto vivido por todas las economías occidentales, es cierto que, aquellas que consolidaron fuertes sistemas de protección social en la fase de hegemonía del capital industrial presentan una irreductible resistencia a someter las políticas sociales a los dictámenes del capital, dado el complejo arco de intereses consolidado en torno de la protección social. A diferencia de América Latina, donde la constitución de poderosos sistemas estatales de políticas sociales no consolidó una articulación de intereses alrededor del pacto de ciudadanía que sea capaz de hacerle frente a las presiones que hoy se vuelcan para la disputa de la gestión de los fondos sociales.

La tendencia observada en la realidad regional, más allá de los modelos expresados en las propuestas de reforma que están en juego en la escena política, la universal/pública y la liberal/productivista, indica una adecuación de los mecanismos de política social a una segmentación de la sociedad como profundización de la heterogeneidad estructural, en una coyuntura de alteración del modelo económico y del papel del Estado.

La política social, como mediación necesaria entre Estado y sociedad va, poco a poco, dejando de ser una mistificación de una sociedad fundada en los principios de la igualdad y de la justicia social, expresados en una noción de ciudadanía que nunca se realizó, ya que siempre estuvo condicionada por la calidad de la inserción laboral, lo que, por supuesto, niega el fundamento igualitario y la conmutabilidad inherente a un mercado político-social real.

Actualmente, la tendencia de la política social sería exactamente la de fortalecer los mecanismos e instituciones capaces de reglamentar y legitimar la segmentación social existente, no solo a través de un sistema que transforma beneficios en privilegios entre los incluidos y castiga a los demás con la exclusión, a través de un sistema universal de inclusión segmentada en la condición de la ciudadanía.

Diferentes mecanismos, lógicas diferentes, sistemas sociales distintos van a intentar ordenar un orden social en el que por el hecho de que todos pudieran ser incluidos no garantiza la igualdad, pero sí consagra la diferenciación.

Más de una vez, sorprendentemente, la política de protección social configurada en la seguridad social, es llevada a resolver el dilema primordial de la ausencia de integración de la nacionalidad, por lo tanto, la fragilidad estructural del Estado nación.

Nuevamente la institucionalización de la ciudadanía como condición de posibilidad de garantía del ejercicio del poder político es, paradójicamente, la negación de la ciudadanía como igualdad jurídico-política básica, fundamento de la abstracción y generalidad estatal.

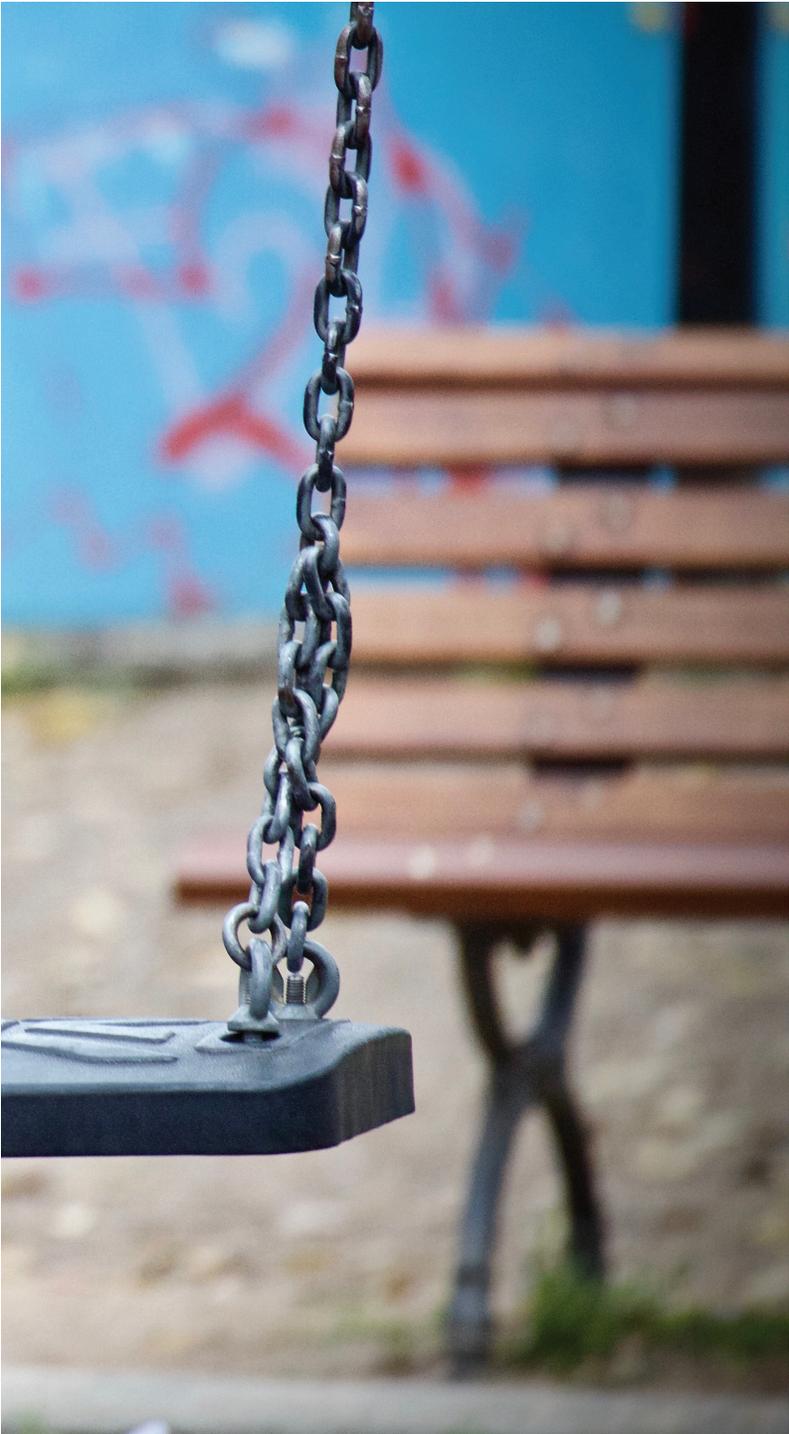
La contradicción entre la emergencia de una conciencia ciudadana con una intensidad nunca vista entre nosotros y la reificación de la existencia de Estados sin ciudadanos, en un proyecto de readecuación del patrón de protección social en dirección a una inclusión segmentada, posterga una vez más (¿hasta cuándo?) el enfrentamiento de la cuestión fundamental de la protección social: la constitución plena de una comunidad nacional democrática.

