

REGÍMENES POLÍTICOS DE BASE POPULAR EN AMÉRICA LATINA. DEFINICIONES Y DESCONCIERTOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

POLITICAL REGIMES OF POPULAR BASE IN LATIN AMERICA. DEFINITIONS AND BEWILDERMENT OF SOCIAL POLICY

*LAS REFORMAS SOCIOLABORALES EN AMÉRICA LATINA.
UNA PROPUESTA PARA UN NUEVO ACERCAMIENTO ANALÍTICO*

*THE SOCIAL AND LABOUR REFORMS IN LATIN AMERICA.
A PROPOSAL FOR A NEW ANALYTICAL APPROACH*

Hans-Jürgen Burchardt*

RESUMEN

Las desigualdades sociales en América Latina, suelen explicarse con frecuencia mediante el desarrollo insuficiente de las instituciones, de la democracia y de la política social. El presente artículo se ocupa fundamentalmente de aquellos puntos de permanencia de las desigualdades sociales en la región, considerados como una expresión eficaz de formas de dominación y poder político. Asimismo, analiza cómo se puede aproximar analíticamente desde dicha perspectiva a la democracia y a la política social.

PALABRAS CLAVE: DESIGUALDAD SOCIAL * RÉGIMEN DE BIENESTAR * POLÍTICAS SOCIOLABORALES * DEMOCRACIA SOCIAL

* Cátedra de Relaciones Internacionales e Intersociales de la Universidad de Kassel, Alemania.
burchardt@uni-kassel.de

ABSTRACT

Social inequalities in Latin America are often explained by the insufficient development of institutions, democracy and social policy. This article deals fundamentally with those points of continuity of social inequalities in the region, considered as efficient expressions of forms of domination and political power. It also analyzes how democracy and social policy can be analytically approached from this perspective.

KEYWORDS: SOCIAL INEQUALITY * WELFARE REGIMES * SOCIAL AND LABOUR POLITICS * SOCIAL DEMOCRACY

Con excepción de África Subsahariana, América Latina es la región con la mayor tasa de desigualdad en el mundo, tanto en lo concerniente a ingresos como al acceso a bienes públicos, como la salud y la educación. A pesar de cambios paradigmáticos en la economía y numerosas transformaciones políticas, la desigualdad evidente cambió poco durante todo el siglo xx. Tampoco la llamada tercera ola de democratización, que comenzó en el decenio de 1980, ha contribuido hasta el momento a mejorar las posibilidades de participación social de los grupos más desfavorecidos de la población. Solamente en algunos países de América Latina, se aprecian en los últimos años, mejoras en la brecha salarial (Lopez-Calva y Lustig, 2010), mientras que los procesos de democratización apenas han reportado beneficios sociales para la mayoría de los países. En la lucha contra la pobreza, en cambio, se registra un cierto éxito. No obstante, este se limita a países con un mercado laboral dinámico y se debe más a condiciones económicas propicias que a una intervención activa por parte del Estado (ECLAC, 2010). Si se consideran más detenidamente los datos de la desigualdad social, puede observarse que los éxitos alcanzados en la lucha contra la pobreza no van necesariamente acompañados de una distribución más justa de los ingresos ni de mejores oportunidades sociales (Wehr y Burchardt, 2011).

La persistente existencia de la extrema disparidad en los ingresos y en las oportunidades, a pesar de la creciente democratización, se ha convertido con el inicio del siglo XXI en un desafío político general para los gobiernos de la región y ha conducido a una discusión intensa y en ocasiones, controvertida entre los investi-

gadores (Bértola, Castelnovo y Rodríguez, 2009; Coatsworth, 2008; Engermann y Sokoloff, 2006; Milanovic, Lindert y Williamson, 2008; Prados de la Escosura, 2007). No existen dudas de que los regímenes de distribución del Estado del bienestar están fuertemente implicados en la reproducción de la desigualdad. Ciertamente es que ya a principios del siglo xx, en algunos países de la región (Argentina, Brasil, Cuba y Uruguay) se desarrollaron políticas sociales similares a las de Europa. Sin embargo, a diferencia de los Estados industrializados occidentales, que mediante la tributación fiscal y transferencias monetarias compensan en cierta manera, las disparidades en los ingresos generadas por el mercado y mejoran a largo plazo la heterogeneidad distributiva de los ciudadanos, mediante bienes y servicios públicos como la salud y la educación; los sistemas sociales de América Latina no se caracterizan por tener la misma tendencia.

Es decir, hasta hoy los gobiernos latinoamericanos no han logrado imponer un impuesto significativo a las elites con más altos ingresos, de manera que la tasa tributaria nominal es baja y la evasión de impuestos es muy común. Por lo tanto, América Latina se permite generar sistemas sociales de integración vertical y de escasa integración horizontal, las prestaciones del Estado benefician sobre todo a una capa privilegiada (Huber *et al.*, 2009; Schneider y Soskice, 2009).

A pesar de todas las diferencias entre los regímenes de bienestar en América Latina (Martínez-Franzoni, 2008; Marcel y Rivera, 2008; Riesco, 2007; Segura-Ubiergo, 2007) se pueden establecer algunas características regionales que explican estas configuraciones

específicas de forma análoga a los Estados de bienestar conservadores corporativos (para una definición de este concepto, véase Esping-Andersen, 1993), los seguros sociales están vinculados al trabajo asalariado y a contratos laborales formales en la economía formal.

