

**APROXIMACIONES A LA REESTRUCTURACION DEL  
ESTADO Y A LOS DEBATES CONTEMPORANEOS SOBRE  
POLITICA SOCIAL, SUPERACION DE LA POBREZA Y  
LUCHA CONTRA LA EXCLUSION**

JULIO M. SARMIENTO\*

**I. INTRODUCCIÓN**

EL ÚLTIMO CUARTO DEL SIGLO XX pasará a la historia como un tiempo de profundos cambios sociales y políticos. En efecto, el *interregno* que va desde mediados de la década del setenta hasta fines de los años noventa ha visto la emergencia de movimientos étnicos y religiosos de nuevo cuño, el desenvolvimiento de una crisis ambiental que amenaza la continuidad de la vida sobre la Tierra, la explosión de las nacionalidades, la globalización de la economía, el agotamiento de los metarrelatos que gobernaron la forma en que la modernidad se pensó a sí misma, el repliegue sin tiempo del movimiento obrero, la mercantilización y mediatización de la vida social, el hundimiento de los socialismos reales; y así podría seguirse enumerando transformaciones que modificaron sustancialmente algunas de las estructuras, procesos y agentes que caracterizaron a buena parte del siglo que termina.

Entre los cambios estructurales de fin de siglo, la transformación de la relación entre el Estado y el mercado o, para

---

\* Politólogo, docente e investigador de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina.

decirlo en otras palabras, entre la política y la economía cobra una saliencia especial. La crisis capitalista de mediados de los setenta puso en el centro del debate ideológico, político y académico la relación entre el Estado y el desarrollo económico y social. Las corrientes políticas hegemónicas en los años setenta, ochenta y noventa han propugnado un retiro progresivo de la intervención del Estado de la esfera económica y una creciente desresponsabilización del Estado en materia social y en la promoción de la equidad.

Sin embargo, los nuevos procesos de exclusión social que caracterizan a la nueva fase de acumulación capitalista, estrechamente vinculados a la remodelación de las relaciones entre capital y trabajo en el seno del mercado laboral y a la globalización de la economía, junto a otros problemas emergentes como la crisis ambiental y el deterioro de la calidad de vida, están reintroduciendo en el debate la necesidad de recuperación de la acción estatal para morigerar los efectos más nocivos del mercado sobre la sociedad y el ambiente, y promover un desarrollo ambientalmente sustentable y socialmente equitativo.

Es en ese contexto en el que hay que inscribir las nuevas discusiones sobre el rol del Estado y las políticas públicas. Tanto en el centro, EE.UU. y Europa, como en la periferia capitalista, principalmente América Latina, ha renacido la discusión acerca del lugar de la acción del Estado frente a la degradación ambiental, la integración al mercado mundial y la superación de los procesos de exclusión social. En síntesis, hoy, a diferencia de los años ochenta, hay un creciente consenso, al menos en los sectores progresistas que paulatinamente están recuperando el centro de la escena política y académica, sobre la importancia del Estado en materia de política ambiental, social y económica.

Este trabajo persigue dos objetivos principales íntimamente relacionados: el primero, es el de dar cuenta de las transformaciones ocurridas en el Estado capitalista desde la concreción de la fórmula del bienestar hasta su crisis y reemplazo por su actual forma neoliberal; el segundo, es realizar un breve recorrido de los debates actuales en política social, asumiendo como hipótesis exploratoria que *en su conjunto delínean una nueva concepción del rol del Estado en materia de intervención social, cuya significación principal sería la superación del neoliberalismo y anunciarían, junto con el desarrollo de movimientos sociales contra la exclusión, el advenimiento de un Estado postneoliberal.*

Para un mejor abordaje de los objetivos, el artículo se divide en dos partes. En la primera, se desarrollan los cambios en el Estado capitalista desde la crisis del liberalismo competitivo a la ofensiva del neoliberalismo contra el Estado Social, especificando la forma que esos procesos asumieron en América Latina. El propósito de esta primera parte es ofrecer una contextualización histórica de los temas que se trabajan en la segunda parte. En esta última, se pasa revista a algunas de las proposiciones europeas y latinoamericanas en materia de política social e intervención social del Estado. Por último, se extraen algunas conclusiones de esos debates y propuestas haciendo hincapié en el cambio político y social que algunas de las posiciones promueven.

## **II. CRISIS Y REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO: DE LA FÓRMULA DEL BIENESTAR AL ESTADO POST-SOCIAL**

### **1. Del Estado liberal al Estado de Bienestar**

El Estado de Bienestar puede ser definido como la formación estatal que acompañó a los países centrales en el período de entre crisis, es decir, el tipo de Estado que adoptan la mayoría de los países europeos y Estados Unidos en el período que va de la crisis mundial del año 30 hasta la nueva crisis capitalista de los primeros años setenta. Otros autores sitúan el origen del Estado de Bienestar en la inmediata segunda posguerra, cuando la mayoría de los países centrales adopta la doctrina contenida en el Informe Beveridge (1944) y hacen coincidir su vigencia con los «treinta años gloriosos» de desarrollo capitalista que siguen a la finalización de la segunda guerra mundial. Sin embargo, como veremos inmediatamente, el impulso para el advenimiento del Estado de Bienestar o Estado Social proviene fundamentalmente de procesos que ocurren a fines de los años 20 y principios de la década del treinta.

El Estado de Bienestar fue la respuesta capitalista al agotamiento del ciclo de acumulación definido como liberalismo competitivo y a la crisis del tipo de Estado en esa fase de acumulación, esto es el Estado Liberal.

El Estado Liberal, apegado a las consignas del «dejar hacer, dejar pasar», tenía como principios constitutivos la no intervención en la economía, la autonomía de la sociedad frente al Estado y la vigencia de presupuestos estatales equilibrados. Este tipo de Estado

resultó transformado a partir de múltiples procesos, entre los que se desatacan: la democratización de los sistemas políticos, la creciente densidad y poderío organizacional de la clase obrera, las crisis cíclicas del capitalismo y la revolución teórica que introduce en la ciencia económica la obra de John Maynard Keynes.

La democratización de los sistemas políticos de fines del siglo XIX y primeras décadas del XX, producto de la extensión de la ciudadanía a categorías sociales cada vez más amplias, permitió la incorporación al sistema político de sectores excluidos de la participación política, quienes trajeron nuevas demandas a la arena pública. Aquí, el ejemplo clásico es el acceso de la clase obrera al sistema político. En tanto la democracia tuvo una base censitaria sólo procesaba las demandas de los grupos propietarios y más instruidos de la sociedad, quienes reclamaban fundamentalmente garantías a la propiedad privada y el libre goce de los beneficios que ella podía suministrar. Cuando los asalariados conquistan la carta de ciudadanía, el sistema político enfrentó nuevas demandas vinculadas a la regulación del mercado laboral y la protección del trabajo. Así, lo que antes era «social» y pertenecía a la esfera del mercado se volvió, por obra de la democratización, en algo eminentemente político que el Estado debía, y de hecho así lo hizo, tomar en sus manos, borrando, de esa forma, los límites entre lo social y lo político que había levantado el liberalismo del siglo XIX.

A medida que el desarrollo capitalista fue consolidando la sociedad industrial, el proletariado fue construyendo organizaciones de clase, partidos políticos y sindicatos, que presionaron al Estado para mejorar las condiciones de vida y trabajo de los asalariados, sumando a los derechos civiles y políticos los derechos sociales; esto es, derecho a la seguridad social, la salud, la educación, etc. Por ello, la creciente capacidad de los asalariados para dotarse de instituciones propias y presionar sobre el aparato público en dirección de la construcción de una malla de políticas sociales que los protegiera de las contingencias de la sociedad mercantil, debe contarse entre las causas que llevaron a la ruptura de los estrechos límites del Estado Liberal y a la constitución del Estado de Bienestar.

Por otra parte, el apego del Estado Liberal a los principios del «dejar hacer, dejar pasar», lo imposibilitaba de contar con herramientas de política económica con las cuales enfrentar las crisis cíclicas del capitalismo, que recurrentemente amenazaban con desmoronar el edificio de la sociedad burguesa. Fue justamente una

crisis de esa naturaleza, la del 29, la que por su profundidad y persistencia, y en un contexto en el cual el socialismo había dejado de ser el fantasma que recorre Europa para encarnar una alternativa concreta al capitalismo, la que asestó el golpe definitivo al Estado Liberal. En respuesta a la crisis, los gobiernos promovieron una fuerte intervención del Estado en la economía, a través de la regulación de la producción y el desarrollo de políticas anticíclicas, abandonando los principios liberales de no intervención en la esfera autónoma del mercado.

A su vez, la obra teórica de Keynes (1883-1946) revoluciona el paradigma de la economía clásica, otorgándole legitimación científica a la presencia activa del Estado en la economía. Keynes, a diferencia de la ortodoxia de su tiempo, sostuvo que frente a la fase recesiva del ciclo económico, el Estado debía intervenir en la economía expandiendo el gasto público, como por ejemplo a través de la concreción de obras de infraestructura. La expansión del gasto público tendría, en la visión del economista inglés, un efecto multiplicador sobre la economía —al demandar el Estado: trabajo, bienes y servicios— capaz de relanzar el proceso de acumulación y sortear la fase recesiva del ciclo. Además, lejos de la preocupación por el equilibrio que desvelaba a los economistas ortodoxos de su época, el keynesianismo sostenía que el principal objetivo de las políticas económicas debía ser el pleno empleo de los factores productivos, por lo que el Estado debía ser activo en políticas que aseguraran el sostenimiento de la demanda, aun a costa del ensanchamiento del déficit fiscal, dado que generalmente las crisis recesivas eran producto de la insuficiencia de la demanda. Así, Keynes y su escuela de economía política, generaron el soporte teórico que otorgó legitimidad científica a la intervención del Estado en la economía y al avance de la política sobre el mercado, respuestas «naturales» de los gobiernos frente a la crisis del 30.

