

Sociedad y Estado en la discusión del bienestar social. A propósito de los procesos latinoamericanos de principios de siglo XXI

Claudia Danani*

RESUMEN: Este artículo busca reflexionar sobre los procesos que, a principios de siglo XXI, están reconfigurando la relación Sociedad y Estado en Latinoamérica a propósito de la discusión sobre el bienestar social. Se parte de la unidad contradictoria de la dualidad estado-sociedad y del Estado de Bienestar como exponente del enigma de la cuestión social. Al reponer el sentido positivo, afirmativo del término “bienestar”, el objetivo es reintroducir a la sociedad en el Estado, renovando las interrogaciones sobre aquella.

Palabras claves: Estado, Sociedad, Bienestar social, América Latina

ABSTRACT: This article seeks to reflect on the processes that, at the beginning of the 21st century, are reconfiguring the relationship between society and the state in Latin America in relation to the discussion on social welfare. It starts from the contradictory unity of the state-society duality and the welfare state as an exponent of the enigma of the social question. In restoring the positive, affirmative meaning of the term "welfare", the objective is to reintroduce society in the State, renewing the questions about it.

Keywords: State, society, social welfare, Latin America

“Los principales avances en la civilización son procesos que casi destruyen a las sociedades en las que ocurren”
Alfred Whitehead, 1926 (citado por Hirschman)

“El Estado de Bienestar ha sido una de las innovaciones institucionales más reverenciadas (y rechazadas) del siglo XX”
Gosta Esping-Andersen, 2006

“Desde los años ochenta no se ha planteado ninguna cuestión social más importante para la definición del tipo de sociedad en la que a todos les gustaría vivir que la del bienestar social”
Raymond Frey, 2000

El punto de partida

Durante los más de cuarenta años transcurridos desde “la crisis de los años 70”, los análisis técnicos y académicos y la hechura misma de las políticas han estado dominados por el debate sobre el Estado de Bienestar; debate que fue planteado, precisamente, como el de *su crisis*. La evidente persistencia del tema priva a esta primera afirmación de toda posibilidad de sorprender o de entablar una polémica sobre ella. No parece haber dudas de que así han sido las cosas.

Distinto es encarar el asunto preguntando por las razones de “la crisis”, de la persistencia de “situaciones de crisis” y de la vigencia de esa discusión. En aquellos primeros tiempos hubo una tríada de trabajos imprescindibles: en 1973 James O’Connor desnudó los fundamentos político-institucionales de la “crisis fiscal” del estado; unos años después, Norbert Lechner, con la cabeza y el alma puestas en la realidad latinoamericana, repuso el maltratado binomio “estado-sociedad” como lo que es -una totalidad- bajo la noción de “orden” (1981); y, en el mismo año, Claus Offe sistematizó las razones y argumentos de los ataques que a derecha e izquierda recibía el Estado de Bienestar (1981). Pero no hemos sido capaces de hacerles honor, y desde entonces las definiciones e interpretaciones transitan de un extremo a otro -de la reverencia al rechazo, de la celebración a la excomunió-, con poca inclinación a la introspección, a reconocer los propios límites explicativos y con aún menos capacidad de formular propuestas.

En las primeras ideas de este trabajo creemos que la explicación de ese “reincidente” retorno a “la crisis” debe buscarse en el hecho de que el Estado de Bienestar fue el mejor exponente de lo que -según la ya canónica definición de Robert Castel- aprendimos a consignar como *cuestión social*. Esto equivale a decir: *irremediablemente* contradictorio, de configuraciones y resultados siempre transitorios, y atravesado por controversias interminables e irresolubles, que al mismo tiempo le dan existencia. Sí: el Estado de Bienestar fue el mejor representante del enigma que plantea Castel; es decir, el representante de la pregunta sobre qué es lo que mantiene cohesionadas, en tanto tales, a las sociedades modernas¹, cuando según nuestros propios cálculos hace ya mucho que deberían haberse

desintegrado. En algún sentido, podríamos decir que el Estado de Bienestar fue, él mismo, ese enigma devenido configuración socio-estatal.

Si el objetivo de tantos años de análisis y debates era consagrar ciertas definiciones básicas, encontrar causas y consecuencias, y/o atribuir/eximir de responsabilidades por “la crisis”, deberemos admitir que los frutos esperados no llegaron: el de “crisis” sigue siendo un concepto esquivo, y la multiplicidad de definiciones de “Estado” parece estar más vinculada con la falta de claridad que con la complejidad y la profundidad de las elaboraciones; las interpretaciones no logran concluir si las bancarrotas sociales, económicas y políticas son resultado de “la intervención” estatal o de su inacción (exceso, defecto, orientación, impericia) y ni siquiera disponemos de una definición del mismísimo término “bienestar”, que tal vez debería ser el menos controvertido.