De este modo, afirma con razón Barrientos (2009), el llamado *formal employment* se convierte en el *gatekeeper to accessing welfare institutions* y el mercado laboral en un *primary stratification device*. Así los países latinoamericanos —incluso en comparación con los europeos (Carnes, 2009 y Schneider *et ál.*, 2010)— cuentan, por una parte, con numerosas regulaciones y un profundo arraigo a las normas del derecho laboral, tanto en lo concerniente a los derechos del individuo (protección de la maternidad, protección en el puesto de trabajo, indemnización en caso de cesantía, etc.) como también en los derechos colectivos (libertad de asociación, negociación colectiva). Pero, por otra parte, se observa no solo su deficiente aplicación, sino que estos derechos conciernen únicamente a un número relativamente reducido de obreros y empleados con una relación laboral formal, mientras que la gran mayoría de los trabajadores de la economía informal quedan excluidos de los servicios sociales (Mesa-Lago, 1978 y 1985). Este fenómeno se explica, en parte, por medio de la historia del surgimiento de Estados de bienestar latinoamericanos en el contexto del modelo de industrialización, a partir de los años 1930 del siglo pasado: en la comparación interregional, los servicios sociales del Estado arrojaron resultados relativamente amplios y alentadores, pero se concedieron solo a grupos de trabajadores identificados por las elites como importantes para el proceso de desarrollo económico y político (militares, empleados del Estado, funcionarios públicos, maestros, obreros de industrias estratégicas). La generalización de estos derechos no se produjo o se impidió de forma sangrienta por los gobiernos militares del decenio de 1970.

En la actualidad, el marco político para las reformas sociolaborales parece mucho más propicio. Después de que las reformas neoliberales generaron solo un crecimiento económico

moderado, al tiempo que agudizaron el abismo social, se produjo un cambio en el pensamiento, que algunos investigadores intentan describir con conceptos como *Post-Washington-Concensus*, “paradigma posneoliberal”, entre otros (Burchardt, 2007). Como característica central de esta nueva fase de reformas, impulsadas generalmente por gobiernos progresistas de la región, se puede observar un abandono del radicalismo neoliberal del mercado, así como, una revalorización del Estado como actor central en la delimitación de las condiciones económicas y políticas.

Este cambio no implica una transfiguración del Estado desarrollista sino más bien, una reflexión activa sobre los mecanismos de control estatal adecuados para compaginar la competitividad con la participación social. Es por ello que las reformas estatales en la esfera social, dirigidas a mejorar el bienestar de amplias capas sociales, revisten una importancia creciente en la región.

Una mirada a los actuales acontecimientos sociolaborales de la región, permite percibir diversas políticas de reformas en las esferas del mercado laboral, la salud y las rentas, así como, una tendencia general a la re-socialización de las prestaciones del seguro (Arza, 2008; Mesa-Lago, 2008 y Riesco, 2009). Después del intento de desregular los mercados laborales ya fuertemente fragmentados y de flexibilizar los vínculos laborales formales, se observan intentos recientes de reforma, dirigidos a fortalecer los derechos laborales, tanto individuales como colectivos. En parte, estas medidas van acompañadas de una política activa de empleo e intentos de insertar en los sistemas de seguridad social a las personas que trabajan en la economía informal. Asimismo, la gran mayoría de los gobiernos latinoamericanos empezaron a estabilizar a un nivel más alto los gastos sociales, especialmente en la salud y en la educación (Segura-Ubiergo, 2007; Huber *et ál.*, 2008). Una novedad sociopolítica la constituyen también los resultados de programas CCTs (Conditional Cash Transfer Programs). A diferencia de otras medidas sociopolíticas, estos programas parecen llegar, en efecto, a sus destinatarios y precisamente, a los hogares pobres donde mejoran

la situación de los ingresos. No obstante, para contribuir a una mejora real de las oportunidades sociales resulta necesario insertarlos en reformas generales de las estructuras del sistema de salud y educación.

Actualmente, parece existir una dinámica favorable para las reformas sociolaborales, enfrentándose, sin embargo, a numerosos desafíos. Por un lado, debido a la mínima tasa tributaria, las medidas sociopolíticas tienen un limitado margen financiero. Generalmente, las reformas tributarias fracasaron a causa de la oposición de las elites económicas y políticas. Para imponer reformas sociolaborales que conlleven una amplia mejora de las oportunidades de las capas sociales desfavorecidas hasta el momento, se requieren por un lado, amplias coaliciones de reforma, que no representen únicamente los intereses de las minorías privilegiadas y por otro, comprometer a estos últimos para que acepten procesos de decisión democrática que beneficien a amplios estratos de la población. Esta será una ardua tarea, porque en la actualidad, si bien, las elites y los grupos profesionales favorecidos cuentan con una representación política de sus intereses bien organizada, no obstante, los grupos de la población que trabajan en la informalidad continúan careciendo de organizaciones, de representación y por tanto de un poder estructural.

