

Protección social, acción estatal y estructura de riesgos sociales

Social protection, state action and social risk structure

ALEJANDRO HUGO DEL VALLE*



RESUMEN – El presente artículo tiene como objetivo realizar una serie de reflexiones en torno a los sistemas de protección social en América latina. Para ello, parte de una reflexión teórica sobre la acción estatal y defiende la tesis de que las formas de intervención estatal en las relaciones sociales se derivan de la relación sistémica que, dentro del capitalismo existe, entre el estado y la economía. A partir de ello, el artículo plantea la hipótesis de la sobre determinación de las formas de intervención estatal y la necesidad de que la política social sea planteada a partir del análisis sobre el rol del Estado. En la segunda parte, el texto analiza los límites que presenta la política social y plantea el desajuste entre la estructura de riesgos y la arquitectura de los actuales sistemas de protección para ello, se describen las características principales de los sistemas de protección social y los cambios a los que se vieron sometidos durante el procesos de reformas estructurales y ajuste económico. Posteriormente, se analiza la nueva estructura de riesgos a partir de definir al riesgo social y plantear la existencia de un desajuste entre la protección social y la estructura de riesgos emergente. La conclusión a la que se arriba plantea la necesidad de consolidar una nueva estructura de protección social sobre la base de un nuevo modelo fiscal.

Palabras clave – Protección social. Riesgo social. Política social. Bienestar.

ABSTRACT – This *article aims* to present some *reflections* on social protection systems in Latin America. For this, we started from a theoretical reflection on the action of the state and argue that this intervention in social relations is an outcome of the systemic relationship between the state and the economy. In a second part, the article develops the hypothesis about the structural's determinations of state's intervention and the need, for the social policy analysis to considerer the role of the state in the capitalist society. After that, argues about limitations presented by social policy systems and develops the idea that there is a mismatch between the risk structure and architecture of social protection systems. To do this, describes the main features of social protection systems and the changes that they suffered during the process of reforms and economical adjustment. Then, starting on the definition of social risk describes the new risk structure and proposes the existence of a mismatch between social protection and the structure of emerging risks. The conclusion defends the idea that is necessary to build a new social protection structure starting from the rebuilt of the fiscal model

Keywords – Social protection. Social risk. Social policy. Welfare.

* Doctor en Sociología, docente e investigador de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata - Argentina.

E-mail: ajax@speedy.com.ar

Submetido em: julho/2012. Aprovado em: outubro/2011.

Una tesis y algunas hipótesis sobre la acción estatal

El presente artículo se apoya en la siguiente proposición: las formas de intervención estatal en las relaciones sociales se derivan de la relación sistémica que, dentro del capitalismo existe, entre el estado y la economía.

En otras palabras, asumo que en la medida en que el Estado y el mercado funcionan como estructuras institucionales con 'independencia relativa', el Estado aporta ciertas condiciones indispensables para el mantenimiento y la continuidad de la acumulación de capital por lo que, a diversos modos específicos de producción económica le corresponden (por lo menos en el plano teórico) diversos modos de intervención estatal.

Siguiendo este argumento, resulta obvio que el nivel de integración social, por sí mismo, no determina la forma de intervención estatal. Una hipótesis al respecto, es que estas formas de intervención se derivan del nivel de integración del sistema y de los problemas del sistema, es decir, de la relación entre el Estado y el proceso de acumulación de capital. De allí que la intervención estatal tiende a 'sobre-determinar' y no a resolver las causas que conducen la propia intervención.

El concepto de sobre determinación, tal como lo estoy utilizando, debe ser interpretado en el sentido de que un rasgo característico del capitalismo es la 'aparente' separación institucional entre lo político y lo económico con el objetivo de que las formas estructurales de proceder y las operaciones que se asumen como características de un ámbito no puedan ser dominadas o interferidas por el otro.

Ciertamente, las relaciones capitalistas 'exigen', en tanto relaciones que estructuran el funcionamiento de una economía de mercado, la autonomía de la política (Polanyi, 1989) y, consecuentemente del Estado con respecto a la representación económica de esa relación, por lo que se asume que los procesos económicos en una economía de mercado podrían alcanzar su propia reproducción sin la ayuda del Estado.

Sin embargo, la economía de mercado no es sólo economía sino también e indisolublemente una 'economía política de mercado' (Polanyi, 1989). En principio, es una economía política debido a que obliga a la conversión en mercancías de dos realidades sociales que no lo son, en sí mismas, como la tierra y la fuerza de trabajo y que, además, constituyen la esencia de toda sociedad; por lo que, si otras fuerzas no intervienen, lleva directamente y por su propia lógica a la destrucción de la sociedad y de la naturaleza:

[...] Permitir que el mecanismo del mercado dirija por su cuenta y decida la suerte de los seres humanos y de su medio natural, e incluso que de hecho decida acerca del nivel y de la utilización del poder adquisitivo, conduce necesariamente a la destrucción de la sociedad. Y esto es así porque la pretendida mercancía denominada "fuerza de trabajo" no puede ser zarankeada, utilizada sin ton ni son, o incluso ser inutilizada, sin que se vean inevitablemente afectados los individuos humanos portadores de esta mercancía peculiar. Al disponer de la fuerza de trabajo de un hombre, el sistema pretende disponer de la entidad física, psicológica y moral "humana" que está ligada a esta fuerza. [...] La naturaleza se vería reducida a sus elementos, el entorno natural y los paisajes serían saqueados, los ríos polucionados, [...] el poder de producir alimentos y materias primas destruido [...] (Polanyi, 1989: 128-129).