Como se ve, el listado de asuntos pendientes es grande. Sin embargo, de manera bastante tentativa, en este trabajo nos interesa llamar la atención sobre otros dos aspectos que hacen a esta “historia política del bienestar” (que al mismo tiempo es parte de la “historia del estado”) y a los debates y análisis sobre ella, y que a menudo quedan dejados de lado: por un lado, queremos reponer el sentido positivo, afirmativo (no remedial) del término “bienestar”, advirtiendo sobre las que creemos que son las consecuencias conceptuales y políticas que se siguen de su descuido... siempre que ello no sea deliberadamente buscado, por supuesto. Por otro lado, nos importa reintroducir a la sociedad en la discusión sobre el bienestar y sobre el Estado de Bienestar, interés que nos viene de una doble observación: en primer lugar, abonamos una perspectiva según la cual la distinción entre estado y sociedad (también *la relación estado-sociedad, que supone a aquella*) es sólo analítica, no orgánica, y por ello es imprescindible recordar permanentemente que no se trata de un atributo de “la realidad” sino de quienes la observamos. Sin embargo -y este es el segundo aspecto a plantear- suele suceder que aun desde perspectivas como la que acabamos de resumir, en los análisis específicos se omite (o no se insiste lo suficiente, lo que es parecido) *que todo estado es estado de una formación social* y, por lo tanto, el Estado de Bienestar es el estado de una *Sociedad de Bienestar*. Por ello, podríamos decir que nuestro segundo propósito en este trabajo es *reintroducir a la sociedad en el Estado*, renovando las interrogaciones sobre aquella. Tal vez, con ello podamos aportar a un capítulo “de la sociedad” en la doble historia del bienestar y del estado de la que hablamos líneas atrás.

Estado del Bienestar: colectividad y bien común

Aunque pudiera parecer innecesario, empezamos por recordar que el término “bienestar”, que denota a la formación estatal característica de la segunda posguerra, está peligrosamente incompleto cuando no se señala su carácter *social, colectivo*. Y advertimos que esa fórmula (“bienestar social”) a veces parece alimentar otro riesgo, del que es necesario prevenirse, cuando por analogía (a veces por traducciones confusas, pero debe admitirse que no sólo “por error”) se lo aproxima a la institucionalidad del tipo “bienestar/asistencia social” (Estado Benefactor, Estado Asistencial... incluso, Estado Social). En síntesis: en este trabajo hablaremos de “Estado de Bien-

estar” en sentido cabal, señalando que con esa expresión no aludimos a un bienestar abstracto ni general (“bienestar humano”), ni de contenidos o valor relativos a cada persona (“la felicidad personal”), sino *al bienestar colectivo de una comunidad, entendido como las condiciones colectivamente creadas para la realización de sus miembros*. Más aún, hablamos explícitamente de una *comunidad política, cuya organización estatal expresa y realiza el compromiso y la responsabilidad al respecto, pues concibe el “estar bien” y la satisfacción como parte del bien común y asunto de interés público* (de Swaan, 1992; Danani, 2013b).

En el trabajo fundacional al que ya hicimos referencia, Lechner (1981) afirma que en el capitalismo el Estado es el agente principal del ordenamiento normativo y simbólico, y que a la vez ese ordenamiento es constitutivo de la vida social, al punto que no puede decirse siquiera que existe una sociedad anterior al mismo. “Tiene lugar un doble proceso”, dice el autor: “el Estado se constituye por medio de las relaciones sociales y, por otra parte, las constituye. Es objeto y sujeto a la vez” (1981:1081). A este respecto entonces, decimos que la definición de “bienestar social” es la piedra de toque de las relaciones sociales y de las instituciones del Estado de Bienestar, sobre y a través de las cuales se *funda un “orden bienestarista” como totalidad*.