En síntesis, las dificultades para hacer frente a los problemas económicos y sociales generados por el mercado autorregulado están en la base de la crisis del Estado Liberal. De ella saldrá un nuevo tipo de Estado, identificado por la literatura como «Estado de Bienestar». A partir de las transformaciones que van signando la emergencia de un «moderno» Estado capitalista se van configurando nuevas relaciones entre la política, la economía y la sociedad, en las que esas instancias ya no serán vistas como esferas autónomas y órdenes exteriores entre sí, sino que se dará una creciente penetración del

Estado en la sociedad y la economía, que implicará una creciente remodelación de las últimas.

## **2. Características centrales del Estado de Bienestar**

Más allá de las particularidades de las distintas experiencias nacionales, el Estado de Bienestar, como construcción «típica ideal», se ha distinguido por los siguientes rasgos: el avance de la política sobre la economía, la presencia de acuerdos formales o informales entre el capital y el trabajo, y el despliegue de una fuerte malla de seguridad social a través de un vasto sistema de política social.

Claus Offe (1990) identifica en las sociedades capitalistas la existencia de tres subsistemas interrelacionados: el subsistema normativo, encargado de crear el conjunto de normas que regulan el trato social y «legitimizan» el sistema en su conjunto; el subsistema político, garante coactivo del orden social que brota del sistema y, por ende, de la propiedad privada de los medios de producción; y el subsistema económico, encargado de la producción y distribución de bienes, servicios e ingresos.

Bajo el capitalismo liberal, el subsistema económico es el subsistema central y los otros dos constituyen los subsistemas de flanco y sirven de apoyatura funcional al primero, asegurando «normativamente» o «coactivamente» su preeminencia y el orden societal que se estructura a partir de su funcionamiento. En el pasaje de las sociedades capitalistas liberales a las avanzadas, esto es del capitalismo competitivo al capitalismo organizado, el subsistema económico va perdiendo centralidad en favor del subsistema político. En efecto, frente a las tendencias autoparalizantes del capitalismo competitivo o del mercado autorregulado —crisis cíclicas— será crecientemente necesaria la intervención del Estado en la esfera económica para asegurar la continuidad del proceso de acumulación capitalista, situación que ira asignándole al Estado y al subsistema político una centralidad que antes no poseía (Offe, 1990)..

La *intervención del Estado en la economía* adquirirá una multiplicidad de formas, yendo desde la regulación de los mercados hasta la producción de bienes y servicios a través de las empresas estatales. Por ello, algunos autores han visto en el sistema estatal del bienestar un sistema económico mixto compuesto por una esfera privada y otra pública, sin olvidar el sentido «capitalista» de esta forma de organización socioeconómica. Más allá de las definiciones

sobre el carácter de la economía durante la vigencia del Estado de Bienestar, mixta o de capitalismo asistido, lo cierto es que en él puede observarse un avance del Estado sobre el mercado, quien en consecuencia perderá su carácter autónomo para ser crecientemente moldeado por una razón externa al mismo, de eminente contenido político.

El otro rasgo distintivo de la formación estatal del bienestar ha sido la presencia de *acuerdos entre el capital y el trabajo*. Para Offe (1990), detrás de la constitución del Estado de Bienestar subyace un «compromiso o acuerdo entre las clases» que transformó el conflicto de clases típico de la sociedad industrial, de un modo que lo aleja del radicalismo revolucionario y lo torna cada vez más economicista, focalizado sobre la distribución y de carácter procesal e institucionalizado. Algunos autores, como Schmitter (1985), han incluso definido al neocorporativismo (o neocorporatismo)<sup>1</sup> como el rasgo singular de las democracias capitalistas de posguerra. El argumento de este último enfoque, es que con el pasaje del Estado Liberal al Estado Social o de Bienestar no sólo se modifica la relación entre economía y política, sino que el propio sistema político resulta transformado, yendo de un sistema caracterizado por el individualismo, los partidos políticos y la preeminencia del parlamento como arena de decisión casi exclusiva o otro en el que predominan las grandes organizaciones, la representación territorial de los partidos es eclipsada por la representación funcional de intereses y los acuerdos entre el capital y el trabajo desplazan al parlamento en las decisiones de envergadura para una sociedad capitalista como lo son la seguridad social, el empleo, la distribución de ingresos, etc. (Pipitone, 1986). En síntesis, el neocorporativismo, en tanto representación funcional de intereses y acuerdos entre el capital y el trabajo, es otro rasgo constitutivo del Estado de Bienestar y uno de los elementos que permitió pacificar el conflicto de clase, trayendo estabilidad a las democracias de las sociedades capitalistas avanzadas.

El tercer elemento distintivo del Estado de Bienestar fue la presencia de un vasto *sistema de política social* en áreas como la salud, la educación, la vejez y el trabajo.

La institucionalización de la red de política social bajo el Estado de Bienestar obedeció tanto a una lógica económica como a

---

1 Entendido como representación funcional de interés y sustentado en el acuerdo entre las grandes corporaciones, en especial las que representan los intereses organizados del capital y el trabajo.

una lógica política. Desde la perspectiva económica, las políticas sociales pueden ser inscriptas en las políticas de sostenimiento de la demanda. En efecto, las crisis cíclicas del capitalismo liberal situaban a los problemas de la acumulación capitalista del lado de la demanda, es decir, como crisis de sobreoferta por debilidad de la demanda. Las políticas sociales, al suministrar públicamente y en forma gratuita o subsidiada, educación, salud, vivienda, etc., contribuían a elevar el salario real de los trabajadores. De esa forma, las políticas sociales se constituían en un «salario indirecto», dado que los trabajadores no tenían que pagar por el acceso a esos bienes colectivos que proveía el Estado. El salario indirecto elevaba el poder de compra de los asalariados, aumentando de ese modo la solidez de la demanda. Algo similar ocurría con el seguro de desempleo, al solventar el consumo de aquellos trabajadores que temporalmente habían perdido su ingreso.

Desde una lógica política, las políticas sociales fueron el resultado de una doble estrategia: estrategia desde arriba para descomprimir el conflicto social, mejorando las condiciones de vida de la clase obrera, y una estrategia desde abajo, motorizada por las instituciones de clase de los trabajadores: partidos y sindicatos, para establecer una red de seguridad social que permitiese a los asalariados, una vez rota por obra de la modernización capitalista el tejido de la solidaridad comunitaria o familiar, enfrentar los riesgos de la sociedad mercantil y mejorar su bienestar en el marco de la sociedad capitalista.

La malla de la política social del Estado de Bienestar, al proveer públicamente y de manera universal bienes colectivos esenciales para la reproducción de la vida social, y en especial de los asalariados, como la educación gratuita, la salud pública, el seguro social contra la vejez, la protección del trabajo; permitió la incorporación de la discolpa clase obrera a la sociedad capitalista, pero también atenuó las desigualdades sociales, mejoró las condiciones de vida de los asalariados y promovió protección social frente al «molino de hombres» del mercado.

La fuerte intervención social del Estado, la existencia de acuerdos entre las organizaciones del capital y el trabajo, y la presencia activa del Estado en la esfera económica, contribuyeron a generar un ciclo histórico caracterizado por el pleno empleo, la movilidad social ascendente, el elevamiento general de las condiciones de vida de los sectores populares, el crecimiento sostenido y la estabilidad democrática. Son justamente esas características que llevaron al historiador Eric Hobsbawm (1995) a

definir al período del Estado Social como la «época dorada» del capitalismo en el siglo XX.

La crisis capitalista de los primeros años setenta inició el agotamiento del ciclo de acumulación de posguerra y del tipo de Estado que lo acompañó. La década de los ochenta será testigo de reformas estructurales —contracción de la intervención social del Estado, vuelta al mercado autorregulado, transformaciones de envergadura en las relaciones entre el capital y el trabajo, etc.— que darán lugar a un nuevo patrón de acumulación signado por la globalización de las relaciones capitalista de producción, cuyas consecuencias más relevantes son la pérdida de la soberanía económica de los Estados Nación, la ampliación de las desigualdades y la emergencia de fuertes procesos de exclusión social.

Antes de explicar cuáles fueron los procesos que llevaron a la remodelación del Estado de Bienestar, resulta necesario una caracterización de las principales particularidades del Estado Social Latinoamericano, en tanto experiencia que mantiene vínculos y diferencias con lo ocurrido en los países capitalistas del centro.

### **3. El Estado Social (desarrollista) Latinoamericano**

En los últimos años el uso del concepto «Estado de Bienestar Latinoamericano» se ha generalizado en la literatura de las ciencias sociales de América Latina. Sin embargo, resulta difícil utilizar esa noción debido a que en la región estuvieron ausentes algunas de las características definitorias de lo que se entiende por Estado de Bienestar: si bien se adoptaron sistemas de política social en los países que más avanzaron en el proceso de industrialización (Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay), éstos sólo abarcaron a una porción muy limitada de la población, generalmente los asalariados urbanos, y los procesos de concertación social entre el capital y el trabajo estuvieron poco generalizados. Así, resulta más acertado caracterizar al Estado Latinoamericano de posguerra como un Estado Desarrollista, dada su fuerte vocación industrialista y la subordinación de las políticas sociales a la ampliación del mercado interno.