Si bien, esto evidencia porqué las formas del estado capitalista han de mantener implicaciones directas sobre los procesos económicos, o en otras palabras, explica porque los modos de desarrollo dependen de los modos de intervención estatal; el principio de 'autonomía relativa' entre política y economía que funciona en la base de nuestro sistema institucional, se encuentra en contradicción, ya que es subvertido por las condiciones de existencia que, efectivamente, aporta el Estado a la economía.

En el plano empírico, se puede afirmar que, el principio de separación lo rompe el propio Estado en la medida que estructura (por medio del sistema legal y institucional) las condiciones de las que depende la economía capitalista. Si desde un punto de vista ideológico las relaciones capitalistas representan la separación 'ideal' entre el Estado y la economía; desde un punto de vista político, la condición de posibilidad para el desarrollo del capitalismo exige la trasgresión constante del principio de separación, es decir, exige la permanente intervención del Estado.

Un análisis sobre los sistemas de protección no puede obviar este aspecto pero tampoco otros dos fenómenos propios de las sociedades de mercado: '**la lucha de clases institucionalizada**' a partir del reconocimiento de agrupaciones tanto de capital como de trabajo y la 'función del estado como garantía de que dicha lucha no afecte el principio de acumulación basado en la extracción de plusvalía' (Offe, 1974). En última instancia este sería uno de los problemas que subyacen a los sistemas de política social: a la lógica de acumulación de quienes poseen el capital se les opone la lógica de la distribución, de quienes poseen la fuerza de trabajo y, por este motivo, tanto el concepto operativo de protección social como de política social siempre es un objetivo móvil.

Parafraseándonos con Offe (1997) se puede afirmar que la política social, en un sentido amplio, opera

[...] sobre la base de una concepción social y políticamente convalidada con respecto a 'cuánto es suficiente en las circunstancias dadas' – una definición que a su vez implica una noción de qué niveles de desigualdad, necesidad social e inseguridad, qué categorías de personas en condiciones de riesgo deben ser aceptadas, al menos por el momento, como contingencias 'tolerables' y 'soportables' que no requieren intervención – ya sea porque son consideradas 'menores', o porque se considera que los afectados por las mismas son capaces de afrontarlas dependiendo de sus propios recursos monetarios y sociales [...] (Offe, 1997: 88).

En la medida que el estado tiende a 'sobre determinar' las causas de su intervención, la intervención política práctica del propio Estado en el ámbito social, por ejemplo, se encuentra inmersa en un conjunto ampliamente compartido de supuestos que operan como 'pre-requisitos normativos' de la intervención. Éstos están relacionados a una noción operacionalmente apropiada de justicia social que especifica los límites (sociales y sustantivos) hasta los cuáles, pero no más allá de los cuáles, se pueden reclamar arreglos públicos que mejoren la seguridad y especifica también quién ha de cargar con la responsabilidad de esta provisión –sea el mercado, el Estado o la familia–.

No intento fundamentar, claro esta, la necesidad de establecer una teoría política del bienestar. Lo que deseo es indicar que la política social, en un sentido amplio, no puede agotarse en el ámbito técnico sino que tiene que ser desarrollada partiendo de un análisis sobre el papel del Estado. A mi entender, dicho análisis ha de otorgar prioridad explicativa, tanto lógica como sociológica, a la relación sistémica e institucional entre Estado y economía.¹ Las políticas sociales, esto es necesario subrayarlo, no cumplen solamente funciones² de reproducción de la fuerza de trabajo.

No es el Estado en su conjunto el que realiza funciones de acumulación y reproducción sino que son aparatos estatales específicos los que se encargan de esas funciones. Es importante evitar las tendencias hacia la totalización de la concepción del Estado y del mercado ya que se corre el riesgo de abandonar el análisis de una cuestión fundamental, a saber: la construcción de aparatos estatales necesarios pero no disponibles, o la reorganización de los ya existentes cada vez que se pone en marcha un nuevo programa de política social. El análisis sobre las formas de intervención estatal implica, por este motivo, la determinación de los problemas coyunturales a los que se enfrenta la acumulación de capital y que requieren la intervención del Estado por medio de aparatos estatales específicos destinados a la puesta en práctica de tal intervención y/o a la construcción de otros aparatos estatales apropiados para tal intervención.

Los modos de intervención estatal, a su vez, se estructuran y son posibilitados por fuerzas institucionales que pueden tender hacia la integración o el conflicto a nivel del sistema social ya que la intervención requiere la existencia de instituciones sociales y políticas que vinculen, medien y administren la relación entre el Estado y la sociedad.