Existen ya excelentes reconstrucciones del Estado de Bienestar, tanto de carácter terminológico (diferentes definiciones) como histórico (de los procesos reales), por lo que no es necesario presentarlas aquí. En cambio, para nuestras preocupaciones es oportuno hacer notar, en lo conceptual, la frecuencia con la que la fórmula “Estado de Bienestar” (que como ya dijimos, impregna de un sentido distintivo a ese Estado) queda asociada a déficits o a modos de conjurar eventos negativos: “enfrentar problemas sociales” y “brindar *protección* gubernamental *mínima* de niveles básicos de ingresos, nutrición, salud, y educación”, recogen Fleury y Molina (2000:3-4), entre varias otras; “suministrar asistencia y apoyo a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos”, consigna Offe (1981:135) o “colectivizar la incertidumbre”, como señala de Swaan (1992:16).

Nuestro argumento al respecto es el siguiente: la invocación del *bienestar social*, lejos de ser remedial o compensatoria, instituye un campo de prácticas y de procesos de significación que fundan un sentido afirmativo y primario para la acción estatal o lo que se denomina “obligaciones positivas” (Pautassi, 2013 a y b). Así, la concepción del bienestar como asunto colectivo y la consagración de la responsabilidad pública por su realización dan forma a un núcleo del Estado de Bienestar que se caracteriza por el desarrollo de acciones que tienen por objetivo *que todos y todas obtengan una vida mejor*², y cuya materia son los derechos sociales reconocidos e institucionalizados (Grassi, 2003; Rigonini, 1997). A nuestro juicio, los modernos derechos sociales³ honran, producen dignidad y titularidad, y así son vehículo de generación de sujetos “fuertes” (*socialmente fuertes*). Por eso, y más allá de las grandes diferencias de época, creemos que Rigonini acierta al decir que lo que distingue a este estado no es el desarrollo de acciones protectorias o promotoras específicas e identificables sino el que las mismas sean reivindicadas como derechos de “ciudadanías” (op. cit.:551).

Queda dicho: al avanzar en esta línea, la producción de bienestar asume el carácter de un deber y de un propósito del estado, y se asocia con los derechos sociales.

Eso es precisamente lo que hace T. H. Marshall, cuando en su monografía de 1950 (1998) da la oportunidad de descifrar las imágenes y modelos estatales que se encuentran detrás de distintos enunciados, porque en definitiva ¿qué y cuáles son los derechos sociales? Para Marshall los derechos sociales incluyen “el derecho a compartir plenamente la *herencia social* y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad” (Marshall, 1998:23). Como se ve, se trata de una definición que reclama acuerdo -y “da pelea”- en primer lugar respecto de la finalidad de esa comunidad; es decir, no propone empezar por aquello que debe ser evitado (pobreza, privación, desigualdad, conflicto), sino por lo que antes llamamos postulados “primarios” y “positivos”, ya que la pregunta para la que imaginariamente se busca respuesta es “¿en qué dirección se mueve esta sociedad? y ¿hacia dónde quiere hacerlo?”. Se entiende que ese postulado estará seguido por funciones, acciones y actividades estatales específicas que le están asociadas y que llevan a su realización social.

Ahora, bien: eso no significa que la asistencia, el socorro o la tutela deban desaparecer. Por el contrario, para la concepción de que el bienestar de todos importa a todos y de que su realización es responsabilidad colectiva, ellas siguen siendo indispensables porque siempre habrá miembros necesitados de acciones extraordinarias por azar, infortunio o incluso por su propia falla (Goodin, 2000). Pero obsérvese que el reconocimiento de esa adecuación se sostiene en una secuencia lógica y política que justamente es inversa a la que aquí criticamos: al tratarse de un estado fundado sobre *el compromiso pleno con un bienestar pleno*, que custodia las condiciones de vida de todos los miembros de la sociedad *sencillamente* por serlo, es preciso identificar situaciones que reclaman intervenciones excepcionales. Asimismo, un aspecto central de lo que estamos presentando como una sociedad en sentido íntegro, y no como una superestructura ajena a ella (“el Estado”) es que esas acciones *no son consideradas vergonzantes*, pues no se refieren a pobres desdichados que deben visibilizar sus carencias para justificar una “ayuda”, no; tampoco el estado es una institución (o conjunto de ellas) que está atento a encontrar “quién lo necesita” o “carece” (de protección, por ejemplo), y que debe constatar que esa necesidad sea verdadera, para entonces actuar. Tampoco. El principio que ordena la acción estatal es otro: es producir una vida social compartida, lo que abarca el patrimonio social acumulado, según palabras de Marshall, las expectativas recíprocas y el carácter valioso de la vida colectiva. A todas luces, una concepción que violenta el principio capitalista de que cada cual debe recibir y gozar según su capacidad, talento y fortuna.