La constitución, en América Latina, de Estados sin ciudadanos, implica que la existencia de un poder político central no correspondió a la creación de una nación, entendida como la construcción de una sociabilidad mínimamente necesaria para legitimar el ejercicio de este poder. Esta es la raíz de la crisis de gobernabilidad que hemos enfrentado durante todo este siglo con diferentes expresiones.

Estamos en un momento crítico, representado por la posibilidad de dar a estas sociedades una cara verdaderamente democrática o eternizar las diferencias que fueron siendo construidas en un modelo social de capas que apenas se encuentran en dos puntos: la dependencia generalizada de un Estado patrimonial y en la irrupción periódica e incontrolable de la violencia social.

Interpelar a la ciudadanía, en este contexto, funciona como una posibilidad comunicacional, a través de la cual se pueda reconstruir la comunidad nacional, dando lugar a una sociabilidad pautada en principios éticos acordados. Solo así será posible rescatar el carácter público que debe servir como norma en la cual se basan, no solo las acciones estatales, sino también aquellas que, aunque privadas, afectan a la comunidad nacional.

De otra forma continuaremos teniendo Estado, pero no nación, y en estos casos, todo ejercicio del poder es autoritario e ilegítimo y, por lo tanto, la sociedad ingobernable.



# Referencias

- Abranches, S. H. (1982). *The Politics of Social Welfare Development in Latin America*. (Ponencia). XII World Congress of IPSA, Rio de Janeiro.
- Abranches, S. H. (1987). Política social e combate à pobreza. En: Abranches, S. H.; Santos, W. G.; Coimbra, M. A. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Alber, J. (1981). Government Responses to the Challenge of Unemployment: The Development of Unemployment Insurance in Western Europe. En: Flora, P.; Heidenheimer, A. J. (eds.). *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Press, p. 81-121.
- Alber, J. (1986). Germany. En: Flora, P. (ed.). *Growth to Limits: The Western European Welfare States Since World War II. Vol. 2: Germany, United Kingdom, Ireland, Italy*. Berlin-New York: Walter de Gruyter, p. 1-154.
- Alber, J. (1988). Continuities and Changes in the Idea of the Welfare State. *Politics & Society*, v. 16, n. 4, p. 451-468.
- Albuquerque, J. A. G. (1980). *Instituição e poder*. Rio de Janeiro: Graal.
- Altenstetter, C. (1974). Health policy-making and administration in West Germany and the United States. *Administrative & Policy Studies Series*, v. 2.
- Anderson, M. (1978). *Welfare: The Political Economy of Welfare Reform in the United States*. California: Hoover Institution Press.
- Anderson, P. (1986). *Las antinomias de Gramsci. Crítica Marxista 1*. São Paulo: Joruês.
- Anderson, P. (1987). *A crise da crise do marxismo: Introdução a um debate contemporâneo*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Arellano, J. P. (1985). *Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924/1984*. Santiago: CIEPLAN.
- Arouca, A. S. S. (1975). *O dilema preventivista. Contribuição para a compreensão e crítica da medicina preventiva*. (Tesis de Doctorado). São Paulo: UNICAMP.
- Aureliano, L.; Draibe, S. (1989). A especificidade do Welfare State brasileiro. *Economia e Desenvolvimento*, n. 3. Brasília: CEPAL.
- Azeredo, B. (1987). *Um estudo sobre as contribuições sociais*. (Tesis de maestría). Rio de Janeiro: UFRJ/IE.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (1991). *Progreso sócioeconômico na América Latina: Informe 1991*. Washington: BID.
- Barrington Moore, Jr. (1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.
- Belmartino, S.; Bloch, C. (1982). Políticas estatales y seguridad social en Argentina. *Cuadernos Médicos Sociales*, n. 22.
- Belmartino, S.; Bloch, C. (1985). Economía, sociedad y política de salud en Argentina. *Cuadernos Médicos Sociales*, n. 31.
- Bendix, R. (1964). *Estado nacional y ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Bendix, R. (1966). *Trabajo y autoridad en la industria: Las ideologías de la dirección en el curso de la industrialización*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Bénétou, P. (1984). Trends in the Social Policy Aims of the United States, 1950-1980. En: Girod, R.; Laubier, P.; Gladstone, A. (eds.). *Social Policy in the Western Europe and the USA, 1950-1980*. New York: St. Martin's Press.