Varios autores han señalado la centralidad de las relaciones externas en los orígenes y evolución del Estado Latinoamericano (Arnaud, 1987; Faletto, 1989). El Estado Desarrollista no escapa a esa consideración. En efecto, es la crisis del 30 la que dispara la constitución del mismo y es nuevamente una crisis en el sistema

capitalista mundial la que lleva a su reemplazo, en los ochenta, por el actual Estado Neoliberal, más allá de que desde mediados de la década del sesenta, el Estado Desarrollista, mostrara claros síntomas de agotamiento. Así, el Estado Desarrollista Latinoamericano tuvo sus orígenes en los treinta, su máximo esplendor entre la inmediata posguerra y principios de los sesenta y su crisis definitiva en los ochenta.

El efecto más duradero de la crisis del año 30 sobre América Latina fue el cambio en el patrón de acumulación. De un modelo de desarrollo asentado en la colocación de los productos primarios en el mercado externo, los países de la región pasaron a otro en el que la dinámica del crecimiento estuvo puesta en la industrialización substitutiva y la expansión del mercado interno. Frente a la debilidad o ausencia de la burguesía industrial, fue el Estado el que sentó las bases y condujo el proceso de industrialización a través de la protección de la economía nacional frente a la competencia externa, regulación de los mercados, fuertes empresas públicas y la canalización de la renta primaria hacia la industria vía crédito subsidiado. Así fue que el Estado fue ocupando un papel cada vez más destacado en el desarrollo latinoamericano y en la conducción de las economías nacionales.

Como resultado del cambio en el patrón de acumulación y el desarrollo de la industrialización, la estructura social de los países latinoamericanos se modificó profundamente: el proceso de urbanización cobró un ritmo inusitado, invirtiendo la relación entre población urbana y rural, y se desarrolló de manera significativa el proletariado urbano industrial.

Para contrarrestar los efectos desintegradores de la modernización industrial sobre la estructura social, bajar la conflictividad del proceso de cambio y transformación económica y, sobre todo, apuntalar el proceso de expansión del mercado interno, en tanto la estrechez de éste —junto a otros factores como el escaso ahorro interno y la baja incorporación del progreso técnico— desaceleraba la ola de crecimiento, se desarrolló un importante sistema de política social.

El cambio de la estructura productiva incentivó un fuerte proceso migratorio de las áreas rurales a las urbes industriales. Este proceso de migración interna quebraba los mecanismos de solidaridad tradicional que habían tejido los grupos campesinos. Para reemplazar la solidaridad social tradicional, hecha trizas por la modernización industrial, y fomentar la consolidación de los grupos urbanos

recientemente migrados, el Estado Desarrollista desplegó un conjunto de políticas sociales en el área de salud, educación, vivienda, y seguridad social, que tendió a fortalecer la estructura social que brotaba de los cambios económicos. Por otra parte, el proceso de industrialización sustitutiva necesitaba de una creciente incorporación de nuevos brazos al proletariado urbano-industrial, el Estado Latinoamericano contribuyó a ello al reconocerles a los trabajadores industriales derechos sociales y promocionar mecanismos de seguridad social, como las obras sociales sindicales y la jubilación. Además, el reconocimiento de los derechos sociales y la red de políticas sociales contribuyeron a la redistribución del ingreso nacional bajando la conflictividad social del proceso de industrialización, al menos hasta que a mediados de los sesenta las políticas redistributivas comienzan a enfrentar restricciones en aumento. Por último, las políticas sociales, al operar como mecanismos de transferencias de ingresos y prestaciones a los trabajadores, consolidaba la demanda interna expandiendo el mercado nacional e insuflándole nuevas energías al proceso de desarrollo industrial.

El Estado Desarrollista, pese a liderar un fuerte proceso de crecimiento económico y una modernización de carácter incluyente, mostró algunas debilidades. En primer lugar, fue incapaz de autonomizarse de las pujas distributivas, situación que derivó en una tendencial ingobernabilidad, ejemplificada en el péndulo cívico-militar y en la radicalización del conflicto social, a medida que se estrechaban los márgenes para las políticas redistribucionistas; en segundo lugar, la persistencia de fuertes mecanismos proteccionistas, más allá de las etapas iniciales de la industrialización, le restó competitividad a la economía y desalentó la incorporación del progreso técnico a los procesos productivos, provocando la obsolescencia del capital, fomentando la generación de sobreganancias de las compañías nacionales y multinacionales protegidas de la competencia externa y limitando la capacidad de crecimiento al mercado interno; en tercer lugar, las políticas sociales que promovió beneficiaron básicamente a las capas medias y a los trabajadores formales del sector moderno de la economía, limitando la inclusión a esos grupos y dejando fuera del progreso social a los trabajadores informales, los campesinos y las comunidades indígenas.

El Estado Desarrollista, caracterizado entonces por su papel protagónico en el proceso de industrialización, consolidación del

mercado interno y el establecimiento de un sistema de políticas sociales parcialmente incluyente, no sobrevivió a la crisis del patrón de acumulación de industrialización por sustitución importaciones. La crisis de la deuda, los procesos hiperinflacionarios, los programas de ajustes y estabilización, fueron sentando las bases de un nuevo modelo de acumulación en el que el Estado cambió radicalmente su estructura y función, dando paso a la consolidación de un Estado Neoliberal que, sobre el fin del siglo, muestra pocos logros en la lucha contra la pobreza y un aumento notable en la desigualdad social.

#### **4. La ofensiva neoliberal contra el «Estado Social»: centro y periferia**

Cuando a principios de la década del setenta se hizo notorio el agotamiento del ciclo expansivo de posguerra, los arreglos institucionales del bienestar fueron puestos en el banquillo de los acusados por la derecha neoliberal. Las críticas al Estado de Bienestar se centraron en el freno a la acumulación que significaban algunas de sus políticas y la tendencial generación de ingobernabilidad que promovía esa formación estatal.

En la visión de la nueva derecha, el Estado de Bienestar constituía un desincentivo a la inversión al gravar al capital para sostener la amplia malla de políticas sociales que promovió y un desincentivo al trabajo dadas las posiciones de poder y derechos sociales que garantizó a los trabajadores, permitiéndoles de ese modo resistir las presiones a la venta de su fuerza de trabajo en «condiciones óptimas» para su uso por parte del capital (Offe, 1990). A su vez, el déficit fiscal que generaba la expansión creciente del sistema de políticas sociales llevaba a un aumento constante de la deuda pública que elevaba el precio del dinero, tornando cada vez más costosas las inversiones productivas y, por tanto, desacelerando el crecimiento económico (Offe, 1990). Por su parte, el «excesivo garantismo laboral» que promulgó el Estado de Bienestar, a través de la legislación protectora del trabajo, introducía rigideces en la toma de las decisiones de las empresas —al impedir, por ejemplo, la rotación de los trabajadores en los distintos puestos al interior de la firma—, elevaba los costos laborales —ejemplo: seguros sociales cofinanciados entre el capital y el trabajo— y retraía la adopción de tecnología que elevara la productividad del trabajo y el ahorro de mano de obra, al proteger con altas indemnizaciones a los

trabajadores, frenando así el crecimiento y el desarrollo económico nacional (Pippitone, 1986).

En el plano político, la centralidad del Estado de Bienestar como receptor de las demandas sociales era la causa principal del aumento de la ingobernabilidad de los sistemas políticos y de la conflictividad social que mostraban las sociedades capitalistas avanzadas en los años posteriores a los sucesos del 68. El argumento esgrimido era que el excesivo aperturismo del Estado de Bienestar a la recepción de los requerimientos de los distintos grupos sociales, combinado con una democracia cada vez más inclusiva, llevaba a una politización en aumento de las demandas sociales. La inflación de demandas que provocaba la lógica política del Estado de Bienestar chocaba contra los escasos recursos de poder del propio Estado para poder procesarlas. Así, la brecha creciente entre expectativas y resultados alimentaba el descontento social —incrementando aún más las demandas— y deslegitimaba el sistema político, aumentando la ingobernabilidad y la conflictividad social (Offe, 1993).

Si tal era el diagnóstico de la crisis —freno al crecimiento e ingobernabilidad— la terapia no podía ser otra que el levantamiento de los anclajes que significaban para la acumulación capitalista los arreglos institucionales del Bienestar y la descentración del Estado como receptor de las demandas sociales. Una vez en el poder, la nueva derecha —sea en su matriz conservadora o neoliberal— procedió al desmantelamiento de la red de políticas sociales, a la reforma de las relaciones laborales, al retiro del Estado de la economía, al abandono del pleno empleo como objetivo de las políticas económicas, y a la vehiculización de las demandas sociales al mercado —por definición descentralizado, impersonal y despolitizado—.

El resultado de las nuevas políticas, sumado a cambios en el mundo del trabajo y en el modelo de acumulación —agotamiento del proceso de trabajo fordista y nuevo impulso a la internacionalización del capital—, pronto dejó verse: desempleo estructural, precarización de buena parte de la fuerza de trabajo, reflujo del movimiento sindical y exclusión social son los signos de la nueva relación entre política y economía y el rasgo característico del nuevo régimen social de acumulación que reemplaza al instaurado en la posguerra.