Está claro: *hay distintos modos de ser (y hacer) estado*, distintas configuraciones de los atributos respectivos en los que este se constituye y de las capacidades que se movilizan; hay también distintas circunstancias históricas y procesos de “realización” (Danani, 2013a). La teoría política denomina *estaticidad* a esas configuraciones (Oszlak, 1985; Thwaites Rey, 2005) mediante las cuales los estados “llegan a existir”, y que son en realidad permanentes procesos históricos de constitución estatal, o socio-estatal. El punto de partida de este artículo es que distintos sentidos otorgados al término bienestar dan lugar a distintas finalidades, a distintos atributos y capacidades estatales, y que de ellos derivan *estaticidades (modos de ser estados)* sustancialmente diferentes; más aún, *en disputa*. De hecho, según el razonamiento que propusimos

hasta aquí, lo que llamamos la “concepción plena del bienestar social” puede acercarse (*peligrosamente*) al socialismo⁴, y del mismo modo, cuando el énfasis se deposita en la asistencia o el socorro al vulnerable, tiende a producirse un desplazamiento en el sentido de esa sociedad y de ese estado; un deslizamiento desde “la plenitud” a la atención de “las carencias”, cuyo rastro puede seguirse sin mucho esfuerzo como un deslizamiento desde una concepción igualitaria hacia la atención de “los mínimos” o a la compensación de “la falta”⁵.

“Estatidades en *disputa*”, hemos dicho. Como se deriva de la frase de Frey que encabeza el trabajo, puede decirse que tanto la historia del término bienestar como la del Estado de Bienestar, son las historias del debate sobre ellos. Es así respecto de sus orígenes fragmentarios, si acordamos en considerar de ese modo la década de 1930, en plena lucha por superar la catástrofe acaecida con la crisis de 1929⁶: el conflicto social “desde abajo”, “el determinismo intelectual”, los “requerimientos de estabilización” [por parte del capital] o los “imperativos funcionales” pugnan por imponerse como explicaciones suficientes para esos primeros desarrollos (Weir y Skockpol, 1993). El debate se reaviva cuando el análisis se dirige al término de la segunda guerra: en ese caso se hace un lugar no sólo a la idea de que existía la obligación de pagar las deudas con las clases trabajadoras, que habían integrado los ejércitos -y con ello habían entregado su vida- sino con las respectivas poblaciones en general que, particularmente en el caso europeo, habían experimentado la pesadilla cotidiana de la confrontación. También está presente el peso de la existencia en sí del mundo socialista, que se mostraba vigorosamente posible por entonces, y que invitaba a otras formas de organización; y, como explicación, este último factor se pone en tensión con la fuerza ejercida por las instituciones democráticas, cuyos valores eran totalmente triviales algunas décadas antes, pero que devinieron cruciales al término de la guerra, dando aire a los partidos y experiencias socialdemócratas y populistas en Europa y América Latina (Titmuss, 1950 y 1974; Ashford, 1986; Weir y Skockpol, 1993; Topalov, 1994; Esping Andersen, 1993 y 2000; Cortés, 2012; Thwaites Rey y Ouviaña, 2012, entre otros). “Pugnar”, “competir” y “disputar” son términos figurativos si de explicaciones y causas se trata: casi ninguna desplaza o anula a otra; la complejidad de los procesos reales obliga a sumar y jerarquizar, más que a descartar unilateralmente. También en esto el plural es obligado.

Esta enumeración no es un listado de debates o especulaciones que se dirimen en ámbitos cerrados: antes bien, sus contenidos fueron al mismo tiempo un resultado y una inspiración de diferentes estados, de distintas experiencias de vida y de definiciones hasta antagónicas de lo que se considera una vida buena y legítima, con las consecuencias que ello tiene para sus titulares. En el marco de esa construcción, el debate es, por cierto, un proceso inacabado: el campo del bienestar social y de las políticas sociales se encuentra hoy cruzado, por caso, por la oposición entre Seguridad Social y Protección Social, oposición que en algunas de sus versiones parece recrear y actualizar la polémica sobre “el bienestar como matriz de la acción estatal” o como “responsabilidad colectiva residual”. En este trabajo avanzamos sobre la convicción de que *el concepto de protección* (y específicamente, el de *protección social*) alude a una función de los estados capitalistas: a una función que hace a la condición de estos de “agentes de producción y reproducción de la socie-