- Beveridge, W. (1987). *Las bases de la seguridad social*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (1987). *Estado, governo, sociedade: Para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Bichet, M. R. (1992). El financiamiento del sistema chileno de salud necesita ser reestructurado. *Salud y Cambio*, v. 3, n. 7.
- Boltanski, L. (1979). *As classes sociais e o corpo*. Rio de Janeiro: Graal.
- Bresser-Pereira, L. C. (1985). *Pactos Políticos: do populismo à redemocratização*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Brito, A. (relator). (1992). *Relatório Final da Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- Briggs, A. (1961). The Welfare State in Historical Perspective. *European Journal of Sociology*, v. 2, p. 228.
- Brunhoff, S. (1976). *État et Capital: Recherches sur la Politique Économique*. Paris: François Maspero.
- Buci-Glucksmann, C. (1980). *Gramsci e o Estado: Por uma teoria materialista da filosofia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Buci-Glucksmann, C.; Therborn, G. (1981). *Le défi social-démocrate*. Paris: François Maspero.
- Calderón, F.; Santos, M. (1989). Lo político y lo social: Bifurcación o síntesis en la crisis. En: Calderón, F. (comp.). *Socialismo, autoritarismo y democracia*. Lima: IEP/CLACSO.
- Cardoso, F. H. (1982). Da caracterização dos regimes autoritários na América Latina. En: Collier, D. (ed.). *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Carnoy, M. (1984). *The State and Political Theory*. New Jersey: Princeton University Press.
- Castells, M. (1977). Crise do Estado, consumo coletivo e contradições urbanas. En: Poulantzas, N. (org.). *O Estado em Crise*. Rio de Janeiro: Graal.
- Castro Andrade, R. (1985). Política social y normalización institucional en el Brasil. En: Labastida Martín del Campo, J. (coord.). *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (1985). *La evolución de la sociedad y de las políticas sociales en el Uruguay*. Mimeo.
- Clarke, S. (1990). The Crisis of Fordism or the Crisis of Social Democracy? *Telos*, n. 83.
- Coimbra, M. A. (1987). Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. En: Abranches, S. H.; Santos, W. G.; Coimbra, M. A. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Cordeiro, H. (1991). *Sistema Único de Saúde*. Rio de Janeiro: Ayuri Editorial/ Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco).
- Coutinho, C. N. (1980). *A democracia como valor universal. Nota sobre a questão democrática no Brasil*. São Paulo: Clínicas Humanas.
- Coutinho, C. N. (1985). *A dualidade de poderes. Introdução à teoria marxista do Estado e da revolução*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Cueva, A. (1988). *Las democracias restringidas de América Latina: Elementos para una reflexión crítica*. Quito: Letraviva.
- Díaz, H. (1977). *La seguridad social en América Latina: Reflexiones sobre sus características y problemática. Documento de Trabajo n. 84*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Económicas Instituto Torcuato Di Tella.
- Donnangelo, M. C. F.; Pereira, L. (1976). *Saúde e sociedade*. São Paulo: Duas Cidades.

- Donzelot, J. (1980). *A polícia das famílias*. Rio de Janeiro: Graal.
- Draibe, S.; Castro, M. H.; Azeredo, B. (1991). *O Sistema de Proteção Social no Brasil*. Relatório do Projeto Welfare Reform in a Democratic Context. Kellogg Institute.
- Dumont, L. (1966). *Homo Hierarchicus: essai sur le système des castes*. Paris: Gallimard.
- Engels, F. (1975). *As guerras camponesas na Alemanha*. Lisboa: Editorial Presença.
- Escorel, S. (1989). Saúde: Uma questão nacional. En: Fleury Teixeira, S. (org.). *Reforma Sanitaria: Em busca de uma teoria*. São Paulo: Cortez Editora.
- Esping-Andersen, G. (1985). Power and Distributional Regimes. *Politics & Society*, v. 14, n. 2, p. 223-256.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Evers, T. (1987). *El Estado en la periferia capitalista*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Faleiros, V. P. (1980). *A política social do Estado capitalista: As funções da previdência e da assistência sociais*. São Paulo: Cortez Editora.
- Faletto, E.; Rama, G. W. (1984). Cambio social en América Latina. *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, n. 6, julio-diciembre, p. 13-32.
- Falcão, M. C. (1991). A Seguridade na Travessia do Estado Assistencial Brasileiro. En: Sposati, A.; Fleury Teixeira, S.; Falcão, M. C. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez Editora.
- Faveret Filho, P.; Oliveira, P. J. (1990). A universalização excludente: Reflexões sobre as tendências do sistema de saúde. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 3, junho, p. 139-161.
- Feldman, S.; Galin, P. (1988). Nota introdutoria. En: Galin, P.; Novick, M. (eds.). *La precarización del empleo en la Argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina/CIAT/CLACSO.
- Fernandes, F. (1976). *A revolução burguesa no Brasil: Ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Ferrara, P. (1980). *Social Security: The Inherent Contradiction*. California: Cato Institute.
- Fleury, S. (2001). Dual, universal or plural? Health care models and issues in Latin America: Chile, Brazil and Colombia. En: Molina, C.; Nuñez del Arco, J. (eds). *Health services in Latin America and Asia*. Washington D. C.: BID. p. 3-36
- Fleury, S. (2002). Políticas sociales y ciudadanía. *Umbral*, n. 11, p. 189-218.
- Fleury, S. (2003). La expansión de la ciudadanía. En: *Inclusión social y nuevas ciudadanía: condiciones para la convivencia y seguridad democráticas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Fleury, S. (2004). Ciudadanías, Exclusión y Democracias. *Nueva Sociedad*, v. 193, p. 62-75.
- Fleury, S. (2009). Reforma Sanitária Brasileira: Dilemas entre o Instituinte e o Instituído. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 14, n. 3, p. 743-752.
- Fleury, S. (2010). What kind of social protection for what kind of democracy? The dilemmas of social inclusion in Latin America. *Social Medicine*, v. 5, n. 1, p. 34-49.
- Fleury, S. (2011a). Desigualdades injustas: o contradireito à saúde. *Psicologia & Sociedade*, v. 23.
- Fleury, S. (2011b). Direitos Sociais e Restrições Financeiras: Escolhas Trágicas sobre Universalização. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 16, n. 6.
- Fleury, S. (2014). *Building Democracy in an Emerging Society: The Challenge of the Welfare State in Brazil*. New York: Routledge.
- Fleury, S. (2017a). The Welfare State in Latin America: reform, innovation, and fatigue. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 33, sup. 2.