En síntesis, puede afirmarse que las condiciones generales para las reformas sociolaborales, cuyo objetivo es mejorar las oportunidades y la justicia distributiva para los más desfavorecidos en América Latina, son positivas en estos momentos. Sin embargo, la posibilidad de implementación de una agenda de reformas, depende en gran medida, de los caminos recorridos por el Estado, de relaciones de poder concretas y de coaliciones de distribución. Para proporcionar un apoyo sólido, las ciencias sociales deberían, por un lado, profundizar sus reflexiones y ofrecer una re-conceptualización de la democracia (legitimación central para el régimen de bienestar) en América Latina. Por otro lado, habría que fomentar más estudios sobre las reformas sociolaborales, que presten especial atención a las relaciones de los legados estructurales (caminos de desarrollo de los

Estados del bienestar) e institucionales (perfil de los Estados del bienestar), a los actores y organizaciones políticas y por supuesto, al Estado, los cuales articulan, diseñan, aprueban, implementan o rechazan las reformas correspondientes. El objetivo de estos análisis no debería, entonces, centrarse únicamente en la optimización de los procesos de las reformas o de la determinación de nuevos tipos de Estados de bienestar, sino enfocar también las constelaciones de poderes, por medio de las cuales la política social legítima y asegura constantemente la desigualdad social.

DEMOCRACIA Y DESIGUALDAD: LÍMITES Y HORIZONTES TEORÉTICOS

Mediante las perspectivas a largo plazo pueden observarse que las tasas de desigualdad social se han solidificado desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, en un nivel superior al internacional (Coatsworth, 2008 y Frankema, 2009). Esto significa que los diversos modelos de la política de desarrollo que se pueden identificar en la historia de la región del siglo XX, han tenido solo una influencia limitada en lo que se refiere a las desigualdades sociales. Esta fuerte constancia sugiere que los factores de reproducción de la desigualdad se concentran en el ámbito del poder político. “La paradoja latinoamericana” (Burchardt, 2010), es decir, la perpetuación de la desigualdad social a pesar de regímenes democráticos consolidados, sigue siendo para la teoría de la democracia de considerable implicación, porque esta pone de relieve la necesidad de vincular nueva e intensamente la cuestión de la participación política con la desigualdad social.

La teoría liberal se ocupa de esta problemática desde hace ya un tiempo y ha generado interesantes propuestas. Amartya Sen (1997), por ejemplo, escribe sobre la capacidad de acceder tanto a los recursos económicos (*entitlements*), a las oportunidades sociales (*opportunities*) como a las competencias sociales (*capabilities*), junto a la función de garantizar la realización de la primacía liberal de la libertad individual. Para la distribución de los derechos de acceso y de oportunidades, se hacen responsables los recursos económicos,

las condiciones de intercambio, así como, los derechos jurídicos formales, los que según Sen, solo se pueden garantizar mediante un sistema político y una cultura político-democrática.

Con este planteamiento, Sen subraya que la existencia de derechos formales de acceso por sí solos no basta para garantizar el beneficio completo de tales derechos. Con ello se refiere a la relación recíproca de la (des-) igualdad social, a la participación política y a los recursos económicos básicos. Al definir en términos de libertades, la capacidad de decisión económica, las oportunidades y las competencias, la limitación o ausencia de las mismas pueden declararse como una falta de libertad. En síntesis, las dimensiones socioeconómicas se incluyen entre las variables de análisis de la teoría liberal. Con esta vuelta de tuerca, Sen logra elevar las dimensiones socioeconómicas de la sociedad hacia un eje crucial de la teoría liberal sin ponerlo fundamentalmente en cuestión.

Al igual que Sen, la filosofía política de John Rawls (1971), se basa en el conocimiento de que los factores sociales influyen sobre la percepción individual de las oportunidades y llegado el caso, pueden perpetuar e incluso incrementar la desigualdad social. Por este motivo, es necesario para Rawls, que se creen instancias de regulación social y democrática que garanticen procedimientos equitativos y de justicia en términos de equidad. Las desigualdades sociales y económicas resultan entonces, para este pensador, un principio de diferencia aceptable, siempre y cuando estas estén incorporadas democráticamente a funciones y a posiciones abiertas a todos los individuos. Rawls conserva la primacía de la libertad individual y de la igualdad política-jurídica, por consiguiente, la dimensión de la justa igualdad de oportunidades.

Estos intentos de incluir factores sociales en la teoría de la democracia liberal se enfrentan, simultáneamente, con un enigma inmanente: ellos parten del concepto de individuo, que actúa de manera racional y utilitarista, aspirando primariamente a una ampliación de su propia libertad. La generación originaria del talento o de las competencias individuales se realizan, por lo tanto, fuera del acto social

mismo. En consecuencia, el acto social se centra únicamente en las formas de promover estas competencias y no en su génesis. Si esta exigencia se regula a través de la facilitación (*enabling*) y de un acceso democráticamente organizado, este garantiza la igualdad de oportunidades y una mayor justicia social, sin entrar en conflicto con el principio liberal de libertad individual.