Esta relación institucionaliza formas particulares de estructuras organizativas en las que el estado tiene 'autonomía relativa'. Respecto a este concepto, y allá de la discusión que hace cuatro décadas atrás ocupó el centro del debate marxista, Miliband (1977: 31), insistió con la idea que: "[...] el que una clase alcance a percibir con claridad sus intereses no significa necesariamente que llegué a percibir también los caminos por los que dichos intereses pueden defenderse mejor [...]". Casualmente, en el centro del problema relativo a la elección del camino para la defensa de los intereses podemos asumir que "debido al aislamiento de las relaciones socio-económicas y debido a la ruptura de fracciones de la clase burguesa [...], las clases dominantes son incapaces, por lo general, de elevarse por sus propios esfuerzos a un nivel hegemónico frente a las clases dominadas [...]" (Poulantzas, 1973: 287).

Por esto, la política social tampoco puede analizarse como el efecto de una 'política burguesa' o del 'Estado burgués' en la búsqueda de ganar legitimidad o consenso. El modo en que se estructura el nexo de conexiones entre acumulación de capital y lucha de clases, por un lado; y las formas específicas de acción estatal, por otro son el fundamento empírico de la 'autonomía relativa' que poseen aquellas instituciones y organizaciones sociales, empresariales, laborales, etc. y que, en tanto que son mediadoras, estructuran el conflicto y ocupan una posición estratégica que les permite influir en la definición, elaboración y ejecución de formas de intervención estatal.

La estructuración de los aparatos estatales y la construcción de modos de intervención estatal no son determinaciones de la economía o de los intereses de clases debido a que, las clases sociales y sus intereses necesitan de la construcción de organizaciones representativas (independientemente de la cuestión referida a su eficacia) que, "[...] aunque puedan poseer diferentes niveles de institucionalización no son independientes de organizaciones específicamente políticas y/o aparatos estatales [...]" (Del Valle, 2007: 40).

En este sentido, me referí a que la intervención del Estado en las relaciones sociales 'sobre-determina' las causas de esa intervención porque las estructuras institucionales de éste y de la política, dentro del proceso de intervención ejercen su propia influencia, aún cuando el Estado intervenga en respuesta a los procesos de acumulación y/o la lucha de clases debido a que toda respuesta es generada y organizada por el Estado y se procesa por medio de canales determinados estructuralmente haciendo uso de un conjunto de normas de procedimiento 'pre-definidas' que tienden a causar una repercusión coactiva en las formas de intervención adoptadas por el propio Estado.

La sobre-determinación que genera la intervención estatal se desenvuelve en dos planos; uno que se refiere a los modos de interacción de la política en la economía (modo de desarrollo); y otro vinculado a la forma en que se procesa la relación entre el Estado y la sociedad (hegemonía).³ En el presente artículo me referiré al primero de estos planos partiendo de la premisa de que los sistemas de protección social y las instituciones de política social no se entienden como entidades herméticas sino como elementos centrales de la estructura social que se encuentra en constante interacción con los procesos de intervención estatal.

Los límites de la política social

Antes de referirme a los límites que posee la política social deseo hacer algunas aclaraciones. Primero, asumo que las decisiones – de política pública en general y de política social en particular– que se toman hoy, son también acciones que afectan y limitan la capacidad de decisión sobre las acciones que se tomarán mañana y pueden ser evaluadas por la disposición en que nos colocan para acceder a un objetivo perseguido.

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

En el plano empírico, ambas afirmaciones implican que los sistemas de protección social solo se desarrollan por medio del incremento del gasto público y no de la redistribución del mismo por lo que, en ausencia de crecimiento, los gobiernos se encuentran entre la inflación como mecanismo para el recorte de gastos o el incremento de las cargas impositivas.

Una primera observación, al analizar el caso del desarrollo de la protección social en América Latina es que el principio de orientación que la inspiró ha sido la subsidiariedad. Es decir, que el Estado sólo interviene cuando fallan las instituciones más próximas al individuo.

La segunda observación, es que desde sus inicios, los sistemas de protección estuvieron segmentados; por ello, tendieron a privilegiar generalmente a los funcionarios y establecieron múltiples sistemas de acceso y niveles de prestaciones en razón del status profesional, a través del fortalecimiento de los mecanismos de representación y prestación de servicios de bienestar de tipo corporativista.

En tercer lugar, el familiarismo de los sistemas de protección, en América Latina, consistió en que éste sistema estaba dirigido principalmente al varón cabeza de familia, y a través de éste, hacia descansar sobre la familia la responsabilidad principal de dispensar cobertura del riesgo y cuidados de bienestar a sus miembros en circunstancias de necesidad; una obligación que se establecía incluso a través de preceptos legales.

En esta lógica de la protección social el lugar que ocupa el trabajador formal –varón cabeza de familia– en el mercado de trabajo refuerza la autoridad de aquél y la centralidad de esta institución –mercado laboral– en la arquitectura de la protección social. Por estos motivos, los sistemas de protección antes que responder a los riesgos derivados del mercado de trabajo se estructuraron para responder a los riesgos derivados de los fallos en el sistema familiar y a aquellas situaciones que correspondían a la imposibilidad física de incorporarse a aquel mercado –invalidez, edad, etc.–.

En términos de modelos de desarrollo, lo que implícitamente se asumió era que el proceso de modernización conduciría al continente hacia el mundo industrial por lo que los países transitarían desde sociedades agrarias, con familias extendidas, baja esperanza de vida al nacer y alta proporción de trabajadores de baja calificación, hacia otro tipo de sociedad, urbanizada, con envejecimiento de la población, donde el empleo formal y la unidad familiar biparental estable bajo el modelo breadwinner serían la norma.