- Fleury, S. (2017b). Forging a New Middle Class in Emerging Democracies. *Journal Für Entwicklungspolitik*, v. 33, n. 4, p. 85-109.
- Fleury, S. (2018). Capitalismo, democracia, cidadania – contradições e insurgências. *Revista Saúde em debate*, v. 42, n. 3, p. 108-124.
- Fleury, S.; Belmartino, S.; Baris, E. (2000). Reshaping Health Care Systems in Latin America: A comparative analysis of Health Care Reforms in Argentina Brazil and Mexico. Ottawa: IDRC.
- Fleury, S.; Bicudo, V.; Rangel, G. (2013). Reacciones a la violencia institucional: estrategias de los pacientes frente al contraderecho a la salud en Brasil. *Salud Colectiva*, v. 9, n. 1, p. 11-25.
- Fleury, S.; Faria, M.; Durán, J.; Sandoval, H.; Yanes, P.; Penchaszadeh, V.; Abramovich, V. (2013). Right to health in Latin America: beyond universalization. Santiago: United Nations Publications.
- Fleury, S.; Menezes, P. (2020). Pandemics in favelas: between neediness and powerfulness. *Revista Saúde em debate*, preprint. Disponible en: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/1319>
- Fleury, S.; Molina, C.G. (2002). Modelos de Protección social. Washington D. C.: INDES-BID.
- Fleury, S.; Ouverney, A. M. (2008). Política de Saúde: Uma Política Social. En: Giovanella, L.; Escorel, S.; Lobato, L. V. C.; Noronha, J. C.; Carvalho, A. I. (orgs.). Políticas e Sistemas de Saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz. p. 23-64.
- Fleury, S.; Pinho, C. E. (2018). Liquefação da rede de proteção social no Brasil autoritário. *Katálysis*, v. 21, n. 1.
- Fleury Teixeira, S. (1984). Previdência versus assistência na política social brasileira. *Dados*, v. 27, n. 3, p. 321-345.
- Fleury Teixeira, S. (1985a). As ciências sociais em saúde no Brasil. En: Nunes, E. D. (org.). *As ciências sociais em saúde na América Latina: tendências e perspectivas*. Brasília: OPS/OMS.
- Fleury Teixeira, S. (1985b). Política social e democracia: Reflexões sobre o legado da seguridade social. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 1, n. 4, octubre-diciembre, p. 400-417.
- Fleury Teixeira, S. (1987a). Estado capitalista y política social. *Asociación Latinoamericana de Medicina Social*, Medellín.
- Fleury Teixeira, S. (1987b). O dilema reformista na reforma sanitária brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 21, n. 4, octubre-diciembre, p. 94-115.
- Fleury Teixeira, S. (1987c). O caso do Uruguai e O caso da Argentina. Relatórios da Pesquisa. Sistemas Previdenciários Comparados: Padrões de Financiamento e Gestão da Seguridade Social. *Perspectiva Internacional*. São Paulo: EBAP/UNICAMP/MPAS.
- Flora, P. (1985). On the History and Current Problems of the Welfare State. En: Eisenstadt, S. N.; Ahmeir, O. (eds.). *The Welfare State and Its Aftermath*. New Jersey: Barner & Noble Books.
- Flora, P. (ed.). (1986). *Growth to Limits: The Western European Welfare States since World War II*. New York: Walter de Gruyter.
- Flora, P.; Heidenheimer, A. (1981). *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick: Transaction Press.
- Flora, P.; Alber, J. (1981). Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe. En: Flora, P.; Heidenheimer, A. J. (eds.). *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Press, p. 81-121.
- Foucault, M. (1977). *Vigiar e punir: Nascimento da prisão*. Rio de Janeiro: Vozes.
- Foucault, M. (1979). *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal.
- Foxley, A. (1982). *Experimentos neoliberales en América Latina*. Santiago: Estudios CIEPLAN 7.