Por este motivo, la teoría liberal carece de una comprensión de la determinación social por colectivos. Las acciones individuales, al igual que el desenvolvimiento de los talentos, las competencias y hasta los estilos de vida, aunque no son definidas exclusivamente por el contexto social, sí se encuentran fuertemente condicionadas por él. La competencia, que es indispensable para el ejercicio de la participación, es determinada a menudo en los campos sociales (por ejemplo, en la familia, la religión o el trabajo), que se sitúan en el marco de la teoría liberal delante de las requeridas instituciones en el procedimiento de justicia. Por tanto, el objetivo de reducir la desigualdad social y extender los derechos sociales no debe tener en cuenta, primeramente, el empoderamiento individual y la democratización de los accesos institucionales, sino al mismo tiempo la promoción material e intelectual de los comunidades y de los sectores subalternos, de los grupos sociales menos favorecidos y con menor capacidad para defender sus intereses, como por ejemplo, asociaciones campesinas, grupos étnicos y organizaciones de mujeres. Es decir, es necesario, antes de dar paso a una participación política formal, un fomento para colectivos y asociaciones de representación escasa, que ayude a neutralizar el efecto de las asimetrías de poder (Cohen, 1995).

Semejantes reflexiones retoman los conceptos de la “democracia social”, basados en el punto de vista de que la igualdad de los seres humanos no es una facticidad y de que el orden democrático solo establece estándares de justicia insuficientes. La democracia debe entenderse, consiguientemente, como una constitución política, que debe asegurar no solo la igualdad política-jurídica, sino también la inclusión social de sus ciudadanos con el fin de

garantizarles, además, la validez formal de los derechos básicos de libertad como también el derecho a la concreción efectiva real (Marshall, 1977; Heller, 1971a y 1971b).

El enfoque de la “democracia social” complementa, en este sentido, la teoría liberal en una dimensión de derechos de participación social. Este procede como los ejercicios de extensión liberales antes mencionados, ya que pone de relieve la participación en la esfera económica como un derecho democrático y le asigna al Estado democrático la tarea de garantizar la redistribución necesaria, además de la política social.

Por último, también los conceptos actuales de la “democracia social” se basan en las ideas de la racionalidad individual y del desarrollo lineal progresivo de la democracia. El enfoque de la democracia social puede extenderse a una comprensión no esencialista de la sociedad y de la democracia. Si se entiende la democracia, no como una expresión agregada de la razón individual basada en el consenso político de la superación de conflictos sociales, sino como un tipo específico de lucha institucionalizada (y pacificada) de las contradicciones sociales, se abriría entonces un “nuevo” camino para un análisis de los regímenes democráticos que no se limita a los axiomas liberales. Por un lado, la democracia puede ser entendida como una relación específica entre las diversas identidades colectivas y bajo consideración de acciones que no siempre son racionales; por otro lado, el poder político puede ser observado desde otra dinámica, es decir, como una continua simultaneidad de reciprocidad y antagonismo. Cada orden social sería entonces, el resultado del procedimiento político sedimentario que además, a causa de su antagonismo subyacente, se basa siempre en alguna forma de exclusión (Laclau y Mouffe, 1985).

Un análisis acerca de la democracia a partir de estas reflexiones tendría que concentrarse en observar las instituciones democráticas, no solo como ha sido hasta ahora, a través de sus organizaciones formales o criterios de (in-) eficiencia. Más bien, se debe tener en vista los mecanismos democráticos que generan tanto la integración y que al mismo

tiempo, organizan y legitiman la exclusión de los colectivos sociales. Volviendo a lo afirmado por Fraser (2006), la convergencia entre la democracia y la desigualdad social en América Latina, se podría interpretar de esta manera, como una “disparidad participativa”.

Esto significa que las relaciones asimétricas de poder evidentes, como es el caso de la corrupción o del clientelismo político, no son simplemente fenómenos deficitarios, sino mecanismos de poder inherentes. Por esta razón, las a menudo descritas como “áreas grises” de la democracia no son defectuosas (y por tanto superables), sino más bien campos, en donde se materializan y cristalizan el impedimento o el aumento sistemático de la participación política y social. Si en correspondencia a esta perspectiva se acepta que la democracia en América Latina dispone de modelos políticos propios y de lógicas funcionales, y que estas deben ser analizadas, no en su forma o estado, sino en sus procesos y prácticas específicas, se abrirán contextos históricos, geográficos, de género, etc., así como, particularidades regionales que los estudios basados en una metodología apropiada a las democracias europeas o norteamericana, han perdido hasta el momento.

LA DESIGUALDAD EN LAS POLÍTICAS SOCIOLABORALES: ¿MANIFESTACIÓN DE UN PODER EFICIENTE?

Una gran parte de la investigación reciente sobre la política sociolaboral, discute especialmente acerca de la eficiencia, así como, de la evaluación de impactos de diversas y nuevas reformas sociales. Estos enfoques son asociados ocasionalmente a disputas para poder establecer la formulación de políticas específicas, tales como la exigencia de un “nuevo” contrato fiscal o social (Machinea y Serra, 2008; Tironi, 2008). Otros estudios sistematizan de acuerdo con Esping-Andersen (1993), los modos específicos de los regímenes de bienestar latinoamericanos basados en las categorías centrales de la mercantilización y desmercantilización (Barrientos, 2004 y 2009; Filgueira, 2007; Valencia Lomelí, 2010). Ellos se ocupan, en este caso, intensivamente del fenómeno de la fragmentación del mercado laboral de la región y

sobre esta base, reflexionan críticamente sobre la categoría de la decomodificación.