dad” (Picó, 1998) en relación con las condiciones de la reproducción de la fuerza de trabajo, concebidas en sentido amplio (inmediatamente e indirectamente materiales; institucionales, simbólicas, etc.); por lo tanto, definimos a *la protección social como una dimensión de la vida de los trabajadores y trabajadoras* (o, mejor, de los no propietarios), que como tal es un momento de regulación de la vida social, y que es co-constitutiva de esta última. A nuestro juicio, reconocida aquella condición del estado y aceptado que uno de los modos en que se despliega es la preservación y realización de la vida de sus miembros, no queda más que reconocer el carácter insanablemente contradictorio de esta “función” en estas sociedades, *cuyos modos se dirimen políticamente*.

Por lo dicho hasta aquí, creemos que una parte de la discusión Protección Social vs Seguridad Social se desarrolla en una falacia de nivel: el concepto de protección alude a una función, y el de seguridad social, a un modelo, a una forma histórica caracterizada por principios, valores y prioridades institucionales que pueden ser aceptadas o rechazadas, no es ese el caso ahora; pero queremos destacar que ambos no se desplazan entre sí. En ese sentido, puede encontrarse perfecto acuerdo en la idea de “la protección como derecho”, con las características *históricas* de la seguridad social: garantías, exigibilidad y ejecutabilidad⁷ de los derechos sociales; del mismo modo que para su desarrollo pleno queda pendiente la superación del corsé corporativo (la protección circunscripta a grupos laborales específicos), pues sólo bajo esas condiciones sería realizable una universalización de la protección como derecho del conjunto (Bestard, Carrasco y Pautassi, 2014).

A nuestro juicio, entonces, los procesos históricos que analizamos, que estudiamos y en cuyos marcos intervenimos son procesos *en los cuales se libra una lucha por las condiciones y modos de preservación de la vida*, pues las sociedades capitalistas regulan y moldean esos modos públicamente. Si el “cómo” se asume esa función de la protección social es el de las formas político-institucionales de la Seguridad Social, esa vida será vivida como parte de una sociabilidad colectiva apreciada, experimentará garantías relativamente vinculadas con las posibilidades materiales de la sociedad y tenderá a ampliar la autonomía de las personas. Por el contrario, si la función de la protección social de la vida está orientada por el principio del “deber de y por sí mismo” y del “cuidado básico”, se asistirá a una vida pobre individual y colectivamente, incierta y constreñida a las (im)posibilidades vigentes. Tanto la lectora o el lector como la autora de este artículo podemos imaginar ejemplos de uno y otro polo.

Al encuentro de la sociedad

El segundo aspecto al que nos referiremos se vincula con el anterior, en cuanto su punto de llegada también son esquemas institucionales, distributivos y de sociabilidad diferentes. En este caso, su análisis está provocado por la observación de la situación latinoamericana actual -y especialmente, argentina-, si bien los puntos principales no son ajenos a otros escenarios, como el europeo. El problema que nos planteamos puede ser sintetizado como sigue: en plena segunda década del nuevo siglo, una parte importante de los estados latinoamericanos (como mínimo, Argen-

tina, Brasil, Ecuador, México, Uruguay, Venezuela) enfrentan reclamos relacionados con los procesos distributivos, las políticas sociales y las políticas impositivas. Dado que la queja y el conflicto son parte constitutiva de la vida política, no hay razón para llamar la atención sobre ello. Sí, en cambio, es necesario observar *las razones* esgrimidas y la dirección de esos reclamos. Concretamente, planteamos que bastante más de medio siglo después de su nacimiento, lo que dio en llamarse el “consenso bienestarista” se ha quebrado, y que ello se expresa en un descontento que crecientemente se dirige contra políticas de corte distributivo y retóricas más o menos igualitaristas. Ello significa una suerte de perturbadora inversión del punto de vista convencional acerca de la “cuestión social” y el bienestar social: dado que el cumplimiento de la promesa de igualdad va perdiendo terreno como demanda que articula las demandas sociales, la primera -la cuestión social- ya no es la matriz de conflictos sociopolíticos democratizadores “desde abajo”; y el bienestar social tampoco ocupa ya el lugar principalísimo del compromiso intergeneracional y para todos. Los reclamos van en sentido contrario (Traversa, 2010; Danani, 2013b).