- Franco, R.; Cuentas-Zavala, J. C. (orgs.). (1983). *Desarrollo social en los ochenta*. Santiago: CEPAL/ILPES/UNICEF.
- Friedman, M.; Friedman, R. (1980). *Liberdade de escolher: O novo liberalismo econômico*. Rio de Janeiro: Record.
- Garreton, M. A. (1990). Las condiciones sociopolíticas de la inauguración democrática en Chile. *Working Paper*, n. 142.
- George, V.; Wilding, P. (1976). *Ideology and Social Welfare*. London: Redwood Burn Ltd.
- Gershman, S. (1992). Movimientos sociales en salud: En busca de la reconstitución de lo social. En: Fleury Teixeira, S. *Estado y políticas sociales en América Latina*. Coyoacán: ENSP/UAM-X.
- Gianola-Martegani, A. (1983). Nuevas estrategias para el estudio de la seguridad social: Una perspectiva teórica para el enfoque del caso uruguayo. *Revista del CLAEH*, n. 26, abril-junio, p. 11-23.
- Glazer, N. (1984). The Social Policy of the Reagan Administration. En: Bawden, D. L. (ed.). *The Social Contract Revisited: Aims and Outcomes of President Reagan's Social Welfare Policy*. Washington: The Urban Institute Press.
- Goffman, E. (1974). *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Editora Perspectiva.
- Gomes, A. M. C. (1979). *Burguesia e trabalho: Política e legislação social no Brasil (1917/1937)*. Rio de Janeiro: Campus.
- Gorham, W. (1984). Overview. En: Bawden, D. L. (ed.). *The Social Contract Revisited: Aims and Outcomes of President Reagan's Social Welfare Policy*. Washington: The Urban Institute Press.
- Gough, I. (1979). *The Political Economy of the Welfare State*. London: MacMillan.
- Gramsci, A. (1968). *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Gramsci, A. (1971a). *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Gramsci, A. (1971b). *La política y el Estado moderno*. Barcelona: Ediciones Península.
- Gruppi, L. (1978). *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro: Graal.
- Gruppi, L. (1980). *Tudo começou com Maquiavel: As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci*. Porto Alegre: L & PM.
- Guimarães, A. P. (1981). *As classes perigosas: Banditismo urbano e rural*. Rio de Janeiro: Graal.
- Guimarães, S. P. (1993). Inovação tecnológica e poder. *Política Externa*, v. 1, n. 4, marzo.
- Habermas, J. (1980). O conceito de poder em Hannah Arendt. En: Freitag, B.; Rouanet, S. P. (orgs.). *Habermas*. São Paulo: Editora Ática.
- Habermas, J. (1984). *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Habermas, J. (1987). A nova intransparência: A crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energías utópicas. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 18, septiembre.
- Hecló, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. London: Yale University Press.
- Hecló, H. (1981). Toward a New Welfare State? En: Flora, P.; Heidenheimer, A. *The Development of the Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Press.
- Hemming, R.; Kay, J. (1987). Social Security in Great Britain. En: Rosa, J. J. (ed.). *The World Crisis in Social Security*. California: Fondation Nationale d'Économie Politique and Institute for Contemporary Studies.
- Jessop, B. (1982). *The Capitalist State: Marxist Theories and Methods*. New York: New York University Press.

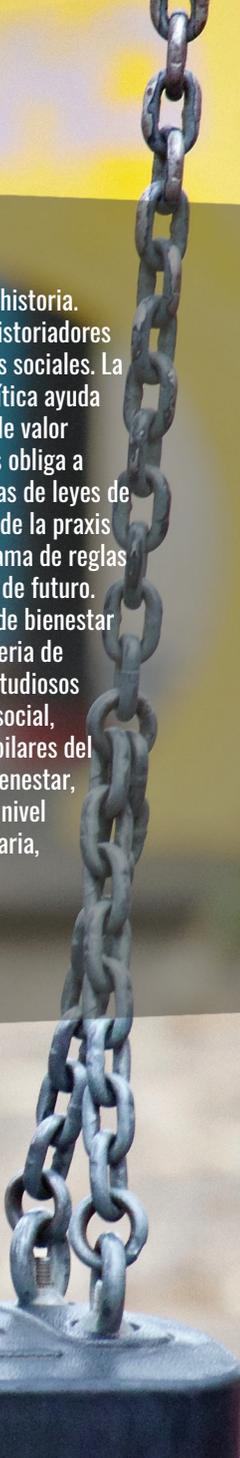
- Judge, K. (1987). The British Welfare State in Transition. En: Friedmann, R.; Gilbert, N.; Sherer M. (edits.). *Modern Welfare States: A Comparative View of Trends and Prospects*. New York: University Press.
- Juttermeier, K. H.; Pettersen, H. (1982). West Germany. En: Rosa, J. J. (ed.). *The World Crisis in Social Security*. Paris: Bonnel Editions.
- Katznelson, I. (1988). The Welfare State as a Contested Institutional Idea. *Politics & Society*, v. 16, n. 4, p. 517-531.
- King, D. (1988). O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 22, octubre, p. 53-76.
- Kudrle, R.; Marmor, T. (1981). The Development of Welfare States in North America. En: Flora, P.; Heidenheimer, A. *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Press.
- Laclau, E. (1985). Tesis acerca de la forma hegemónica de la política. En: Labastida Martín del Campo, J. (org.). *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*. Michoacán: Siglo Veintiuno Editores.
- Laclau, E. (1986). *Política e ideología en la teoría marxista: Capitalismo, fascismo, populismo*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.
- Landi, O. (1981). Sobre lenguajes, identidades y ciudadanía políticas. En Lechner, N. (org.). *Estado y política en América Latina*. México, D. F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Lechner, N. (org.). (1981). *Estado y política en América Latina*. México, D. F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Lechner, N. (1985). Aparato de Estado y forma de Estado. En: Labastida Martín del Campo, J. (org.). *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*. Michoacán: Siglo Veintiuno Editores.
- Lechner, N. (1988). *Los patios interiores de la democracia: Subjetividad y política*. Santiago: FLACSO.
- Lechner, N. (1990). A modernidade e a modernização são incompatíveis? O desafio da democracia latinoamericana. *Lua Nova*, n. 21, octubre.
- Lee, P.; Raban, C. (1988). *Welfare Theory and Social Policy: Reform or Revolution?* London: Sage Publications.
- Leiby, J. (1978). *A History of Social Welfare and Social Work in the United States*. New York: Columbia University Press.
- Lenin, V. I. (1980). *Programa agrário da social-democracia na primeira revolução russa de 1950-1907*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas.
- Lojkin, J. (1976). *Le marxisme, l'État et la question urbaine*. Paris: PUF.
- Luchesi, G. (1989). Burocracia e política de saúde: Arena ou ator? En: Fleury Teixeira, S. (org.). *Reforma sanitária: Em busca de uma teoria*. São Paulo: Cortez Editora.
- Mainwaring, S. (1986). The Transition to Democracy in Brasil. *Working Paper*, n. 66, marzo.
- Mainwaring, S. (1990). Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy. *Working Paper*.
- Malloy, J. (1985). Statecraft and Social Security Policy and Crisis: A Comparison of Latin America and the United States. En: Mesa-Lago, C. (ed.). *The Crisis of Social Security and Health Care*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- Malloy, J. (1986). *Política de previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal.
- Malloy, J. (1991). Statecraft, Social Policy and Governance in Latin America. *Working Paper*, n. 151.
- Malthus, T. R. (1982). *An Essay on the Principle of Population*. Harmondsworth: Penguin.
- Marshall, T. H. (1965). *Política social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