En América Latina el proceso de crisis del Estado Desarrollista siguió un camino más dramático. Aquí fueron las dictaduras de seguridad nacional, la crisis de la deuda y los procesos hiperinflacionarios los que impusieron el abandono del patrón

inclusivo de modernización y redefinieron el nuevo rol del Estado (Sarmiento, 1998). Así, desde mediados de los setenta, y en especial después de la crisis del 82, la región vio emerger un nuevo modelo de acumulación centrado en una nueva fase exportadora y una contracción en la intervención social del Estado. Desempleo, mayor precarización de la fuerza de trabajo, persistencia de la pobreza estructural y emergencia de nuevas formas de pobreza, mayor exclusión y el incremento de la brecha de la equidad, son las marcas que han dejado la reestructuración del Estado y el cambio en el patrón de acumulación en la estructura social de las sociedades latinoamericanas.

### **III. LOS DEBATES ACTUALES SOBRE POLÍTICA SOCIAL**

La crisis del Estado de Bienestar, tanto en su variante «bismarkiana» de mutualización de los riesgos sociales como en su forma «beverigdiana» de solidaridad social, y los problemas asociados al desempleo y el hundimiento de la sociedad salarial, han estado alimentando el debate, en los países capitalistas del centro, acerca de las formas y políticas necesarias para superar lo que se ha dado en llamar la nueva cuestión social de fin de siglo: la exclusión y el aumento de las desigualdades.

En América Latina también se observa, luego de casi dos décadas de programas de ajuste y reconversión de la economía, un renacimiento de la discusión sobre el rol del Estado y de las políticas sociales en la lucha contra la pobreza y la superación de las desigualdades.

En el contexto regional la discusión sobre la intervención social del Estado tiene como trasfondo el siguiente cuadro: pese a haber recuperado la senda del crecimiento económico, expandido el gasto social público y haber logrado avances notables en la estabilización de las variables macroeconómicas durante la primera mitad de los años noventa, situación que contrasta con la caída del producto y los procesos inflacionarios de la «década perdida» de los ochenta, la región muestra una baja poco significativa de la pobreza (del 41% en 1991 al 39% de los hogares en 1994, afectando la pobreza a más de doscientos millones de personas); las desigualdades en los ingresos han aumentado en todos los países —con excepción de Uruguay—, acrecentándose la participación del 10% más rico y disminuyendo la porción del 40% más pobre; no se ha generado la

cantidad de empleo productivo que la magnitud del crecimiento registrada por algunos países hacía suponer, y, por el contrario, la precarización del empleo y el desempleo ha aumentado de forma considerable, siendo este último superior al 10% en Argentina, Colombia, Uruguay y Venezuela (CEPAL, 1997).

En esta segunda parte del trabajo, se presentan algunas de las principales discusiones que están teniendo lugar en Europa y América Latina en materia de política social y de propuestas de superación de la «nueva cuestión social», con el fin de sistematizar algunos de estos debates y discutir críticamente su viabilidad como instrumento de superación de la pobreza, las desigualdades y la exclusión social.

Las discusiones en torno a las políticas sociales y las propuestas de superar la exclusión han sido agrupadas en tres: primero, se presenta la concepción neoliberal de las políticas sociales y sus efectos; segundo, se intenta una breve descripción de las principales propuestas asociadas al debate europeo; y tercero, se exploran algunas de las discusiones asociadas al contexto latinoamericano. Por último, se extraen algunas conclusiones respecto a la pertinencia de las distintas propuestas para superar la pobreza, la desigualdad y la exclusión de fin de siglo en América Latina.

## **1. La política social del neoliberalismo**

Las políticas que el neoliberalismo ha propugnado e implementado en buena parte del mundo capitalista durante los últimos años, se sustentan en tres presupuestos básicos que sostienen a todo su edificio ideológico: primero, los individuos son la unidad morfológica principal de la sociedad; segundo, en base a sus intereses particulares y con el auxilio de la razón, los individuos sostienen relaciones de intercambio —fundamentalmente de carácter mercantil— de las cuales brota un ordenamiento espontáneo y natural reconocido como sociedad de mercado; tercero, sólo el libre funcionamiento del orden de mercado, en tanto ausencia de coacciones políticas —como la injerencia del Estado— o sociales —como las relaciones de dependencias personales—, garantiza el progreso humano, el incremento de la felicidad general y el establecimiento de una sociedad justa, fundada en la libertad e igualdad, dada la ausencia de obligaciones externas al individuo, que sólo sigue su interés y lo que su razón le marca, y la inexistencia de un sistema de privilegios y jerarquías que regule el intercambio.

A partir de esos fundamentos ideológicos, y en el marco del agotamiento objetivo del ciclo económico-social de posguerra, el neoliberalismo motorizó una fuerte ofensiva contra la intervención del Estado en la economía, promovió la desregulación de los mercados — en especial el laboral— y el dismantelamiento de la red de políticas sociales, responsable, desde su perspectiva, del desborde del gasto público y el déficit fiscal. Su objetivo era la vuelta a un orden sin distorsiones que frenaran el crecimiento y a la centralidad del mercado como principio fundamental de la organización social.

Los organismos financieros internacionales —como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial— fueron el vehículo para que la visión neoliberal se propagara e impusiera en los países del Tercer Mundo. Sus «recomendaciones» a los países «subdesarrollados» era que sólo el crecimiento económico aseguraba la superación del atraso y la pobreza. La estabilidad macroeconómica —reducción de la inflación, disminución del gasto público, control del déficit fiscal, etc.— y la liberalización —interna y externa— de la economía fueron presentados como condiciones necesarias y suficientes para retomar la senda del desarrollo, luego de que la crisis del 80 «mostrara los límites del intervencionismo estatal y la planificación económico social».

En la visión de esta nueva derecha, el crecimiento económico por si solo asegura el mejoramiento paulatino de las condiciones de vida de toda la población y su sostenibilidad en el tiempo sería la mejor forma de luchar contra la pobreza. Aunque en el largo plazo los grupos más carenciados verían mejorar su situación por efecto del crecimiento, en el corto plazo, es decir cuando se ponen en marcha políticas de estabilización, liberalización y apertura externa de la economía, el neoliberalismo concede que existe la probabilidad de que se acreciente la vulnerabilidad de esos grupos. El deterioro de las condiciones de vida y reproducción social de los grupos más pobres puede llevar a un aumento de la conflictividad que ponga en peligro la gobernabilidad del proceso de estabilización y del relanzamiento de la acumulación. Por ello, y sobre todo en los inicios de la «recuperación del camino del crecimiento», el neoliberalismo promueve la creación de una malla de políticas sociales para atender a los grupos pobres más sensibles a los cambios económicos que impulsa.

Derivadas de su crítica al Estado de Bienestar y de su lectura sobre los beneficios sociales que acarrea el crecimiento, el neoliberalismo promueve políticas sociales caracterizadas por los

siguientes puntos.

*Focalización.* Este criterio de política parte de la distinción entre pobres y pobres extremos. Los primeros estarían en condiciones de afrontar los cambios en el ordenamiento económico y sus ingresos mejorarían siguiendo el ascenso de la economía nacional, por lo que en algún momento podrían abandonar la situación de pobreza. Los pobres extremos, dada su carencia de recursos y capacidades, son altamente vulnerables al cambio económico de las políticas neoliberales. Es justamente sobre ellos que el Estado debe focalizar su intervención social. Ésta asume generalmente la forma de programas puntuales de ayuda de subsistencia, provisión alimentaria o atención de salud a la población considerada en mayor riesgo social: niños, mujeres embarazadas, ancianos, etc. Los principales argumentos que se esgrimen en favor de la focalización son: i) permite un mejor identificación de los grupos más carenciados; ii) se obtiene una más eficiente asignación de recursos evitando las superposición de coberturas y el despilfarro de asignar beneficios a quien no lo necesita; iii) permite mejorar la relación costo-impacto; iv) resulta más sencillo poder monitorear y evaluar los programas al tener a la población objetivo bien delimitada.

*Asistencialismo.* El neoliberalismo se opone a una política social de prestaciones universales fundadas en los derechos sociales. Su concepción es que el Estado debe prestar asistencia en cuestiones centrales para la supervivencia de los grupos sociales más vulnerables, pero esa asistencia no es la contrapartida de un derecho sino que es resultado del compromiso del Estado con la modernización y reconversión de la Economía y con el auxilio a los componentes de la sociedad, que privados de recursos y capacidades, no pueden asegurarse los bienes sociales mínimos que les permitan la supervivencia.

*Descentralización.* La descentralización hacia los gobiernos regionales y locales que promueve el neoliberalismo busca la optimización de los recursos y mejorar la eficacia y la eficiencia de las políticas sociales. En este punto no se diferencia de otras corrientes ideológico políticas que también promueven la descentralización de las políticas sociales. Sin embargo, dado el punto de partida de la concepción neoliberal —en este caso específicamente el concepto de ingobernabilidad— se puede presuponer que el neoliberalismo promueve, además de la optimización de la relación costo-impacto, la desnacionalización de la política social para desagregar y fragmentar

localmente las demandas sociales como forma de asegurar la gobernabilidad.