Ello lleva a considerar una cuestión sociológica de primer orden, cual es el papel de los sectores medios en la conformación y desarrollo de los sistemas de bienestar. Nuestro planteo está aguijoneado de manera especial por los muy peculiares procesos de los que en América Latina hemos venido llamando “gobiernos progresistas” o de “centro izquierda”, y por la relación que los mismos han entablado con las clases medias. Sin embargo, no se trata de una cuestión estrictamente nueva; sin necesidad de hacer un gran esfuerzo de búsqueda, se encuentra rica literatura que se ocupa del rol tendencialmente democratizador de las instituciones y de los sistemas de bienestar que en distintas oleadas del siglo XX jugaron las clases medias en la región, rol que fue francamente fuerte en los casos de Uruguay y Argentina⁸. En términos casi coloquiales podríamos describir ese proceso como un movimiento por el que esos sectores empujaron “hacia adelante” y “hacia arriba” las demandas, tanto en la búsqueda de nuevas y más aventajadas posiciones y de reconocimiento (por ejemplo, laborales en sentido amplio; y/o de ocupación del espacio, especialmente urbano, con las facilidades para el acceso a los servicios de infraestructura estatal que ello significaba), como en la de beneficios sociales. Todo ello alimentó y dio cuerpo a un vigoroso proceso de movilidad social ascendente que, aunque con nítidas estratificaciones de alcance y calidad, globalmente amplió el terreno de “lo común”, abarcando más, a más franjas de la población.

Esas fueron las coordenadas del período de “esplendor” de la idea de bienestar social, en el que el reconocimiento de la pertenencia a la sociedad, y el derecho a participar de los frutos de esa pertenencia, como tal, le ganaba a la idea de “conjurar el riesgo” o “escapar de la pobreza” (en los términos en los que lo planteamos en la primera parte del artículo), lenguaje neoliberal casi desconocido hasta los años ochenta y noventa del siglo XX. En el terreno de las políticas sociales, aquel coloquial “empujar hacia adelante y hacia arriba” de las clases medias en demandas por mayor bienestar (y también por participación política) fue la base de potentes “coaliciones redistributivas”, que en la región resultaron de diferentes combinaciones de alianzas entre sectores urbanos y rurales, clases obreras y trabajadores no manuales, y aun sectores asalariados y trabajadores independientes (Danani y Lindenboim, 2016).

En esa variedad, sin embargo, puede afirmarse la predominancia de procesos que “desde abajo” promovieron intervenciones estatales relativamente más democratizadoras en términos distributivos⁹.

Asumimos el carácter estilizado de esta descripción, que habla de un movimiento general y no de procesos específicos. Y también admitimos que se trata de una “estilización interesada”, cómo negarlo, en tanto para resolver nuestra preocupación original por la situación actual necesitamos recurrir a los contrastes. Por ello, vaya una aclaración: nada de lo anterior autoriza a hablar de la sociedad argentina como una sociedad sustancialmente igualitaria: como ya dijimos en otra ocasión, si bien puede entenderse que la sociedad argentina ha sido menos *desigual* que otras sociedades latinoamericanas, creemos que en los análisis ha tendido a confundirse la vigencia de procesos de movilidad social ascendente, y lo que podríamos llamar un cierto *habitus* de que ello era posible para amplios contingentes, con una “ideología igualitarista”. En ese sentido, la movilidad social ascendente de los dos primeros tercios del siglo XX, culturalmente informada por un cierto “espíritu de derechos” habría distorsionado la imagen, al no reparar en que, aunque extendida, era remitida al mérito de clase o de grupo¹⁰. Nos atrevemos a decir que, con matices, es una advertencia válida para otros países.