Así, por ejemplo, Rudra (2008) indica explícitamente que el enfoque analítico de la decomodificación presupone, al mismo tiempo, una comodificación exitosa, pero este no es a menudo el caso de América Latina, debido a que una gran parte de la población que se encuentra en edad laboral está excluida del mercado laboral asalariado. En este sentido, la política se enfrenta a un planteamiento complejo del problema, ya sea el de facilitar las políticas de decomodificación para un grupo relativamente exclusivo de trabajadores asalariados (*protective regimes*), el de dirigirse a trabajadores comodificados informales (*productive regimes*) o el de combinar a ambos. También Gough y Wood (2004 y 2006) indican con base en sus estudios interregionales, el hecho de que más allá del mundo de la OCED, los mercados laborales son solo limitadamente capaces de absorber la mano de obra, con la consecuencia de que la protección estatal y social, muchas veces, se vuelven precarias para grandes partes de la población.

Las relaciones familiares de parentesco e informales, juegan por el contrario, un rol especial; es por eso que muchos regímenes de bienestar en América Latina, así como, en los países del Este de Asia y África son caracterizados por ellos como *informal security regimes*. De la misma manera, argumenta Barrientos (2004 y 2009) en su análisis sobre el desarrollo contemporáneo del Estado de bienestar latinoamericano. El autor plantea la cuestión de si el ajuste neoliberal, a partir de los años 1980, equivaldría al concepto de *critical juncture*, en el cual se transformaron los tradicionales regímenes de bienestar *truncated conservative/informal* mediante una amplia liberalización del mercado laboral en regímenes de carácter *hyphenated liberal-informal*.

Estos y otros estudios se refieren a investigaciones de la informalidad, cuyo análisis hizo tomar conciencia de que el empleo no-formal (fuera de la agricultura) constituía una parte considerable del mismo; o cuándo no, incluso la mayoría de la población en edad laboral de América Latina se halla en esa situación.

Estas líneas de investigación, que desde 1970, han proporcionado numerosas interpretaciones controvertidas (sistematizado véase: Chen, 2005), advierten expresamente en la actualidad que una comodificación de amplios niveles sociales no se ve frecuentemente en la economía informal. Además, numerosas actividades informales se encuentran integradas en relaciones de producción y de distribución pero, a causa de sus características específicas, las políticas decomodificadoras no son accesibles (OIT, 2010). Si se toman indiscutiblemente tales mercados laborales de trabajo informal como una importante fuente de desigualdad social, entonces, la capacidad de control estatal estaría limitada ante este fenómeno, pese a que estudios recientes recuerden que el ámbito informal no constituye un espacio libre del Estado, sino que allí también actuarían, por completo y de forma constitutiva, los modelos de desarrollo económico, la jurisprudencia y la capacidad de imposición del Estado (Fernández-Kelly y Shefner, 2006).

Los estudios acerca de la política sociolaboral que se aplica en América Latina toman en cuenta, en gran parte, este conocimiento acerca de la dimensión de la informalidad. Asimismo, esa dimensión hace hincapié adicionalmente en que la precaria integración en el mercado laboral, está del mismo modo acompañada con frecuencia de una precaria protección social, que caracteriza especialmente un *welfare-mix* regional. Sin embargo, en lugar de observar y de poner en relación este conocimiento con las convergencias y dinámicas entre los modos de integración del mercado laboral, las políticas sociales y laborales públicas, así como, las constelaciones correspondientes, muchos estudios están contrariamente interesados en instrumentos de la ampliación y profundización de la regulación política o en la identificación de nuevos tipos de regímenes de bienestar. Así varios analistas trabajan metódicamente con los mismos conceptos normativos de proveniencia estadounidense o europea, que ellos mismos inicialmente critican.

Por tanto, los estudios sobre la permanente desigualdad social que no persiguen un enfoque de crear instrumentos de regulación

o nuevas tipologías, sino que intentan abordar empíricamente la “paradoja latinoamericana” de una desigualdad democráticamente legitimada, siguen siendo muy pocos. Para ello, se requiere desarrollar una nueva perspectiva analítica, en la que la política sociolaboral no sea entendida en última instancia como una respuesta política, sino al mismo tiempo, como un campo de articulaciones y cristalización de constelaciones y conflictos sociales, en el cual se encuentren diferentes intereses sociales, siendo representados por los actores políticos y privados mediante una política democrática formal e informal. Con estos objetivos pudieron hacerse sondeos empíricos en diferentes países de la región sobre las recientes reformas sociales ¿qué tipo de actores y de instituciones concretas conservan, aumentan o reducen la desigualdad social? y ¿cómo pueden estos últimos imponerse y legitimarse?

Para eso la pólvora ya ha sido inventada y no tiene necesidad de volver a inventarse. De esta manera, ya han señalado en sus primeros trabajos tanto Esping-Andersen (1993) como Claus Offe (2006), que la política sociolaboral debe ser considerada como el campo político, en el cual se lucha habitualmente por la (re-) distribución y por ende, por la (des-) igualdad social. Dicho acercamiento permite entender la política sociolaboral como un campo de análisis, en el cual las desigualdades se establecen, se modifican y se legitiman en prácticas sociales. Mediante un cambio de perspectiva, hoy la mayoría de los enfoques institucionalistas sobre la democracia y la política social podrían estudiar más profundamente, de qué manera los gobiernos responden a las demandas sociales y así contextualizar las dimensiones de poder en sus consideraciones. Las respuestas empíricas a la cuestión de qué articulaciones sociales podrían obtenerse o no en el proceso de la institucionalización de demandas y prácticas sociales, o sobre qué procesos de decisión se imponen o no al nivel de participación, serían esclarecedoras para entender la reproducción de las desigualdades sociales.