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

El otro elemento característico de los sistemas de protección social ha sido el lugar que ocupa el Estado y la política social en relación con la economía. Draibe y Riesco (2007), por ejemplo, a partir de plantear la relación sistémica entre Estado y economía, hablan de la existencia del Estado de Bienestar

Desarrollista Latinoamericano.⁴ No obstante, me interesa aquí, indicar algunas particularidades de esa relación a partir de mostrar las diferencias entre el caso latinoamericano y el europeo.

Diferencias entre el welfare europeo y el estado social latinoamericano

Del Valle (2008) indicó que en Europa, el Welfare State surgió como un efecto del desarrollo del mercado sin inversión directa del Estado por lo que la economía se transformó en el mecanismo dinámico de la vinculación Estado-sociedad. En América latina, ante la ausencia de dinamismo económico el Estado afrontó la responsabilidad de convertirse en agente activo del desarrollo capitalista y estimular la inversión industrial.⁵

La industrialización vía sustitución de importaciones impulsada por los estados latinoamericanos produjo que el 'Estado desarrollista' tienda a prevalecer por sobre el 'Estado social' en el sentido que el Estado privilegió, políticamente, la cuestión económica por sobre la social. Esto resultó en una de las mayores diferencias entre la evolución del fordismo (como modo de organización de la producción) en los países industrializados y el fordismo dentro de los países periféricos ya que, en los primeros, las relaciones salariales se generalizaron cada vez más y los sectores no capitalistas (campesinos, artesanos, etc.) redujeron su participación en la producción y en el empleo. Esto ocurrió principalmente en el contexto de la regulación fordista (vinculación entre productividad y salarios) por lo que la mayor productividad incidió en el incremento de la demanda por bienes de consumo, y la producción capitalista se expandió hacia bienes previamente producidos principalmente por los sectores no capitalistas así como hacia nuevos bienes (duraderos).

En el caso latinoamericano, este proceso se dio sólo parcialmente y profundizó la heterogeneidad estructural. De allí que las tasas de crecimiento y las actividades formales no se expandieron al ritmo necesario como para reducir el peso de sector informal y, debido a la debilidad del vínculo entre la productividad y la demanda interna en el contexto de una economía segmentada, la transformación fordista del mercado de trabajo avanzó sólo parcialmente.⁶

Otra diferencia, no menos significativa fue que la expansión de derechos sociales, al seguir el modelo de seguro social vinculado al empleo formal, tendió a crecer gradualmente en su cobertura pero se distinguió por su carácter excluyente y regresivo ya que sólo incorporó a los miembros de la coalición social que impulsó el proyecto industrializador: las organizaciones obreras y las clases medias, forjadas por los sectores modernos de la economía y el Estado. El resultado fue que, en América Latina, los sistemas de seguro social bloquearon el proceso expansivo de derechos y ciudadanía social y consolidaron relaciones clientelares⁷ entre gobiernos y sindicatos siguiendo una lógica de incorporación controlada de grupos emergentes a los beneficios de la economía política regional.

La lógica de incorporación controlada (en la que se expandieron los derechos sociales) significaba que la democracia como forma de representación de intereses otorgaba legitimidad al sistema político en la medida que éste comenzaba a gestionar la política por medio de la negociación constante con los actores sociales capaces de movilizar recursos de poder: generalmente los sindicatos de trabajadores urbanos. Mientras tanto, en Europa, la democracia se complementaba por medio de mecanismos corporativos de representación de intereses que se ajustaban al antiguo sistema basado en el parlamento que ahora comenzaba a perder influencia.

Es decir, en Europa, el corporativismo se sumaba al modelo garantista (liberal) del Estado de derecho y se anclaba en un contexto de fuerte organización social por lo que el Estado estaba imposibilitado para intervenir directamente en la selección de los dirigentes o en la elaboración de opciones estratégicas de aquellas organizaciones que monopolizaban la representación de intereses (sindicatos, por ejemplo). En América latina, la expansión de los derechos sociales surgió como una reformulación antiliberal de las relaciones entre Estado y sociedad (antes que como resultado del

incremento de demandas) y, por ello, las organizaciones dependieron para su funcionamiento del Estado que otorgaba reconocimiento y tenía la facultad de excluirlas. Es decir, el rol que las corporaciones comenzaron a poseer en el sistema político se encontró subordinado a la centralización estatal del conjunto de las instituciones de carácter público.

Aquí radica uno de los límites de las instituciones de política social ya que, al prevalecer el 'Estado desarrollista' sobre el 'Estado social', esto implicaba afrontar la responsabilidad de convertirse en agente activo del desarrollo capitalista y estimular la inversión industrial (en otras palabras no intervenir 'desde afuera' en el mercado sino transformarse en un agente económico más).

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

La expansión de los derechos sociales, en este sentido, estuvo subordinada al *modelo de gobernabilidad* emergente tras la consolidación de la etapa sustitutiva y del desarrollismo. Este modelo de gobernabilidad, se asentaba en la hipótesis de una relación directa entre desarrollo económico y democracia y, sobre ella, se constituyó aquello que habría de comprenderse como '*Estado Social*' (Portantiero, 1984: 100). La tesis principal sobre la que se sustentaba era que, centralizada la interacción entre gobierno, empresarios y sindicatos; éstos funcionarían seleccionando y reduciendo demandas por lo que podría procederse a controlar el ciclo económico apoyándose en el mercado. Así, garantizado el desarrollo de las fuerzas productivas, la sociedad podría paulatinamente acceder, sin necesidad de sacrificar derechos individuales a crecientes niveles de bienestar (expansión de derechos sociales).