Sin embargo, al retomar nuestro argumento, se observa que la situación actual es distinta y el contraste se justifica: podemos decir que aquellas coaliciones fueron “redistributivas” -amplias, extendidas, inclusivas-, cuando la sociedad argentina (y las latinoamericanas) atravesaban un período de modificación de los patrones característicos de las sociedades patrimonialistas y excluyentes que los procesos “populistas” vinieron a trastornar con diferentes perfiles e intensidades. Si se nos permite el exceso, lo decimos como algo parecido a una “redistribución primaria”, no sólo en lo que ella tuviera de “material” sino de constitución de sociabilidad: emergencia de sujetos más o menos discernibles entre “las masas” despreciadas hasta entonces, la conformación de ciudadanía (aunque segmentada), la puesta en cuestión de la deferencia oligárquica (Torre y Pastoriza, 2002; Barros, 2011; Filgueira, 2013). Había, entonces, condiciones favorables para la coalición amplia: todos los que estaban “afuera” tenían razones para sumarse, y la movilización de las clases trabajadoras ejercía una fuerza de gran peso. En cambio, las condiciones con las que se abrió el siglo XXI fueron muy otras, porque a poco de registrarse indicios de recuperación del ciclo económico y de mejoras laborales y distributivas (que en el caso argentino hasta 2007 fueron bastante más que puros “indicios”), pudieron verse dos diferencias fundamentales: la primera fue que debía emprenderse un esfuerzo de “expansión de las capacidades fiscales de los estados” (Filgueira, 2013:36), extraordinariamente dañadas por las políticas neoliberales de los 90, habida cuenta de la convicción que les servía de base respecto de que “cuanto menos y más simples impuestos, mejor”. Y ese “esfuerzo” alcanzó, en esta ocasión, a los propios sectores medios, que por otra parte habían sido rápidamente beneficiados por la recuperación económica y en todos los países que atravesaron experiencias de “gobiernos progresistas” se vieron a sí mismos ante obligaciones impositivas que hasta entonces nunca habían enfrentado. Es fácilmente comprensible que en el momento de pagar, las coaliciones se tornen más estrechas. Puede

adivinarsen que las nuevas condiciones dieran lugar a nuevos posicionamientos y al estrechamiento de las coaliciones sociales (distributivas) y políticas.

La segunda diferencia principal respecto de la trayectoria histórica fue la consagración de la distancia social como aspiración, que combinó de un modo desocializante aquel particularismo de grupos específicos del que antes hablamos y la mercantilización neoliberal como prueba de ciudadanía¹¹; con “desocializante” queremos decir que *también la idea de bienestar se de-socializó, perdiendo su alusión a una condición colectiva*. Se trata de una distancia que va detrás del consumo que diferencia y que distingue, en una carrera sin fin mientras, en completa compatibilidad con lo anterior, repudia la idea de “protección y de seguridad social”, atribuida a una pretensión de los perdedores (Danani y Hintze, 2014). El resultado es una paradójica fusión de objetivas mejoras en las condiciones de vida (en el “bienestar material”, si se disculpa el exabrupto), en tensión con una encarnizada disputa acerca de la legítima distribución de las mismas, lo que por supuesto incluye el derecho mismo a acceder y a permanecer. En el límite, puede entenderse como una disputa sobre el derecho a ostentar el título de miembro de la sociedad. Hacia donde se mire, las clases medias surgen como grupos estratégicos de este fenómeno: entre ellas se recluta el mayor descontento, por lo que parecen experimentar e impugnar en términos de una insuficiente recompensa al esfuerzo propio en el momento del ascenso y la mejora, y una excesiva exigencia de aporte cuando han cumplido con sus aspiraciones; como si debieran pagar “...por haber hecho bien las cosas” (nota de campo, octubre 2015).

Dijimos antes que no es la primera vez que se reconoce a los sectores medios un papel crucial en la conformación de los regímenes de bienestar. Tampoco América Latina, y mucho menos la Argentina, son los primeros escenarios en los que ello haya sido analizado. Y en esa lectura comparada se descubre que la tarea de “ganar a los sectores medios” ha sido algo más que una constante: es una condición crucial para propuestas que pretendan construir sociedades más igualitarias (o al menos, disminuir la desigualdad). Eso ha constituido un verdadero atolladero para la socialdemocracia en los países europeos, pues se trata de grupos que cuentan con casi todas las fortalezas imaginables: para empezar, peso electoral; por otra parte, cualquiera sea *la construcción imaginaria de la estructura social*, gozan de reconocimiento socio-cultural, y por lo tanto tienen capacidad para marcar tendencias; finalmente, son grupos significativos desde la óptica del consumo.

Las experiencias históricas pueden resultar inesperadas. Por ejemplo, políticas que busquen mejores resultados en el plano de la igualdad a menudo deben recurrir a los beneficios diferenciados, precisamente a favor de las clases medias, con el propósito de retenerlas: ello conduce a resultados globales más igualitarios, como mostró el sistema escandinavo en su época de oro, hasta mediados de los 90 (Huber, 2009; Traversa, 2010). Deliberadamente damos prioridad a este punto, que tiene especial resonancia para América Latina: hace ya casi dos décadas que un estudio mostraba que sistemas educativos y de salud latinoamericanos presuntamente universales se convertían en sistemas “para pobres” por la tendencia a fugar de ellos por parte de todos quienes podían pagar por “otros” servicios. Y es que, en efecto, aquella capacidad de las clases medias para “marcar tendencias” se expresa en ca-

pacidad para “residualizar por abajo”; es decir: para tornar residuales a instituciones que en su concepción no lo son, pero que se de-ciudadanizan a través de las prácticas cotidianas, como lo es su abandono, si de ello resulta que tienden a permanecer sólo los estratos que están limitados en sus alternativas.