Como bien sostienen Pierre Salama y Jacques Valier (1996), la otra cara de las políticas sociales neoliberales de focalización, descentralización y asistencialismo son la *represión o bloqueo de las demandas de los trabajadores formales y la privatización de las prestaciones sociales* para aquellos grupos de ciudadanos que tienen poder de compra y pueden proveerse de ellas en el mercado. Además de las características ya señaladas de las políticas sociales neoliberales, esta corriente ha promovido, en consonancia con su valorización de la iniciativa privada y el mercado, el *subsidio a la demanda*<sup>2</sup> para que la población asistida pueda «comprar» a los distintos oferentes aquellos bienes sociales que requiere para su subsistencia, creando de esa forma un mercado de prestaciones sociales para la provisión individual e incentivando la creación de oferentes privados.

## **2. El debate europeo: las propuestas del ingreso ciudadano y del reparto de trabajo**

En Europa, los debates en torno a las políticas sociales tienen como trasfondo la emergencia de fuertes procesos de exclusión social. La profundidad y relevancia de la exclusión, llevó a algunos autores a definirla como la «nueva cuestión social de fin de siglo» (Rosanvallon, 1995). Ésta, a diferencia de la cuestión social del siglo XIX, denunciada por los teóricos y pensadores sociales de la época, no se vincula tanto a categorías tradicionales como la explotación, aunque guarda más de una conexión con ella, sino a la obturación del acceso a bienes colectivos —materiales como la salud, el ingreso, la educación; o simbólicos como la identidad positiva que brindaba el trabajo— que aseguraban los derechos sociales del Estado de Bienestar o que garantizaba la inclusión por el trabajo (Sarmiento, 1998).

La crisis del Estado Social, como ya fue explicitado más arriba, llevó al desmontaje progresivo de las prestaciones del bienestar y al *adelgazamiento* de los derechos ciudadanos, al replegar la ciudadanía social, garantizada por la vigencia de los derechos sociales,

---

2 Para una ampliación de los fundamentos y funcionamiento del subsidio a la demanda, ver Franco, 1996 y CEPAL, 1997a.

sobre la ciudadanía civil y política. El quiebre de la provisión pública de bienes sociales trajo como consecuencia que grupos poblacionales queden al margen de su disfrute (exclusión) así como la mercantilización de los bienes sociales ha ampliado la brecha de la equidad (desigualdades), en virtud de que el mercado no tiene mecanismos que equilibren el desigual poder de compra que refleja una estructura de ingresos con distancias cada vez más amplias.

Las transformaciones en el mundo del trabajo han provocado una creciente segmentación y dualización del mercado de trabajo, graficada en la constitución de un núcleo más o menos duro de trabajadores estables y con protección social y un anillo de trabajadores periféricos precarizados y sin cobertura social, y la presencia de un desempleo estructural, inmune al crecimiento económico y a las políticas de generación de empleo y capacitación laboral. Ambos fenómenos, resultado del nuevo régimen social de acumulación y de nuevos procesos de trabajo que buscan combinaciones más flexibles entre el proceso productivo y el empleo, están en la base de los diagnósticos sobre la «metamorfosis del trabajo» (Gorz, 1994) y el hundimiento de la sociedad salarial (Castel, 1997). Así, la degradación del mercado laboral, al menos en la forma que éste había adoptado a partir de los decenios 40 y 50, es la responsable de la crisis del trabajo asalariado, y de las prestaciones y derechos sociales con las que se asoció, como mecanismo de integración social y señalado, por autores como André Gorz (1995) y Robert Castel (1997), como otras de las fuentes del proceso de exclusión social.

Para superar la crisis de la sociedad aseguradora que representaba el Estado de Bienestar y el quiebre del trabajo asalariado como mecanismo de integración social se han lanzado, en Europa, una serie de propuestas entre las que resultan significativas la del ingreso ciudadano y la reducción de la jornada de trabajo con reparto del empleo. A continuación se presentan ambas propuestas.

a) *El ingreso ciudadano*

En la base de la propuesta del ingreso ciudadano se encuentra un diagnóstico bastante crítico de la viabilidad del Estado de Bienestar «clásico» o socialdemócrata centrado en el empleo, así como el reconocimiento de la imposibilidad, dada las transformaciones en el mercado laboral, de obtener seguridad en los ingresos como

contrapartida de la seguridad en el trabajo.

Entre las limitaciones que encuentran los sostenedores de la propuesta del ingreso ciudadano al Estado de Bienestar pueden enumerarse: la creciente recurrencia al subsidio estatal a través de la ampliación del gasto público para financiar la quiebra del sistema de seguros sociales como consecuencia de los desbalances demográficos y del mercado laboral;<sup>3</sup> la presión sobre el ambiente que genera su insistencia en el crecimiento económico como supuesto de sus políticas de mejoramiento del bienestar; la presión contradictoria que genera sobre el mercado laboral los beneficios y prestaciones sociales asociadas al trabajo asalariado formal, dado que por una parte incentiva a las personas a ingresar a él para disfrutar de sus beneficios y por la otra desincentiva la demanda de trabajo de los empleadores por los costos laborales; y el hecho de que el entrelazamiento de las prestaciones sociales con el empleo reduzca el universalismo al particularismo de los que tienen trabajo formal, marginando de la seguridad social a los desempleados y trabajadores precarios (Offe, 1995).

Por otra parte, las transformaciones en el mundo del trabajo —precarización y desempleo— obligan a sentar las prestaciones sociales sobre bases nuevas y al aseguramiento del ingreso con independencia del trabajo (Lo Vuolo, 1995a).

Partiendo de ese diagnóstico —crisis del EB clásico y los cambios operados en el empleo— los autores que promueven esta propuesta llaman la atención sobre la necesidad, viabilidad y deseabilidad de una *prestación universal fundada en el derecho a un ingreso con independencia de contraprestación y de merecimiento de ayuda social* (Lo Vuolo, 1995b). La base del derecho a recibir esa transferencia es la ciudadanía y no la clase, el estatus profesional, los ingresos o el empleo (Offe, 1995). Esta propuesta se diferencia de la renta mínima de inserción (Rosanvallon, 1995) porque no exige voluntad de trabajar ni de capacitación laboral, siendo su único requisito de acceso la ciudadanía. El financiamiento de esta prestación sería un impuesto progresivo sobre los ingresos personales para no gravar a las empresas y así evitar que se convierta en un desincentivo a la generación de empleo. Su carácter excesivamente universal — todos, independientemente del nivel de sus ingresos, recibirían esta

---

3 El argumento aquí es que un número decreciente de empleados formales debe sostener un número cada vez mayor de jubilados, desempleados y trabajadores informales.

prestación— sería morigerado por los impuestos progresivos. A su vez, el hecho de ubicar la prestación al nivel de subsistencia, no convertiría a esta iniciativa en un desincentivo al trabajo, puesto que mayores niveles de bienestar sólo serían alcanzados a través del empleo (Offe, 1995).

Para los sostenedores de la propuesta del ingreso ciudadano, esta iniciativa permitiría recuperar el ideario de inclusión universalista del EB superando la crisis operativa de sus sistemas de seguridad social; contendría las tendencias a la disgregación social del actual modelo de acumulación; promovería una mayor igualdad, al ser su justificación ética la repartición equitativa del patrimonio común; desincentivaría la presión sobre el medio ambiente al no tener requisitos productivistas, como la generación de empleo, para su funcionamiento; atendería a los problemas de la exclusión al superar el estigma del desempleo; sería una vía indirecta hacia la humanización del trabajo puesto que muchas personas podrían resistir la incorporación, al tener un ingreso, a trabajos insalubres y de poco estatus, presionando la búsqueda de salidas tecnológicas para los mismos; comprendería una respuesta progresista a la flexibilización del mercado laboral al permitir que sean las personas las que busquen combinaciones más libres entre su ingreso garantizado y la porción de su jornada que dedicarían al trabajo remunerado; por último, reconocería monetariamente una serie de trabajos que se dan fuera de la relación mercantil de la compra-venta de la fuerza de trabajo y que son indispensables para el funcionamiento de la «esfera productiva de la economía», como por ejemplo el trabajo doméstico y la crianza de los niños (Lo Vuolo, 1995a y 1995b; Offe, 1995; Van Parijs, 1995).

De todas formas, y más allá de su insistencia en la crisis de las políticas sociales del EB y la centralidad que le asignan a la prestación monetaria fundada en la ciudadanía, los autores que adhieren a la iniciativa del ingreso ciudadano reconocen el importante rol del Estado en áreas como la salud y la educación en aras de superar la exclusión y mejorar la igualdad de oportunidades.

*b) La reducción de la jornada laboral y el reparto del empleo*

Los sostenedores de la propuesta de la reducción de la jornada de trabajo sin pérdidas salariales y el reparto del empleo sobrante, parten de un diagnóstico similar a los autores de la iniciativa del ingreso ciudadano, sólo que el énfasis está puesto en las

transformaciones del trabajo y la crisis del régimen del trabajo asalariado (Gorz, 1995; Castel, 1997).

Para los autores que adscriben a esta propuesta son los cambios ocurridos en la esfera del trabajo asalariado —dualización y segmentación del mercado laboral, precarización, desempleo estructural— los que están en la base de los procesos de exclusión y crisis del sistema de seguridad social del EB.