A diferencia de Europa, el sistema político no buscó el consenso a través de la aprobación ocasional del voto ciudadano sino que dependió y depende de la negociación continua con los diferentes grupos organizados ya que, al funcionar el Estado como agente activo de las relaciones económicas, su acción tiende a politizar al mercado pero, casualmente, para poder actuar, el Estado dependió y depende, permanentemente de la capacidad de acción y de veto de los actores sociales que, desde posiciones de poder, tienen capacidad de movilizar recursos.

El sistema político –y las condiciones fácticas de la política social– se emplazaron y se emplazan en la exaltación de la capacidad de presión de los actores sociales. Por todo esto, los derechos sociales y el Estado social dependieron y dependen de la prosperidad económica para poder desarrollarse. Es sobre la base de ésta prosperidad que los diversos grupos de interés tienen capacidad para disciplinar a su base social. Se podría afirmar así que, la relación 'política social – política económica' se asentó sobre el rol que había adquirido el Estado y subordinó la primera a la segunda, es decir, el 'Estado desarrollista' tendió a prevalecer por sobre el 'Estado social'.

Protección social y emergencia de riesgos

A partir de la reflexión anterior, y tomando en consideración las transformaciones que se produjeron entre la década de 1980 y, fundamentalmente a partir de 1990 voy a retomar la tesis de la 'sobre determinación' para realizar algunas precisiones respecto a los actuales sistemas de protección social en el continente, a partir de describir cual era la estructura de riesgos sociales que cubría el sistema de política social.

¿Qué entiendo por riesgo social? Ciertamente, el enfoque del riesgo implica el intento por prever y controlar las consecuencias futuras de la acción humana, es un intento por "colonizar el futuro" y, en este sentido, el riesgo social se puede definir como la capacidad de resistencia a aquellas situaciones que

afecten el nivel de bienestar. Esta capacidad de resistencia se distribuye por medio de cuatro instituciones sociales: familia, Estado, mercado formal y mercado informal.

La idea de 'inercia de la política pública' es interesante para plantear que a partir del proceso de reformas estructurales se produjera un desajuste entre la distribución del riesgo social y la respuesta Estatal (es decir el sistema de protección social). Esto se tradujo y traduce, actualmente, en fisuras que generan desequilibrios que afectan el bienestar. En otras palabras: una arquitectura de protección social basada en el empleo formal y categorías de ocupación, orientada al jefe de hogar masculino y apoyado en la hipótesis de estabilidad del modelo de familia biparental nuclear, se encuentra dissociada de la estructura de riesgos emergente.

En el caso latinoamericano el principio de orientación que inspira la construcción de los modelos de protección social, tal como se indicó en otro apartado, es la subsidiariedad, de modo que el Estado sólo interviene cuando fallan las instituciones más próximas al individuo. Las características básicas de los sistemas de protección social latinoamericanos son: a) La segmentación, que privilegia generalmente a los funcionarios y establece múltiples sistemas de acceso y niveles de prestaciones en razón del status profesional, a través del fortalecimiento de los mecanismos de representación y prestación de servicios de bienestar de tipo corporativista. b) El familiarismo que consiste en un sistema de protección social dirigido principalmente al varón cabeza de familia, haciendo descansar sobre ésta la responsabilidad principal de dispensar cobertura del riesgo y cuidados de bienestar a sus miembros en circunstancias de necesidad; una obligación que se establece incluso a través de preceptos legales.

Sin embargo, esto no significa que el Estado sustituye a la familia en la prestación de servicios sociales ni establece subsidios familiares significativos, ya que la situación familiar se refleja en el trato que recibe el cabeza de familia en el mercado de trabajo y en el sistema de bienestar, lo que refuerza la autoridad de aquél y la centralidad de esta institución en la arquitectura social. Por lo que, vale recordar, el sistema de protección antes que responder a los riesgos derivados del mercado de trabajo responde a los riesgos derivados de los fallos en el sistema familiar.

Sin embargo, las transformaciones del mercado de trabajo luego de las décadas de 1980 y 90 se caracterizan por el surgimiento del desempleo estructural, la precarización de las relaciones laborales, el crecimiento del sub-empleo y la consolidación de un mercado informal como elemento estructural de las relaciones económicas, por citar algunas.

A los cambios en el mercado laboral, las familias han tendido a responder incorporando aportantes (Del Valle, 2010) con lo que se modificó el sistema de aportante único. Al mismo tiempo se produjo la incorporación de la mujer al mercado laboral y cambios a nivel del tipo y composición de las unidades familiares –monoparentalidad, jefatura femenina, familias extendidas– (Arriagada, 2004).