A partir del debate sobre *non-decisions* (Bachrach y Baratz, 1970), en el cual fue planteado tanto el significado de las no-decisiones

para las cuestiones de poder y de distribución como el problema de la medición de su evidencia empírica; nuevas reflexiones se focalizan en la cuestión del efecto de los filtros institucionales que están colocados antes y en las instituciones democráticas (Weinmann y Burchardt, 2011). Se trata de identificar los modos de selección de las instituciones que determinan que los intereses, las necesidades y los derechos de ciertos grupos sociales sean impedidos sistemáticamente en su realización mediante el acto de otros grupos. Metodológicamente, este enfoque analítico puede inspirarse en los estudios de los *Policy-Cycles*: si se observaran las desigualdades sociales y las recientes reformas sociales de América Latina, se podría por ejemplo, hacer constar de qué manera los intereses o las necesidades de los actores en estos procesos de reformas se convertirían, primero, en (no) *inputs*, luego en *issues* y por último, qué modos de selección se imponen (especial atención se debería prestar aquí a las categorías de género y etnia). En adelante, habría que analizar cómo se comportan los niveles ejecutivo, legislativo y parlamentario ante las respectivas reformas, qué tipo de procesos de filtro existen aquí y qué *outputs* como también los *impacts* que se originarían posteriormente y que luego serán impedidos. Tal análisis sobre la articulación del objetivo, la legislación y la realización de las reformas sociales permite una vinculación relativamente concreta a intereses específicos y grupos de poder. Con respecto al significado relevante que obtienen con ello la informalidad y los mercados laborales para la política social, la distribución y la desigualdad (Grassi y Danani, 2009), parecen ser de especial interés para los estudios sociolaborales en la región, en este caso, tres campos de investigación:

A) INTEGRACIÓN DE GRUPOS VULNERABLES

En el caso de la economía informal, sobre todo las mujeres, los campesinos, los jóvenes y los migrantes están afectados por la pobreza de manera crítica. A esto se suma, en general, el hecho de que no son incluidos en las estadísticas por realizar actividades invisibles. En consecuencia, se plantean ciertas interrogantes: ¿En qué medida se adaptan

las propuestas reformistas a las características específicas de estos grupos de la población? ¿Generan las reformas recientes o en curso, los incentivos adecuados para integrarlos al sistema de relaciones laborales formales? Las reformas ¿aumentan el nivel de seguridad social de los grupos vulnerables mencionados? ¿En qué medida se promueve o impide una representación política de los grupos en situación de vulnerabilidad? ¿Cómo se comportan los diferentes actores en el ámbito de las relaciones laborales? ¿Han surgido nuevos actores que impulsen las reivindicaciones de los grupos especialmente vulnerables en el mercado laboral?

B) POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN LABORAL

Las actividades de la economía informal se destacan por la falta de acceso a la seguridad social y por un alto grado de precariedad con respecto a la jornada de trabajo, los salarios y la protección laboral. Una extensión de la cobertura de la seguridad social no va acompañada necesariamente de un cambio de la estructura del trabajo o de una eliminación del empleo precario. Por ello, es necesario preguntarse ¿Hasta qué punto las actuales reformas laborales en América Latina, suponen una contribución significativa para aumentar la formalización más allá de la expansión del mercado de trabajo y del crecimiento económico? ¿Cuán importantes son los intentos de formalización en las agendas reformistas? ¿Existen iniciativas reformistas que tengan como consecuencia un aumento proporcional del sector laboral formal en relación con las actividades informales? ¿Qué actores dinamizan los intentos de formalización y cuáles se oponen? ¿En qué medida se concretan las reformas introducidas en el ámbito laboral?

C) LA DESVINCULACIÓN ENTRE EL TRABAJO FORMAL Y EL ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL

Hoy, muchas reformas en América Latina tienden a una extensión del acceso a la seguridad social. Estos procesos son vistos, en gran medida, como una nueva fase de incorporación, al tiempo que plantean la cuestión de si se produce una expansión horizontal de

la cobertura de la seguridad social a grupos excluidos. ¿Se dan por satisfechos los actuales esfuerzos reformistas con una profundización vertical de la seguridad social existente? ¿Cuán fuerte es la persistencia de las instituciones heredadas y de las formas de organización de la seguridad social frente a los esfuerzos reformistas? ¿Qué actores impulsan estos procesos reformistas y cuáles los bloquean?