Además de los efectos sobre la exclusión, estos autores resaltan el impacto de la crisis de la sociedad salarial sobre la constitución de la ciudadanía, al enfatizar el estrecho vínculo entre trabajo remunerado y la ciudadanía plena. Como sostiene André Gorz: el trabajo productivo, el que se intercambia por un salario, «me califica como individuo social en general, útil de manera general, tan capaz como los otros y con los mismos derechos, es decir como ciudadano ... [así] el derecho de acceder, mediante el trabajo, a la esfera económica pública es indisociable del derecho a la ciudadanía» (1995:183-184); o en palabras de Robert Castel «el salario reconoce y remunera el trabajo “en general”, es decir las actividades potencialmente útiles a todos. Por lo tanto, en la sociedad contemporánea, para la mayor parte de sus miembros es el fundamento de su ciudadanía económica. Está asimismo en el origen de la ciudadanía social: este trabajo representa la participación de cada uno en una producción para la sociedad y por lo tanto en la producción de la sociedad. Es entonces el vehículo concreto sobre cuya base se erigen los derechos y deberes sociales, las responsabilidades y el reconocimiento, al mismo tiempo que las sujeciones y las coacciones» (1997:456).

Sobre la base del reconocimiento de la relación entre ciudadanía y empleo; la crítica a la renta mínima de inserción, en tanto esta fue pensada como un instrumento para garantizar la reinserción al mundo del trabajo, a través de la capacitación, en un contexto en el que el desempleo ha dejado de ser para muchos miembros de la sociedad un estado pasajero para convertirse en una situación permanente, y la desestimación del ingreso básico de ciudadanía por la ausencia de una contraprestación en la producción de la sociedad, los autores citados postulan la *reducción de la jornada laboral sin pérdida de ingreso con el reparto del trabajo sobrante a los que no tienen empleo*, como mecanismo de superación de la crisis social actual y como política de integración social.

En la visión de estos autores, además de responder en forma

directa a las causas que generan la exclusión, en tanto opera directamente sobre el funcionamiento actual del mercado laboral, la propuesta de la reducción de la jornada de trabajo con reparto del empleo tiene otras tres ventajas: primero, mantiene sólidamente unida la relación entre trabajo y ciudadanía; segundo, permite una mayor autonomía de los individuos respecto del trabajo, al ampliar la jornada de tiempo libre respecto de la dedicada al trabajo heterónomo; tercero, crea una sociedad de tiempo liberado, para utilizar una expresión de André Gorz, en la que los individuos tendrán mayores oportunidades de dedicar sus energías a la expansión cultural, el trabajo social, o las actividades comunitarias.<sup>4</sup>

### **3. El combate contra la pobreza según el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

Desde el año 1990 las Naciones Unidas, a través de su Programa para el Desarrollo (PNUD), viene generando informes sobre el desempeño de los países y regiones en materia de Desarrollo Humano. El PNUD entiende que hay tres dimensiones básicas para el desarrollo humano: la longevidad, los conocimientos, y un nivel de vida decente. Para seguir la evolución del desarrollo humano en los países el PNUD ha creado un *índice de desarrollo humano*. Éste es un índice compuesto que mide el logro medio de un país a través de tres variables: la esperanza de vida, logro educacional —alfabetización de adultos y matriculación combinada de primaria, secundaria y nivel

---

4 Para Gorz, la reducción de la jornada de trabajo tiene una doble función a saber, supera la exclusión social que generan las transformaciones actuales del mercado de trabajo y se convierte en instrumento de creación de un nuevo tipo de sociedad. En palabras del autor: «Se trata ...de pasar de una sociedad productivista o sociedad del trabajo a una sociedad de tiempo liberado donde todo lo relacionado con ella y todo lo cultural predominen sobre lo económico... Esta mutación fundamental ...es la única capaz de dar sentido a las transformaciones en curso. Sin ella, éstas están únicamente cargadas de terribles barbaries técnicas. Sin ella, las economías de trabajo y las ganancias de tiempo que engendran el desarrollo acelerado de técnicas sólo aportan a la exclusión, el pauperismo y el paro masivo por una parte, y a una intensificación de la “guerra de todos contra todos”, por la otra» (1995:234).

terciario— y el PIB real per cápita.

El último Informe sobre Desarrollo Humano (1997) es dedicado a la lucha por la superación de la pobreza. En él se entiende a la pobreza como un fenómeno multidimensional que supera la pobreza de ingresos y es definida como la denegación de las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano: vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y por los demás (1997:17). Para medir los logros en la superación de la pobreza, el PNUD construyó un *índice de pobreza humana*, centrado en las mismas dimensiones que las utilizadas para el índice de desarrollo humano, en el que las variables son: el porcentaje de gente que se estima que morirá antes de los 40 años, porcentaje de adultos analfabetos, y un compuesto de tres variables: acceso a servicios de salud y agua potable, y el porcentaje de niños menores de cinco años desnutridos.

Junto con señalar los avances en materia de lucha contra la pobreza en la última mitad del siglo XX y la factibilidad material de erradicarla definitivamente, el Informe 1997 deja constancia que la pobreza, medida según el indicador propuesto, afecta a una cuarta parte de la población mundial —un tercio si se la mide en términos de ingreso—, siendo las zonas más golpeadas por este fenómeno el Asia Meridional, el África Subsahariana y América Latina.

El Informe no sólo contiene datos sobre la evolución y situación país por país del desarrollo humano y la pobreza humana, sino que también sugiere acciones y recomendaciones de políticas para la lucha contra la pobreza, siendo las más importantes:

- Asegurar la *participación* de los pobres en la toma de decisiones, así como generar políticas tendientes a la *potencialización de sus capacidades y activos*.
- Dado que la situación de género influye notablemente sobre la posibilidad de formar parte del universo de la pobreza, el PNUD sugiere concentrar parte de los esfuerzos, a través de políticas específicas, sobre las *mujeres como grupo de riesgo*.
- Debe promoverse el crecimiento económico en favor de los pobres a través de políticas de *pleno empleo*, de *reducción de las desigualdades* y las políticas macroeconómicas deben subordinarse a la

- *erradicación de la pobreza como primera prioridad.*  
En virtud de que un número importante de pobres se encuentra en el campo deben ponerse en marcha medidas tendientes a beneficiar a los pobres rurales como la promoción del *aumento de la productividad agrícola y de los ingresos de los trabajadores rurales*. Asimismo, se debe propiciar una atmósfera favorable a la *agricultura de pequeña escala y el fomento y difusión del progreso tecnológico en el ambiente rural*.
- Como consecuencia de la comprensión de que la degradación de las condiciones de vida de los grupos es un resultado, en muchas ocasiones, de la degradación ambiental por efectos de la contaminación, la falta de saneamiento básico o la pérdida de recursos naturales, se postula la necesidad de incrementar la *inversión ambiental* en las regiones marginales, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de esos sectores sociales.
- Para asegurar una mayor igualdad de oportunidades y favorecer el desarrollo humano debe promoverse la *universalización de la educación y la salud* para todos.
- Dada la importancia del comercio internacional en el desarrollo, debe promoverse una *mayor equidad en el intercambio entre países*.
- Debe incrementarse la *cooperación internacional* hacia los países pobres.
- El Estado debe cumplir un *rol activo en la lucha contra la pobreza* a través de sus políticas y la promoción de *alianzas sociales y movilizaciones* favorables a ese fin.

Si bien el Informe no contiene propuestas puntuales de política social, si están presentes orientaciones y principios generales para el accionar del Estado que marcan una ruptura respecto de las disposiciones de la ideología neoliberal en esta materia y señalan un cambio de clima importante respecto del rol del Estado —como por ejemplo el énfasis puesto en la promoción de políticas de pleno empleo y la universalización de las prestaciones en salud y educación,

etc.—, y por ello ha sido incluido en esta breve reseña sobre las principales discusiones en torno a la política social que pueden registrarse en la actualidad.

#### 4. Las discusiones en América Latina

##### a) *La propuesta de la CEPAL: El enfoque integrado de la Transformación Productiva con Equidad*

En este apartado se realiza una breve síntesis de las principales propuestas de la CEPAL en torno al mejoramiento de la equidad y la superación de la pobreza desde la perspectiva que ese organismo define como *enfoque integrado para la transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1996).

La CEPAL parte de un diagnóstico bastante pesimista del desempeño de la región en materia de crecimiento y equidad durante los años ochenta, período que identifica como la «década perdida». Así, este organismo internacional señala que la crisis se materializó en una fuerte y duradera recesión, la inversión de los flujos de capital, inflación, caída de la inversión pública y privada, ampliación de la degradación ambiental como consecuencia de la intensificación de la explotación de los recursos naturales y mayores niveles de contaminación por la obsolescencia tecnológica, caída del empleo, el aumento de la desigualdad en la distribución de los ingresos, expansión de la pobreza, etc. Aun en aquellos indicadores sociales que estadísticamente mostraron, durante el período, cierta mejora como la mortalidad infantil, la extensión de la esperanza de vida al nacer o la cobertura de la escolaridad, son relativizados por la CEPAL dado el deterioro de la calidad de las prestaciones sociales en el área de la salud y educación por la brusca contracción del gasto público.

En la década del noventa, la región ha recuperado la senda del crecimiento a través de una nueva inserción en la economía mundial. Sin embargo, esta nueva inserción no se ha hecho en los renglones más dinámicos del mercado internacional, la región sigue concentrando sus exportaciones en recursos naturales y productos manufacturados de poco valor agregado, y el crecimiento no se tradujo en mayores niveles de equidad, persistiendo algunos problemas ya clásicos en América Latina como la pobreza y la escasez de empleo productivo, agravándose otros como la desigualdad de ingresos y el empleo precario, y apareciendo problemas antes no muy

significativos como el desempleo.