- Marshall, T. H. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Mbembe, A. (2018). *Necropolítica*. 3. ed. São Paulo: n-1 edições.
- Medeiros, C. A. (1989). Os impactos sociais da crise económica, políticas sociais e transição democrática. *Revista de Administração Pública*, v. 23, n. 3, p. 175-227.
- Medici, A. C. (1989). Saúde e crise na América Latina (Impactos sociais e políticas de ajuste). *Revista de Administração Pública*, v. 23, n. 3, p. 7-98.
- Mesa-Lago, C. (1978). *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- Mesa-Lago, C. (1980). Seguridad social y pobreza. En: Molina, S. (org.). *¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina*. Santiago: CEPAL. p. 163-189.
- Merquior, J. G. (1986). Patterns of State -Building in Brazil and Argentina. En: Hall, J. A. (ed.). *States and History*. Oxford: Blackwell. p. 264-288.
- Miliband, R. (1972). *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Mishra, R. (1981). *Society and Social Policy: Theories and Practice of Welfare*. London: Macmillan.
- Mishra, R. (1984). *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*. New York: St. Martins Press.
- Moisés, J. A. (1982). O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais. En: Moisés, J. A. et al. *Cidade, povo e poder*. São Paulo: CEDEC/Paz e Terra.
- Moisés, J. A. (1989). Dilemas da consolidação o democrática no Brasil. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, n. 16, p. 47-86.
- Molina, S. (org.). (1980). *¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina*. Santiago: CEPAL.
- Moulian, T. (1984). Democracia y tipos de Estado: Disquisiciones en dos movimientos. En: Vega, J. E. (org.). *Teoría y política de América Latina*. México: CIDE. p. 313-335.
- Musgrove, P. (1985). The Impact of Social Security on Income Distribution. En: Mesa-Lago, C. (ed.). *The Crisis of Social Security and Health Care*. Latin American Monograph and Document Series, n. 9. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- Navarro, V. (1990). El Estado de bienestar y sus efectos distributivos: ¿Parte del problema o parte de la solución? *Divulgação em Saúde para Debate*, CEBES, n. 2, p. 16-28.
- Nunes Leal, V. (1975). *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega.
- O'Connor, J. (1977). *USA: A crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- O'Donnell, G. (1977). Estado e Alianças na Argentina, 1956-1976. En: Pinheiro, P. S. (org.). *O Estado na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC. p. 78-99.
- O'Donnell, G. (1982). Tensões do Estado autoritário-burocrático e a questão da democracia. En: Collier, D. (org.). *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- O'Donnell, G. (1984). Apuntes para una teoría del Estado. En: Oszlak, O. (comp.). *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós. p. 202.
- O'Donnell, G. (1987). *Reflexões sobre os Estados burocráticoautoritários*. São Paulo: Vértice.
- Offe, C. (1983). A Democracia partidária competitiva e o Welfare State keynesiano: Fatores de estabilidade e desorganização. *Dados*, v. 26, n. 1, p. 29-51.
- Offe, C. (org.). (1984). *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Offe, C. (1987). Tesis sobre la teoría del Estado. *Autodeterminación*, n. 3, julio.