Esto implica asumir que, a partir de las transformaciones operadas en los 80 y 90, la distribución (según categorías sociales) de la cantidad y la calidad de los riesgos sociales ha cambiado. En este cambio han operado las decisiones que toman las personas en las esferas del mercado, de las familias y de las comunidades. Las formas en que la gente y las empresas compran y venden mercancías (trabajo, bienes y servicios), se localizan en el territorio y definen y legitiman arreglos familiares que también han sufrido transformaciones profundas con consecuencias en la distribución del riesgo entre clases, sexos, generaciones y poblaciones asentadas en diferentes territorios.

Por un lado, el modelo tradicional de familia nuclear biparental, encabezada por un padre proveedor, está cambiando aceleradamente, y las familias nucleares que corresponden al modelo tradicional, constituida por el padre y la madre e hijos y en la que la cónyuge realiza las tareas domésticas, ya no son la mayoría en América Latina (CEPAL, 2004; Arriagada, 2004).

En segundo término, los cambios en la estructura familiar fueron concomitantes a la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo. Entre 1990 y 2002, por ejemplo, la tasa de participación femenina en zonas urbanas de América Latina aumentó del 37,9% al 49,7% (CEPAL, 2004). Casualmente, debido a que todavía la tasa de participación de la mujer es menor que la de los hombres y a la menor

calidad de los empleos de las mujeres, la brecha contributiva existente en la región es significativa: 'solo el 19% de las mujeres de 15 a 64 años hace aportes al sistema de seguridad social en comparación con el 32% en el caso de los hombres' (Del Valle, 2010: 104).

En tercer lugar, en la mayor parte de los países, la transición demográfica y el envejecimiento de la población influyen negativamente en los sistemas de protección y, en particular, en la protección de la salud y de los ancianos. El aumento de la esperanza de vida se traduce en una mayor carga para los sistemas de pensiones, encarece la atención de la salud y modifica la relación de dependencia entre beneficiarios y contribuyentes.

En el marco de estas reflexiones es importante destacar que los sistemas de protección social no han reconocido estas nuevas estructuras y dinámicas de producción de riesgo y las innovaciones como se argumentará a continuación, contribuyen a acentuar los riesgos emergentes antes que a moderarlos.

La acentuación de los riesgos es resultado de que el sistema de protección se ha desarrollado para un modelo ideal de sociedad pero en la actualidad, este mismo sistema da lugar y alimenta el desarrollo de tres sociedades. Existe una sociedad mercantilizada donde por la vía privada –mercado– un sector de la población se abastece de los bienes y servicios que le proveen bienestar. Paralelamente, existe un sub-sistema de protección social para los trabajadores formales, en éste, los sindicatos y clases medias y medio-bajas vulnerabilizadas se encuentran sujetas al deterioro en su calidad de vida por el debilitamiento de la capacidad protectora de los antiguos sistemas de prestaciones sociales. Por último, existe una sociedad excluida donde el principal mecanismo de acceso a recursos es el mercado informal que se combina con prestaciones y servicios sociales de carácter público.

El conjunto, nos permite vislumbrar el nacimiento de una nueva versión de lo que se puede rebautizar como la sociedad de los tres tercios. En efecto, las sociedades latinoamericanas que surgen de las transformaciones y reformas de las décadas de 1980 y 1990 se han encontrado con la incapacidad del Estado para reestructurar su arquitectura de protección. En este sentido, la acción estatal tendió y tiende a sobre determinar las causas de intervención y acaban dando lugar a la emergencia de 'tres países', cada uno formas particulares de producir y reproducir riesgo y bienestar dentro de un mismo espacio territorial.

En este sentido, la actual disposición de prestaciones sociales mantiene y profundiza la estructura de riesgos sociales existente. Esta afirmación, no necesariamente significa asumir la hipótesis de Levy (2008) que afirma que la expansión de programas sociales no focalizados podría provocar un aumento de la informalidad económica. Su planteo parte del supuesto de que existen mercados laborales competitivos e integrados en una economía.

Son varios los motivos por los que no se puede asumir la hipótesis de Levy (2008). Primero, porque resulta difícil sostener el argumento de que el sector informal es el resultado de decisiones óptimas tomadas por empleados y empleadores que se desempeñan voluntariamente en aquel sector. Segundo y, derivada de la primera observación, no existen situaciones de equilibrio por lo que es improbable que los trabajadores del sector informal pudiesen recibir un '*premio salarial*' (un salario más elevado que el de los individuos con características similares que trabajan en el sector formal), con el que compensar la ausencia de prestaciones sociales o laborales, que sí reciben los trabajadores del sector formal (como el acceso a la seguridad social). Por último, y en base a los argumentos precedentes, no se puede concluir que los programas sociales con amplia cobertura podrían incrementar la informalidad en una economía, pues gravarían el empleo asalariado formal y el informal sería subsidiado.

En la línea argumental de Levy (2008) el resultado de la política social sería que los trabajadores tendrían cada vez mayores incentivos para desempeñarse en el sector informal porque recibirían algunas prestaciones sociales, como acceso a guarderías, pensiones mínimas, servicios de salud, etc. y esto dañaría la productividad y el crecimiento económico.

Ciertamente, los trabajadores insertos en el sector informal de la economía reciben, por su condición de excluidos o su calidad de desempleados, diversas formas de asistencia y protección social.