Ante este panorama, la CEPAL propugna la transformación productiva con equidad. Ésta resulta ser un *enfoque integrado del desarrollo social* por tres motivos, a saber: i) porque la CEPAL entiende que el crecimiento y la equidad son complementarios y procesos que se refuerzan mutuamente, alejándose de esa forma de las visiones dicotómicas, compartimentalizadas y secuenciales como la de los que proponen primero crecer y luego distribuir y de las simplistas que sostienen que con el solo crecimiento se mejora la equidad y se sale de la pobreza; ii) porque el crecimiento y la equidad deben ser objetivos tanto de la política económica como de la política social y no objetivos parciales de políticas de áreas independientes; iii) porque sólo el crecimiento con equidad puede constituirse en el soporte material de los procesos de consolidación democrática de la región o, dicho de otra manera, sólo un enfoque integrado permite la conciliación de las tres dimensiones centrales del desarrollo social: crecimiento, equidad y democracia.

Las políticas que propone la CEPAL para alcanzar la transformación productiva con equidad pueden ser agrupadas en orientaciones generales de política; sectoriales como las referidas al trabajo, los recursos humanos o la seguridad social; y las que se centran en la superación de la pobreza.

Respecto de las orientaciones generales de política, la CEPAL centra su atención en tres objetivos que entiende básicos para lograr el crecimiento con equidad: *fomento del empleo productivo, promoción y difusión del progreso técnico*, sobre todo en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas dado el potencial de este sector para la generación de empleo, y la *inversión en recursos humanos*, a través de la capacitación y calificación de la mano de obra y mejoras en las áreas de atención en salud y educación. Para la CEPAL estos objetivos deben ser asumidos por el conjunto de las políticas del Estado, y no parcialmente por algunas áreas de la administración pública. Desde su perspectiva, sólo un enfoque global compartido por todos los campos de la acción estatal garantiza el éxito en la consecución de esos objetivos. Además, la CEPAL promueve como orientaciones generales de política, sobre todo en lo que respecta a la política social, la necesidad de incrementar la *participación social* en el diseño e implementación, la *concertación social* entre los actores sociopolíticos, la *descentralización* como forma de mejorar la llegada a los destinatarios y la institucionalización de *sistemas de evaluación*

de políticas, como instrumento para mejorar la eficiencia del gasto social.

Respecto del mercado de trabajo, la CEPAL insiste en la necesidad de llevar a cabo una *modernización de las relaciones labores* tendiente a la adecuación de los regímenes de empleo a las nuevas características de los procesos productivos sin que ello se traduzca en una mayor vulnerabilidad de los trabajadores, dado que esto perjudicaría el fomento del empleo productivo y la equidad. Para la CEPAL, la modernización de las relaciones laborales debería contemplar mecanismos como el *salario participativo*. Es decir, descomponer la remuneración del trabajo en una parte fija y otra variable que se adecuaría a los ritmos de la producción y los cambios en la productividad. Así, una contracción de la demanda no se traduciría en la pérdida de empleo, sino en una disminución del componente variable del salario y las ganancias de mercado y productividad en un aumento de la de esa porción, permitiéndoles a los trabajadores compartir, sin riesgos para su empleo, los beneficios que obtenga la empresa. Además, en el ámbito de las relaciones laborales, la CEPAL insiste sobre la importancia de la *capacitación y calificación de la mano de obra* para la generación de empleo productivo, la mejora de las remuneraciones y la inserción dinámica de las economías latinoamericanas en el nuevo escenario internacional. A su vez, dada la importancia creciente de la fuerza de trabajo secundaria en las economías nacionales y los ingresos familiares —básicamente con el aumento del empleo femenino— deben arbitrarse las medidas para su incorporación plena al mercado laboral, como la igualdad de género y el desarrollo de servicios sociales para garantizarlo.

En lo que se refiere a la inversión en recursos humanos, la CEPAL postula la necesidad de *extender la cobertura de salud y de educación básica al conjunto de la población* en países que todavía no lo han alcanzado y mejorar su calidad en aquellos que muestran un nivel alto de universalidad. En lo concerniente a salud, la CEPAL llama la atención sobre la urgencia de concentrar los esfuerzos en *garantizar y mejorar la prestación médica y alimentaria*, así como *desarrollar líneas de acción en salud sobre los grupos más sensibles*, esto es: madres y niños. En materia de educación, el énfasis del organismo regional está puesto sobre la *mejora de la calidad educativa* a través de la *inversión en infraestructura, la profesionalización de la carrera docente, mejoras salariales, extensión de la jornada escolar y*

*provisión óptima de insumos*. Asimismo, debe buscarse una *nueva institucionalidad educativa* abierta a los requerimientos de la sociedad y el desarrollo, a través de una mayor autonomía de los establecimientos escolares y la generación de instancias de coordinación y concertación, todo en el marco de la regulación pública de la educación. Respecto del gasto social en educación, éste debe estar orientado por el criterio de *mejoramiento de la prestación*, apoyando con financiamiento la presentación de proyectos educativos y el manejo eficiente de los recursos; la obtención de una *mayor equidad*, que corrija las desigualdades y el acceso diferenciado a bienes educativos; y la *incentivación de la asistencia* a los centros educativos, como el establecimiento de becas o subsidios a hogares pobres e indigentes que tengan niños en edad escolar.

Respecto de las políticas en el área de la seguridad social la CEPAL promueve la adopción de *sistemas mixtos* que combinen los criterios de solidaridad y esfuerzo individual, de forma tal que se garantice el acceso universal y se premie el ahorro personal.

En materia de lucha contra la pobreza, además de la centralidad de la promoción del empleo productivo y la inversión en recursos humanos, la CEPAL sugiere la creación de *programas de empleos de emergencia*, teniendo como requisitos que sean productivos y que no substituyan otras fuentes de empleo; incrementar los esfuerzos para *garantizar el acceso de los sectores sociales vulnerables a los servicios sociales básicos*; apoyar la creación de *fondos de inversión social*; y garantizar un *ingreso mínimo o básico para los hogares pobres e indigentes*.

En un trabajo recientemente elaborado con motivo de la Primera Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la CEPAL enfatiza, complementando algunas de las propuestas ya explicitadas es su enfoque de transformación productiva con equidad, la necesidad de *mejorar la eficiencia del gasto social* a través de algunos instrumentos y criterios de política como el monitoreo, seguimiento y evaluación de los programas sociales; la focalización; la introducción del subsidio de la demanda; y la licitación de la ejecución de los programas sociales (CEPAL, 1997b).

Por último, la CEPAL sostiene que los cambios sociales que implica el crecimiento con equidad requieren de un *marco político* caracterizado por la profundización del régimen democrático, la institucionalización de mecanismos de concertación social entre los diferentes actores sociopolíticos, la ampliación de la representación

política y la incorporación política de los grupos marginales a los procesos de acuerdo y concertación social.

b) *Otras propuestas latinoamericanas*

Frente al escenario latinoamericano de los años noventa, enmarcado por la consolidación del régimen democrático y la recuperación del crecimiento económico, por un lado, y por el aumento de las desigualdades y la baja *performance* en la lucha contra la pobreza, por el otro, varios autores de la región han llamado la atención sobre la necesidad de redefinir el rol del Estado y las políticas sociales en el desarrollo social de América Latina.

Respecto del Estado, se ha subrayado la necesidad de que la lucha contra la pobreza y la desigualdad no queden en manos de los mecanismos espontáneos del mercado ni sometidas a los avatares del crecimiento económico. Así, se ha señalado que los nuevos tipos de pobreza y desigualdad que genera el patrón actual de desarrollo regional requieren del *compromiso social del Estado* y de la implementación de *políticas activas* para superar la nueva situación social (Hardy, 1997).

Otro punto en el que buena parte de los autores coincide, es que dada la heterogeneidad geográfica de la pobreza, resulta necesario una *mayor descentralización del Estado y de los instrumentos de política social*, sin reducir el compromiso del Estado Nacional en materia de financiación, como forma de una mayor penetración en las zonas definidas como críticas (Franco, 1996; Maira, 1997; Hardy, 1997). Asimismo, dada la centralidad que se le asigna a los gobiernos locales en la superación de la pobreza, se ha destacado la importancia de la *capacitación y la mejora de gestión de los estados locales*, así como el desarrollo de infraestructura social a escala local para atender las dificultades del combate contra la pobreza (Maira, 1997).

En el tema de las políticas sociales se ha propuesto la utilización del *concepto de exclusión social* antes que el de pobreza como directriz para el diseño de las políticas sociales. Aquí la argumentación es que el concepto de pobreza, demasiado centrado sobre la insuficiencia de los ingresos, resulta una herramienta limitada para abordar la nueva problemática social de fin de siglo. En cambio, el concepto de exclusión guarda el potencial de abarcar un conjunto de problemas complejos y multidimensionales, como lo son la cuestión étnica, de género, la problemática juvenil o cultural, la participación,

etc., y romper con las visiones de la política social sólo centradas en la población carente de un nivel óptimo de ingresos (Clert, 1996 y 1997).

También en la cuestión de las políticas sociales, se ha destacado la importancia de profundizar con las experiencias de la *nueva institucionalidad* emergente de los cambios en el Estado, como por ejemplo los Fondos de Inversión Social (Hardy, 1997); de la *movilización de los recursos de la sociedad civil* a través de las organizaciones no gubernamentales y la *concertación social* entre diferentes actores; de superar una lógica decisional demasiado burocrática y centrada en exclusiva sobre el Estado a otra que contemple la *presentación de proyectos* que provengan de las organizaciones de la sociedad civil (Franco, 1996); y de reemplazar al gasto público social por la *relación costo-impacto como criterio de evaluación* de las políticas sociales (Franco, 1996).