- Offe, C. (1989). *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Offe, C.; Lenhardt, G. (1984). Teoría do Estado e política social. En: Offe, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.4
- Offe, C.; Ronge, V. (1984). Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista. En: Offe, C. (org.). *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Oliveira, F. (1988). O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 22, p. 8-28.
- Oliveira, J. A. A. (1984). Política social, acumulação e legitimidade. *Revista de Administração Pública*, v. 18, n. 2, p. 110-126.
- Oliveira, J.; Fleury Teixeira, S. (1985). *(IM)previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes.
- Oszlack, O. (comp.). (1984). *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- Oszlack, O.; O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Documentos CEDES/CLACSO*, n. 4.
- Papadópulos, J. (1991). *Previsión social en Uruguay. Orígenes, evolución y mediación de intereses en la restauración democrática*. (Tesis de maestría). Rio de Janeiro: IUPERJ.
- Parry, R. (1986). United Kingdom. En: Flora, P. (ed.). *Growth to Limits. V. 2*. New York: Walter de Gruyter.
- Pateman, C. (1991). *A New Democratic Theory? Political Science, the Public and the Private*. IPSA XV World Congress, Buenos Aires, 21-25 jul.
- Piven, F.; Cloward, R. (1972). *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*. New York: Vintage Books.
- Peirano, M. G. S. (1982). Documentos e identidade social. Reflexões sobre cidadania no Brasil. *Cadernos de Ciências Sociais. Série Antropologia Social* n. 30.
- Plaza, O. (1984). La nación como realidad y como hipótesis: Aproximaciones metodológicas. En: Vega, J. E. (org.). *Teoría y política de América Latina*. México: CIDE.
- Polack, J. C. (1971). *La médecine du capital*. Paris: François Maspero.
- Polanyi, K. (1980). *A grande transformação: As origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus.
- Porzecanski, A. C. (1978). The Case of Uruguay. En: Mesa-Lago, C. *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- Poulantzas, N. (1980). *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal.
- Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC). (1982). Empleo, ingresos y necesidades básicas. En: Franco, R. (coord.). *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*. Santiago: CEPAL/ILPES/UNICEF. p. 222-239.
- Przeworski, A. (1989). *Capitalismo e socialdemocracia*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Przeworski, A.; Wallerstein, I. (1988). O Capitalismo democrático na encruzilhada. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 22, outubro, p. 29-44.
- Quadagno, J. (1988). *The Transformation of Old Age Security: Class and Politics in the American Welfare State*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Raczynski, D. (1991). Estado de bienestar y políticas sociales en Chile: Origen, transformaciones y perspectivas. Relatório da Pesquisa: *Welfare Reform in a Democratic Context*. (Mimeo). Santiago: Kellogg Institute.
- Rajs, D. (1992). *Rasgos predominantes en la política de salud vigente en Chile*. (Mimeo).

- Reis, E. P. (1982). Elites agrárias, State-Building e autoritarismo. *Dados*, v. 25, n. 3, p. 331-348.
- Reis, E. P. (1985). Interesses agro-exportadores e construção do Estado: Brasil de 1890 a 1930. En: Sorj, B.; Cardoso, F. H.; Font, M. (orgs.): *Economia e movimentos sociais na América Latina*. São Paulo: Editora Brasiliense. p. 169-190.
- Reis, F. W. (1988). Consolidação Democrática e Construção do Estado. En: Reis, F. W.; O'Donnell, G. (orgs.). *A democracia no Brasil: Dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice.
- Rimlinger, G. (1971). *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*. New York: John Wiley & Sons.
- Ritter, G. A. (1986). *Social Welfare in Germany and Britain*. New York: Berg Publishers.
- Riz, L.; Ipola, E. (1985). Acerca de la hegemonía como producción histórica (Apuntes para un debate sobre las alternativas políticas en América Latina). En: Labastida Martín del Campo, J. (org.). *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*. Michoacán: Siglo Veintiuno Editores. p. 45-70.
- Rodé, P. (1985). Las políticas sociales en el proceso de redemocratización. *Cuadernos del CLAEH*, v. 10, n. 35.
- Rokkan, S. (1975). Dimensions of State Formation and Nation-Building: a Possible Paradigm for Research on Variations Whithin Europe. En: Tilly, C. (ed.). *The Formation of National States in Western Europe*. New Jersey: Princeton University Press. p. 562-600.
- Room, G. (1979). *The Sociology of Welfare: Social Policy, Stratification and Political Order*: New York: St. Martin's Press.
- Rosanvallón, P. (1988). Beyond the Welfare State. *Politics & Society*, v. 16, n. 4, p. 533-543.
- Santos, W. G. (1987). *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus.
- Santos, W. G. (1988). Gênese e Apocalipse. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 20, São Paulo.
- Schmidt, B. V. (1983). *O Estado e a política urbana no Brasil*. Porto Alegre: L & PM.
- Serra, J. (1992). Privatização da Previdência: mito e realidade. *Jornal do Brasil*, n. 11, novembro, p. 9.
- Simões, C. (1979). *Direito do trabalho e modo de produção capitalista*. São Paulo: Símbolo.
- Singer, P. (1988). Reflexões sobre inflação, conflito distributivo e democracia. En: Reis, F. W.; O'Donnell, G. (orgs.). *A democracia no Brasil: Dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice. p. 91-135.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. En: Evans, P.; Rueschemeyer, D.; Skocpol, T. (eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. p. 3-38.
- Sonntag, H. (1977). Hacia una teoría del capitalismo periférico. En: Sonntag, H.; Valecillos, H. *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Souza, P. R. (1990). *A América Latina nos Anos '90: ¿Voltando aos Trilhos?* (Mimeo). UNICAMP.
- Sposati, A. (1988). *Vida urbana y gestión da pobreza*. São Paulo: Cortez Editora.
- Sposati, A. (1991). A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. En: Sposati, A. O.; Fleury Teixeira, S.; Falcão, M. C. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez Editora. p. 5-30.
- Stepan, A. (1980). *Estado, corporativismo e autoritarismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Streeck, W. (2011). The Crisis of Democratic Capitalism. *New Left Review*, v. 71, p. 5-29.
- Therborn, G. (1980). *The Ideology of Power and the Power of Ideology*. London: Verso Editions.
- Therborn, G. (1982). What Does the Ruling Class de When it Rules? En: Giddens, A.; Held, D. (eds.). *Classes, Power and Conflict: Classical and Contemporary Debates*. Berkeley: University of California Press. p. 224-248.