En sí mismos, por ejemplo, los ingresos de transferencias condicionadas o los ingresos de actividades informales resultan insuficientes pero combinadas ambas fuentes de retribución sirven para garantizar una mano de obra 'económica' y dispuesta a trabajar en cualquier condición. Paradójicamente, esto puede ser interpretado, a diferencia del planteo de Levy (2008) como el equivalente de una subvención estatal a las empresas del sector informal. O por expresarlo en otros términos, como un mecanismo de intervención estatal que tiende a mercantilizar informalmente a la fuerza de trabajo.

Desde el punto de vista de la teoría social –aunque no de la teoría normativa– que la acción estatal se oriente o diga orientarse hacia la inclusión, no significa que la misma no cumpla una función en la base de persistencia de los procesos de exclusión y mantenimiento de un sector informal que, sin duda, representa una parte importante del proceso de acumulación de capital. En el plano material, la persistencia de la exclusión cuestiona la capacidad de las políticas sociales (incluyendo los sistemas de protección social) como instrumentos eficaces en la disminución de los riesgos sociales y, consecuentemente, de los procesos de exclusión.

Conclusión

La tesis de que la acción estatal tiende a sobre determinar las causas de la intervención nos permite extraer algunas conclusiones interesantes; sobre todo si asumimos que las actuales características que presenta la estructura de riesgos difiere de la estructura de riesgos para la que ha sido desarrollado el sistema de protección social.

Desde la década pasada el empleo y la protección social centrada exclusivamente en sistemas contributivos han perdido capacidad integradora y de protección. Por lo tanto, la protección social no puede quedar restringida a los mecanismos contributivos que ofrece el mundo laboral. El desafío que se plantea actualmente es repensar la solidaridad con fines de protección social de manera integral, vale decir, tanto dentro como fuera del mundo del trabajo y, en ese marco, replantear los mecanismos de transferencia que permiten plasmar dicha solidaridad integral.

La transformación estructural del empleo en los países latinoamericanos se ha traducido en una mayor vulnerabilidad ante el desempleo y una tendencia a la mayor precarización e informalización.

En este contexto, la noción de igualdad de oportunidades ha sido importante para identificar a grupos que deben estar socialmente incluidos pero dicha inclusión ha ocultado a otros grupos como por ejemplo a las mujeres jefas de hogar o a los trabajadores informales. En este sentido, la igualdad de oportunidades como mecanismo de obtención de la titularidad de derechos puede generar nuevas desigualdades.

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

En el contexto actual, podríamos estar asistiendo al surgimiento de una estructura de oportunidades caracterizada por un proceso de acentuación de la discriminación del tipo que Robert Merton identificó como "efecto Mateo" por lo que podemos sostener que, en la estructura social se produce una acumulación diferencial de ventajas y desventajas por lo que "[...] los procesos de auto-selección individual y de selección social institucionalizada, interactúan y afectan las probabilidades sucesivas de acceso a la estructura de oportunidades [...]" (Merton, 1996: 160).

Parafraseándonos con Merton podríamos afirmar que los sistemas de recompensas, asignación de recursos y selección social operan para crear y mantener una estructura de clase por medio de la

provisión de una distribución estratificada de oportunidades entre los distintos grupos sociales para sostener su lugar en la estructura social. La acumulación diferencial de las ventajas opera de tal manera que, parafraseando a los evangelistas Mateo, Marcos y Lucas, “[...] al que tiene, se le dará más, y tendrá de sobra; pero al que no tiene, hasta lo poco que tiene se le quitará [...]” (Merton, 1996: 128).

En este sentido, en un contexto como el latinoamericano, las diferencias de acceso a la protección social se encuentra condicionada por el rol que posee el sector informal en el crecimiento económico y, por la propia influencia que ejercen los sistemas de protección social en los procesos de estratificación. Esto se debe a que la proliferación y desarrollo de actividades informales, al mismo tiempo, se encuentra determinada por los cambios que se verifican en la estructura social porque de ella proviene la fuerza de trabajo que se emplea en el sector informal pero también los potenciales consumidores de los bienes o servicios de dicho mercado; en segundo término, como se indicó, la actual estructura de protección social continúa condicionando los recursos y acceso a bienes y servicios al lugar que la persona ocupe en dicha estructura social.

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

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

El actual diseño del sistema de protección social, en América Latina, tiende a garantizar que las brechas de desigualdad entre clases tiendan a persistir y ampliarse. El crecimiento económico puede contribuir a reducir la desigualdad entre sectores sociales –incluidos y excluidos– pero no entre clases sociales.

En parte, los procesos de informalidad económica que se desenvuelven e interactúan con el mercado formal, conducen a la expansión del mercado contribuyendo a reducir la desigualdad entre sectores pero no entre clases sociales. Esto es así porque “[...] un rasgo propio de toda clase social es que lleva construida en su interior un mecanismo de transmisibilidad y reproducción intergeneracional de los riesgos [...]” (Del Valle, 2007: 115).

El efecto de acumulación diferencial de las ventajas, entre determinadas categorías de estratificación, estaría justamente apuntando en la dirección de una perpetuación de la dimensión de clase en la estructura social y por ende, en la estratificación ocupacional que se encontraría cada vez más segmentada. Los actuales diseños de protección social y su incapacidad para responder y garantizar derechos ciudadanos; la dificultad del mercado formal para absorber una parte significativa de la fuerza de trabajo disponible; las modificaciones en el sistema familiar y en la estructura demográfica nos permiten pensar que estamos en presencia de una suerte de ocaso de las demarcaciones tradicionales de las fronteras de clase por medio de un proceso de reforzamiento de la dimensión de clase pero sustentada en sectores de clase nuevas o “emergentes” como consecuencias del efecto mateo.