Todas estas innovaciones y sugerencias van acompañadas, en la mayoría de las presentaciones, de propuestas de *políticas que combinen la focalización con el universalismo*, siendo la focalización un mecanismo para atender a los grupos más vulnerados por los cambios ocurridos en el modelo de acumulación; y el universalismo, sobre todo en educación y salud, un instrumento para alcanzar progresivamente la igualdad de oportunidades y mejorar la *performance* de los países en materia de equidad (Maira, 1997; Hardy, 1997).

#### IV. CONCLUSIONES

Las limitaciones de la política social del neoliberalismo, más los efectos de un crecimiento sin mejoras efectivas en materia de empleo y equidad ha generado, tanto en los países centrales como en Latinoamérica, un nuevo flujo de propuestas que en su conjunto implican una redefinición del rol del Estado y una ampliación de la intervención social del mismo.

Las propuestas de la nueva intervención social del Estado recogen críticamente la experiencia del Estado de Bienestar y sus limitaciones, al sostener la necesidad de superar el burocratismo, disciplinamiento y universalismo parcial que caracterizaron a las políticas sociales de esa formación estatal. Las más radicales de esas propuestas, como la del ingreso ciudadano y la de la reducción de la jornada de trabajo con reparto del empleo, implican reformas importantes de la actual sociedad de mercado tanto por garantizar, en

un caso, un ingreso con independencia de la venta de la fuerza de trabajo individual, como determinar, en el otro, la duración de la jornada de trabajo en forma independiente de lo que determinaría el funcionamiento libre del mercado de trabajo. Las menos radicales, como podría caracterizarse a la propuesta de la CEPAL de la transformación productiva con equidad o las posiciones comentadas de otros autores latinoamericanos, también implican una redefinición de la acción del Estado y reformas de la forma actual de relacionamiento entre política y economía, al no dejar la solución de los problemas de pobreza y equidad en manos de los automatismos del mercado y propiciar un vuelta a políticas activas en materia social.

Incluso podría sostenerse con Rosanvallon (1995) que estas propuestas trascienden la esfera estatal para constituir elementos de una *redefinición del contrato social*, en dirección de construir una sociedad más equitativa.

Desde la perspectiva de este trabajo, y esa es la hipótesis exploratoria que se intentó defender, el conjunto de *estas iniciativas estaría marcando el fin del neoliberalismo para entrar en una etapa postneoliberal de reformas sociales y de una presencia más activa del Estado en el orden de la política social*, sin reproducir los arreglos institucionales de posguerra, porque los actores y conflictos sociales han cambiado, pero sí recogiendo el espíritu inclusivo del Estado de Bienestar.

En América Latina la reforma social pendiente, para utilizar una expresión de Clarisa Hardy, y la superación de los problemas sociales que genera el nuevo patrón de acumulación globalizado, están empujando a un nuevo compromiso social del Estado.

El nuevo compromiso social del Estado debe ir acompañado del reconocimiento de derechos sociales esenciales, como los derechos a la salud, la educación y el trabajo. El reconocimiento de esos derechos no sólo resulta de importancia crucial para la equidad social sino también para el propio régimen democrático, dada la posibilidad de que el asistencialismo y la focalización puedan derivar en prácticas políticas clientelares, en una región dominada por la vulnerabilidad de vastos sectores sociales, poca tradición democrática y una cultura política proclive al patronazgo.

Dado que los procesos de aumento de las desigualdades y exclusión social están estrechamente vinculados al funcionamiento y articulación actual del mercado de trabajo, las iniciativas tendientes a asegurar una inserción plena de los trabajadores cobran una

importancia crucial. Las reformas que la actual situación requiere van en dirección contraria a las que promueven los técnicos neoliberales de los organismos financieros internacionales y los dirigentes del empresariado, la propuesta de la reducción de la jornada de trabajo con reparto del empleo parece ser una orientación adecuada, aunque aún no resulta clara su operacionalización ni tampoco el resto de medidas y reformas que deberían acompañarla.

En nuestra región, los debates intelectuales respecto del rol del Estado en materia de equidad y superación de pobreza están siendo aguijoneados, también, por el *despertar de la sociedad civil* luego de más de un decenio de embestida neoliberal, como lo demuestra el surgimiento de *nuevas corrientes sindicales y de movimientos sociales* como el de desocupados y los sin tierra.

Cabe agregar que en aquellos países en donde las reformas neoliberales han sido más profundas y se han combinado con corrupción y fuerte degradación social, cuyo ejemplo paradigmático puede ser la Argentina, no se trata nada más de ampliar las mallas de protección de las políticas sociales, sino de la tarea mucho más titánica de *refundar el Estado* para superar la violencia endémica y la desintegración social que se avizora. Sólo la constitución de una nueva coalición gobernante, sobre la base de una fuerte alianza entre partidos y movimientos sociales, puede ser la herramienta de los cambios sociales que la situación actual requiere.

SANTIAGO, ABRIL DE 1998

#### BIBLIOGRAFÍA

- ARNAUD, PASCAL (1987): «El Estado Nacional en América Latina: una derivación del capital». En ALBERTO J. PLA (compilador): *Estado y sociedad en el pensamiento norte y latinoamericano. Antología conceptual para el análisis comparado*. Buenos Aires: Editorial Cántaro.
- AURELIANO, LIANA (1997): «Nuevas relaciones centro-periferia, consecuencias sociales y políticas». En VV.AA.: *Globalización, modernización y equidad en América Latina*. Cuadernos ARCIS/LOM. Santiago: ARCIS/LOM.
- CASTEL, ROBERT (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- CEPAL (1996): *Equidad y transformación productiva: un enfoque*

- integrado*. Santiago: CEPAL.
- (1997a): *Panorama Social de América Latina 1996*. Santiago: CEPAL.
- (1997b): *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*. Santiago: CEPAL.
- CLERT, KARINE (1996): «Género, exclusión social y pobreza en Chile». Santiago: OIT/SERNAM.
- (1997): «El enfoque de la exclusión social: elementos analíticos y aportes para la discusión sobre la pobreza y el desarrollo social en América Latina». Inédito.
- CHONCHOL, JACQUES (1997): «Formas y consecuencias de la globalización». En VV.AA.: *Globalización, modernización y equidad en América Latina*. Cuadernos ARCIS/LOM. Santiago: ARCIS/LOM.
- CORREA, ENRIQUE (1997): «El rol de las políticas públicas». En VV.AA.: *Globalización, modernización y equidad en América Latina*. Cuadernos ARCIS/LOM. Santiago: ARCIS/LOM.
- FALETTI, ENZO (1989): «La especificidad del Estado en América Latina». *Revista de la CEPAL* N°38. Santiago: CEPAL.
- FRANCO, ROLANDO (1996): «Los paradigmas de la política social en América Latina». *Revista de la CEPAL* N°58. Santiago: CEPAL.
- GARGARELLA, ROBERTO (1995): «El ingreso ciudadano como política igualitaria». En RUBÉN LO VUOLO (compilador): *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: CIEPP-Miño y Dávila Editores.
- GORZ, ANDRÉ (1995): *Metamorfosis del trabajo*. Madrid: Editorial Sistema.
- HARDY, CLARISA (1997): *La reforma social pendiente*. Santiago: Ediciones Chile XXI.
- HOBBSAWM, ERIC (1995): *Historia del siglo XX*. Madrid: Cátedra.
- LO VUOLO, RUBÉN (1995a): «A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano». En RUBÉN LO VUOLO (compilador): *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: CIEPP-Miño y Dávila Editores.
- (1995b): «La economía política del ingreso ciudadano». En RUBÉN LO VUOLO (compilador): *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: CIEPP-Miño y Dávila Editores.
- MAIRA, LUIS (1997): «Integración social, distribución y pobreza». En VV.AA.: *Globalización, modernización y equidad en América*

- Latina*. Cuadernos ARCIS/LOM. Santiago: ARCIS/LOM.
- OFFE, CLAUS (1990): *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. México: Alianza.
- (1992): *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*. Madrid: Alianza.
- (1993): «Ingovernabilidad. El renacimiento de las teorías neoconservadoras». En SUSANA VILLAVICENCIO y RICARDO FORSTER (compiladores): *Módulo III de Ciencia Política*. Buenos Aires: FUBA.
- (1995): «Un diseño no productivista para las políticas sociales». En RUBÉN LO VUOLO (compilador): *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: CIEPP-Miño y Dávila Editores.
- PIPITONE, UGO (1986): *El capitalismo que cambia*. México: Ediciones Era.
- ROSANVALLON, PIERRE (1995): *La nueva cuestión social. Repensar el Estado de Providencia*. Buenos Aires: Manantial.
- SALAMA, PIERRE y JACQUES VALIER (1996): *Neoliberalismo, pobrezas y desigualdades en el tercer mundo*. Buenos Aires: CIEPP-Miño y Dávila Editores.
- SARMIENTO, JULIO (1998): «Exclusión social y ciudadanía. Perspectivas de las nuevas democracias latinoamericanas». *Última Década* N°8. Viña del Mar: Ediciones CIDPA.
- SCHMITTER, PHILIPPE (1985): «Neocorporativismo y Estado». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* N°31. Madrid: CIS.
- VAN PARIJS, PHILIPPE (1995): «Más allá de la solidaridad social. Los fundamentos éticos del Estado de Bienestar y de su superación». En RUBÉN LO VUOLO (compilador): *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: CIEPP-Miño y Dávila Editores.