Tanto la investigación centrada en las instituciones y en los actores, como también en las estructuras políticas, podrían ampliar sus horizontes hacia un nuevo planteamiento del problema. Los enfoques institucionalistas podrían (mediante el análisis de las prácticas sociales, las instituciones y las demandas sociales) integrar y contextualizar más sólidamente en sus consideraciones, las reflexiones acerca de las dimensiones de poder. En lo que a esto concierne, existen ya propuestas inspiradoras a las que debería referirse con más frecuencia (clásico: Offe, 1969). Los enfoques estructuralistas deberían en cambio, considerar más seriamente, sin por ello tener que renunciar a sus principios, el hecho de que las instituciones políticas son tan importantes para el análisis de la democracia, de la desigualdad y del poder, como lo son también las estructuras políticas (Mouffe, 2007). A partir de este acceso metodológico, se abre una nueva perspectiva analítica para la región: la política social-laboral de América Latina debe ser comprendida, por consiguiente, como uno de los campos políticos centrales, en el cual se lucha por la perpetuidad, la (re-) distribución o por la reducción de la desigualdad social. Acercarse analíticamente a este campo y a sus articulaciones recientes, promete una nueva comprensión del fenómeno. De allí, podrían surgir nuevas respuestas para la todavía vigente cuestión social en la región, como por ejemplo, orientaciones para la constitución de futuras alianzas de reformas. Asimismo, la investigación sobre la política sociolaboral de América Latina cobraría más cuerpo y consistencia.

En síntesis, se puede establecer que el análisis científico de las políticas sociolaborales no solo constituye una opción más para mejorar los instrumentos sociopolíticos, promoviendo

de este modo, la justicia social. Dicho análisis es, más bien, la puerta que abre nuevos horizontes para poder llevar a cabo una comprensión más profunda de los procesos sociales y del poder político, abriendo con ello opciones para políticas, que vayan más allá de la misma política social.

BIBLIOGRAFÍA

- Arza, Camila. "Pension reform in Latin America: distributional principles, inequalities and alternative policy options". *Journal of Latin American Studies* 40. Cambridge University Press, 2008: 1-28.
- Bachrach, Peter y Baratz, Morton. *Power and poverty. Theory and praxis*. Nueva York: Princeton University Press, 1970.
- Barrientos, Armando. "Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America". *Economy and Society* 38 (1). 2009: 87-108.
- Barrientos, Armando. "Latin America: towards a liberal-informal welfare regime". *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa, and Latin America*. Gough, Ian y Wood, Geof (eds.). Cambridge University Press, 2004: 121-168.
- Bértola, Luis; Castelnovo, Cecilia y Rodríguez, Javier. "Income distribution in the Latin American southern cone during the first globalization boom and beyond". *International Journal of Comparative Sociology* 50 (5-6). 2009: 452-485.
- Burchardt, Hans-Jürgen. "The Latin American paradox: convergence of political participation and social exclusion". *Internationale Politik und Gesellschaft* 3. 2010: 40-51.
- Burchardt, Hans-Jürgen. *Tiempos de cambio. Repensar América Latina*. El Salvador: Ediciones Böll, 2007.
- Carnes, Matthew. "Institutionalizing inequality: the political origins of labour codes in Latin America". *Kellogg Institute Working Paper* 363. 2009.
- Chen, Martha Alter. "Rethinking the informal economy: linkages with the formal economy and the formal regulatory environment". *Research Paper* 10. EGDI and UNU-WIDER, 2005.
- Coatsworth, John. "Inequality, institutions and economic growth in Latin America". *Journal of Latin American Studies* 40. 2008: 545-569.
- Cohen, Rogers. *Associations and democracy*. London: The Real Utopias Project, 1995.
- ECLAC. *Social Panorama of Latin America 2010*. Santiago de Chile: ECLAC, 2010.
- ECLAC. *Social Panorama of Latin America 2011*. Santiago de Chile: ECLAC, 2010.
- Engerman, Stanley y Sokoloff, Kenneth. "The persistence of poverty in the Americas: the role of institutions". *Poverty Traps*. Bowles, Samuel; Durlauf, Steven y Hoff, Karla (hrsg.). Princeton University Press, 2006: 43-78.
- Esping-Andersen, Gøsta (hrsg.). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton/ New Jersey: Princeton University Press, 1993.
- Fernández-Kelly, Patricia y Shefner, Jon. *Out of the shadows: political action and the informal economy in Latin America*. Pennsylvania State University Press, 2006.
- Filgueira, Fernando. "Latin American social states: critical junctures and critical choices". *Democracy and Social Policy*. Yusuf Bangura (ed.). Basingstoke, 2007: 136-163.
- Frankema, Ewout. *Has Latin America always been unequal? A comparative study of asset and income inequality in the long twentieth century*. Leiden/Boston: Brill, 2009.
- Fraser, Nancy. "La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación". *¿Redistribución o reconocimiento?: un debate político-filosófico*. Fraser, Nancy y Honneth, Axel (eds.). Madrid. Ediciones Morata, 2006: 17-85.
- Goñi, Edwin; López, Humberto y Servén, Luis. "Fiscal redistribution and income inequality in Latin America". *Policy Research Working Paper* 4487. The World Bank Development Research