En términos de políticas sociales, y aunque sea prioritario adoptar políticas laborales proactivas, no se puede dejar de considerar que es inviable a corto y mediano plazo aumentar la protección social por la vía contributiva. Por un lado, ese proceso es lento y, por otro, es vulnerable al ciclo económico y, por ende, a las limitaciones estructurales de la economía.

Es fundamental reducir la incertidumbre sobre el futuro laboral, la atención de la salud, la cobertura de la seguridad social y la disponibilidad de ingresos familiares. Para ello, es fundamental el desarrollo de mecanismos de protección social no contributivos, de modo tal que los niveles de bienestar de los ciudadanos dependan menos de sus disposiciones y relaciones familiares y más de las medidas desplegadas por las instituciones públicas. Por ello junto a los mecanismos tendientes a mejorar la capacidad de las economías y ampliar la protección social contributiva, debería plantearse la necesidad de una nueva política impositiva que sea la base para garantizar un financiamiento adecuado y estable, que complemente la protección de origen laboral, con mecanismos solidarios de protección no contributiva.

No se trataría, simplemente, de universalizar la protección – claro que este es un objetivo deseable – sino de comenzar a plantear la necesidad de una nueva estructura fiscal que sirva al financiamiento de un modelo de protección social que permita que la capacidad de resistencia a los nuevos riesgos ya no dependa de la inserción laboral de las personas o sus disposiciones familiares.

Bibliografía⁸

Arriagada, Irma (2004), "Cambios y continuidades en las familias latinoamericanas. Efectos del descenso de la fecundidad" en *La fecundidad en América Latina: ¿Transición o revolución?* en Serie Seminarios y Conferencias N° 36, CELADE, 2004.

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

CEPAL –Comisión Económica para América Latina– (2004), *Panorama social de América Latina, 2004 (LC/L.2220-P/E)*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Del Valle, Alejandro (2006), *Repensar la vida laboral en la sociedad fragmentada*, UNMDP, Buenos Aires.

Del Valle, Alejandro (2008), *Regímenes de Bienestar Relaciones entre el Caso Asiático y la realidad Latinoamericana*, en *Nómadas – Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas N° 19*, Universidad Complutense de Madrid – España. Julio-Diciembre. Disponible en: <<http://www.ucm.es/info/nomadas/19/>>.

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

Draibe, Sonia M. y Riesco, Manuel (2007), *Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making?*, en M. Riesco (ed.) *Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making?*, Palgrave, Macmillan, Londres.

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

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

Levy, S. (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, Brookings Institution Press, Washington, DC.

Miliband, Ralph (1978), *Marxismo y política, Siglo XXI*, España.

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

Offe, Claus (1997), *Un diseño no productivista para las políticas sociales*, en Lo Vuolo, Rubén, *Contra la exclusión: la propuesta del ingreso ciudadano*, Miño Dávila Ed., Buenos Aires. Pp. 83 a 108.

Ottone, Ernesto y Vergara, Carlos (2005), *Chile: A Case of Progressive Development*, <http://www.eclac.cl/noticias/paginas/2/24212/Chileacaseofprogressivedevelopment_08_04.pdf>.

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

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

Polanyi, Karl (1989), *La Gran Transformación*, ediciones La Piqueta, Madrid.

Portantiero, Juan. C. (1984), *La Democratización del Estado*, en *Revista Pensamiento Iberoamericano*, Nro 5, Enero-Junio, ICI-CEPAL, Madrid.

Poulantzas, Nicos (1973), *Las clases sociales en el capitalismo actual, Siglo XXI*, España.

¹ Esto significa que la prioridad en el análisis no la posee lo que podríamos denominar la ‘expresión’ abierta y directa del interés y el conflicto de clases sino que hay que priorizar el estudio de las contradicciones del sistema que se generan a partir de la intervención estatal ya que, por medio de ésta se configura la matriz social dentro de la que se sitúan los conflictos de clase abiertos.

² Deseo hacer una precisión epistemológica. Cuando hablo de ‘funciones’ o de ‘funcionalidad’ para referirme a un proceso, no estoy afirmando que el proceso material se explique –tal como asumen los funcionalistas– por la función que cumple sino que el modelo garantiza su reproducción del modo descrito. Si bien se pueden observar muchas de las funciones que la política social brinda a la reproducción de un modelo de acumulación, esto no explica las características que presenta la propia política social sino que, a lo sumo expresa la forma en que el modelo de acumulación se reproduce.

³ Por esto no existe estado sin sistema político, ya que de otro modo no podría existir interacción entre necesidades y demandas de los grupos sociales que se ubican en relaciones asimétricas de poder.

⁴ Refiriéndose a Chile, Ottone y Vergara (2005) hablan de un modelo de “desarrollo progresista”.

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

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

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

⁸ Por se tratar de texto redigido em língua estrangeira e o autor ser de país que não adota o padrão ABNT, foi preservada a forma original das referências e da bibliografia. Os elementos indicadores das fontes estão presentes. (N.E.)