- Therborn, G. (1986). Karl Marx Returning: The Welfare State and Neo-Marxist: Corporatist and Statist Theories. *International Political Science Review*, v. 7, n. 2, p. 131-164.
- Timms, N.; Watson, D. (eds.). (1976). *Talking About Welfare: Readings in Philosophy and Social Policy*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Titmuss, R. (1958). *Essays on the Welfare State*. London: George Allen & Unwin.
- Titmuss, R. (1976). Welfare State and Welfare Society. En: Timms, N.; Watson, D. (eds.). *Talking About Welfare*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Teixeira, A. (1990). *Do seguro à seguridade: A metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro*. Textos para Discussão n. 249. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ.
- Tetelboin, C.; Salinas, D. (1984). Estado y políticas de salud en Chile: El proceso de conformación de un nuevo proyecto para el sector salud, 1973-1979. *Estudios Sociológicos*, v. 11, n. 2-3, p. 351-385.
- Tocqueville, A. (1969). *Democracy in America*. New York: Anchor Books.
- Tokman, V. E. (1986). Crisis, ajuste económico y costo social. *El Trimestre Económico*, v. 53, n. 209, p. 3-34.
- Torres-Rivas, E. (1987). La nación: problemas teóricos e históricos. *Autodeterminación*, v. 3, julio, La Paz.
- Touraine, A. (1976). *Les sociétés dépendantes: Essais sur l'Amérique Latine*. Paris: Duculot.
- Urry, J. (1982). *Anatomia das sociedades capitalistas: A economia, a sociedade civil e o Estado*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Vasconcelos, E. M. (1988). Estado e políticas sociais no capitalismo: Uma abordagem marxista. *Serviço Social & Sociedade*, n. 28, año X, dezembro. São Paulo: Cortez Editora.
- Vega, J. E. (1984). Política y Estado: Apuntes e hipótesis para una reflexión sobre sus interrelaciones. En: Vega, J. E. (org.). *Teoría y política en América Latina*. México: CIDE.
- Vergara, P. (1991). Las transformaciones de las funciones económicas del Estado en Chile bajo el régimen militar. *Estudios CIEPLAN*, n. 9.
- Weaver, C. (1982). *The Crisis in Social Security: Economic and Political Origins*. Durham: Duke Press Policy Studies.
- Weber, M. (1974). *Ensaio de sociología*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Weyland, K. (1991). *The Impact of Democratization on Social Equity: The Case of Brazil*. (Mimeo). Kellogg Institute.
- Wilensky, H. (1975). *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California Press.
- Wilensky, H.; Lebeaux, C. (1958). *Industrial Society and Social Welfare: The Impact of Industrialization on the Supply of Social Welfare in the United States*. New York: Russell Sage Foundation.
- Wolfe, M. (1982). La pobreza como fenómeno social y como problema central de la política de desarrollo. En: Franco, R. (org.). *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*. Santiago: CEPAL/ILPES/UNICEF. p. 59-92.
- Zermeño, S. (1987). Las fracturas del Estado en América Latina. *Autodeterminación*, v. 3, julio.



Sonia Fleury aborda en este libro una elaborada articulación de teoría social e historia. Articulación que podría pensarse como meta difícil de alcanzar para algunos historiadores y salvaguarda contra la excesiva abstracción para buena parte de los científicos sociales. La introducción de la historicidad en los campos de la teoría social y la teoría política ayuda a prevenir el riesgo de analizar nuestros objetos de trabajo a la luz de teorías de valor supuestamente generalizable y científicidad que no requeriría verificación. Nos obliga a reconstruir procesos y a considerarlos no como aplicaciones histórico-concretas de leyes de cumplimiento universal sino como construcciones sociales, generadas a partir de la praxis de determinados actores, que elaboran sus estrategias en el interior de una trama de reglas y recursos, límites y posibilidades a la vez para la realización de sus proyectos de futuro. Esta reconstrucción toma como objeto de reflexión las condiciones del Estado de bienestar en los países latinoamericanos, la específica forma de implantación en la periferia de lo que Dieter Helm ha caracterizado como “consenso de posguerra”, y otros estudiosos identifican como combinación peculiar de crecimiento económico y bienestar social, dispositivo viabilizador de la convivencia entre capitalismo y democracia. Los pilares del Estado creado a partir de ese consenso fueron precisamente las políticas de bienestar, un mix particular de propiedad privada y pública y el rol directivo del Estado a nivel macroeconómico. Sobre esos pilares se construyó la utopía universalista, solidaria, que pone en manos del Estado la institucionalización de los derechos sociales.

Susana Belmartino (Fragmento del Prólogo)

ISBN 978-987-4937-83-4



9

789874 937834