- Group. Macroeconomics and Growth Team, 2008.
- Gough, Ian y Wood, Geof (hrsg.). *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa, and Latin America*. Cambridge University Press, 2004.
- Gough, Ian y Wood, Geof. "A comparative welfare regime approach to global social policy". *World Politics Bd.* 34 (20). 2006: 1696-1713.
- Grassi, Estela y Danani, Claudia. *El mundo del trabajo y los caminos de la vida: trabajar para vivir; vivir para trabajar*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2009.
- Heller, Hermann. *Gesammelte Schriften. Erster band (I): orientierung und entscheidung*. Leiden: A. W. Sijthoff, 1971a.
- Heller, Hermann. *Gesammelte Schriften. Zweiter band (II): recht, staat, macht*. Leiden: A. W. Sijthoff, 1971b.
- Huber, Evelyne; Pribble, Jennifer y Stephens, John D. "The politics of effective and sustainable redistribution". *Fiscal incidence and the middle class: implications for policy*. Estache, Antonio y Leipziger, Danny (eds.). Washington DC: The World Bank, 2009: 155-188.
- Huber, Evelyne; Mustillo, Thomas y Stephens, John. "Politics and social spending in Latin America". *Journal of Politics* 70 (2). 2008: 420-436.
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal. *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*. London, New York: Verso, 1985.
- Lopez-Calva, Luis Felipe y Lustig, Nora. *Declining inequality in Latin America: a decade of progress?* Brookings Institution Press/UNDP, 2010.
- Machinea, José Luis y Serra, Narcís (eds.). *Hacia un nuevo pacto social. Políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina*. Santiago, Barcelona: CIDOB/CEPAL, 2008.
- Marcel, Mario y Rivera, Elizabeth. "Regímenes de bienestar en América Latina". *Redes, estado y mercados. Soportes de la cohesión social latinoamericana*. Tironi, Eugenio (hrsg.). Santiago de Chile. Uqbar Editores, 2008: 151-224.
- Marshall, Thomas H. *Class, citizenship and social development*. Chicago: University of Chicago Press, 1977.
- Martínez Franzoni, Juliana. "Welfare regimes in Latin America: capturing constellations on markets, families and policies". *Latin American Politics and Society* 50 (2). 2008: 67-100.
- Mesa Lago, Carmelo. *Social security in Latin America: pressure groups, stratification and inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978.
- Mesa Lago, Carmelo (ed.). *The crisis of social security and health care. Latin American experiences*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1985.
- Mesa Lago, Carmelo (hrsg.). *Reassembling social security. A survey of pensions and health care reforms in Latin America*. Oxford, New Cork: Oxford University Press, 2008.
- Milanovic, Branko; Lindert, Peter H. y Williamson, J.G. "Ancient inequality". *NBER Working Paper* 13550. National Bureau of Economic Research, Cambridge Mass. 2008.
- Mouffe, Chantal. *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- Offe, Claus. "Politische herrschaft und klassenstrukturen. Zur analyse spätkapitalistischer gesellschaftssysteme". *Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme*. Kress, Gisela y Senghaas, Dieter (hrsg.). Frankfurt, Main. EVA, 1969: 155-189.
- Offe, Claus. *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Veränderte Neuausgabe, Frankfurt a. M.: Campus, 2006.
- OIT. *Panorama Laboral 2009: América Latina y Caribe*. Geneva: OIT, 2010.
- Prados de la Escosura, Leandro. "Inequality and poverty in Latin America: a long-run exploration". *The new comparative economic history. Essays in honor of*

- Jeffrey G. Williamson. Hatton, Timothy; O'Rourke, Kevin y Taylor, Alan (hrsg.). Cambridge (MA), London. MIT Press, 2007: 291-315.
- Rawls, John. *A theory of justice*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press, 1971.
- Riesco, Manuel. "The end of privatized pensions in Latin America". *Global Social Policy* 9 (2). 2009: 273-280.
- Riesco, Manuel (ed.). *Latin America. A new developmental state model in the making?* Palgrave. Macmillan, 2007.
- Rudra, Nita. *Globalization and the race to the bottom in developing countries. Who really gets hurt?* Cambridge University Press, 2008.
- Schneider, Ben Ross y Karcher, Sebastian. "Complementarities and discontinuities in the political economy of labor markets in Latin America". *Socio-Economic Review* 8 (4). 2010: 623-651.
- Schneider, Ben Ross y Soskice, David. "Inequality in developed countries and Latin America: coordinated, liberal and hierarchical systems". *Economy & Society* 38 (1). 2009: 17-52.
- Segura-Ubiergo, Alex (ed.). *The political economy of the welfare state in Latin America*. Cambridge University Press, 2007.
- Sen, Amartya. *On economic inequality*. Oxford: Clarendon Press, 1997.
- Tironi, Eugenio (ed.). *Redes, estado y mercados. Soportes de la cohesión social latinoamericana*. Santiago de Chile: Uqbar editores, 2008.
- Valencia Lomelí, Enrique. "Los debates sobre los regímenes de bienestar en América Latina y en el este de Asia. Los casos México y Corea del Sur". *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad* XVI (47). 2010: 65-103.
- Wehr, Ingrid y Burchardt, Hans-Jürgen. *Soziale Ungleichheiten in Lateinamerika: neue Perspektiven auf wirtschaft, politik und umwelt*. Baden-Baden: Nomos, 2011.
- Weinmann, Nico y Burchardt, Hans-Jürgen. "Die reise des jungen Offe ein Besuchs- und forschungsprogramm". *Soziale Ungleichheiten in Lateinamerika. Neue Perspektiven auf Wirtschaft, Politik und Umwelt*. Wehr, Ingrid y Burchardt, Hans-Jürgen (hrsg.). Baden-Baden. Nomos, 2011: 283-307.

Fecha de ingreso: 29/11/2011

Fecha de aprobación: 10/02/2012