Se entiende, entonces, que “ganar a los sectores medios” sea una tarea de primer orden en la producción de *bienestar social* (colectivo) para que estos no fuguen de las instituciones públicas. Ahora bien: una vez que ese camino fue emprendido, ¿hay retorno? Traversa duda.

Nosotros también.

Preguntas e (in)certezas finales

Este trabajo puede ser leído como una tentativa: la de desandar el doble proceso de “residualización” del contenido y de “de-socialización” de los alcances del concepto de “bienestar”, que -aun con grandes diferencias- prestó su impronta a los estados de la segunda posguerra. En los tiempos que corren -mediados de la segunda década del siglo XXI- desandar ese camino implica enfrentar las cosmovisiones que se oponen a una sociabilidad apreciada y compartida material y simbólicamente. Ni más, ni menos, implica contestar y resistir la resignación -o, aún peor, la celebración- a la desigualdad social que, hecha de distancia y de distinción, en las últimas décadas ha arrinconado la idea de bienestar social como la recompensa para quienes reúnen méritos (talentos, esfuerzos, fortuna) suficientes.

Sin embargo, razones tanto conceptuales como históricas hacen que ese propósito deba ser precedido por un rodeo. Concretamente, decimos que el empobrecimiento del término bienestar en extensión y en calidad impone un cambio de mira: el motor y la fuerza de ese proceso doblemente degradante no se encuentra en un aparato estatal que impuso el retroceso de las mejores tradiciones de la Modernidad (libertad, igualdad, solidaridad, progreso socialmente concebido) sino en una sociedad que ha hecho de aquella desigualdad, distancia y distinción tres pilares que acorralan todo proyecto colectivo.

Nos hacemos cargo del carácter tentativo que tiene también nuestra propuesta de acercamiento al tema; pero sostenemos que estamos ante un ciclo diferente de cualquier otro, que desafía las categorías consagradas y conmueve cualquier inclinación elementalmente democrática. A nuestro juicio, se trata de un ciclo en el que la denuncia contra las políticas, las instituciones y las iniciativas neoliberales, que dominaron el análisis de los últimos 30 años, deben ceder paso a la pregunta sobre *las bases sociales de la desigualdad y de las amenazas a una democracia sustantiva*.

¿Seremos capaces de emprender la tarea, de reconocer esas bases y de hacer el esfuerzo (intelectual, político) de admitir el movimiento en el que “la sociedad hace estado”, y no sólo el inverso (a menudo, con ánimo exculpatorio)? En cualquier caso, y más allá de lo tentativo del planteo, de lo insuficiente de este análisis y de las muchas discusiones pendientes, aquí intentamos recuperar la unidad entre *estado y sociedad y reencastar* en esa unidad, al más puro estilo polanyiano, las preguntas y los desafíos de un bienestar tendencialmente pleno y doctrinariamente igualitario.

No estamos seguros de haberlo logrado, pero seguiremos intentándolo.

* *Claudia Danani* es Doctora en Ciencias Sociales. Es profesora titular e investigadora del ICO/UNGS y del Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Este trabajo es parte del proyecto PICT 0883/2012 de la Agencia Nacional de Promoción Científica, desarrollado entre 2014 y 2016.

Notas

¹ Nos referimos a la definición de cuestión social elaborada por Robert Castel, que ya alcanzó el estatus de “oficial”: “...*la aporía fundamental a través de la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura...*” (1997:20).

² Explicitamos el “todas” como proyecto presente, ya que difícilmente en la reconstrucción histórica pudiera imputársele al Estado de Bienestar de posguerra. Se sabe que mujeres e inmigrantes no integraban ese “todos” en igualdad de condiciones, aunque habrá que reconocer que el proceso que experimentaron desde entonces ha sido muy diferente (y también diferenciador entre cada uno de esos colectivos).

³ Utilizamos la expresión “modernos derechos sociales” con poca convicción, sólo por compartir el lenguaje del campo. La expresión supone que ha habido (o puede haber) derechos sociales “no modernos” (en lo conceptual) o “pre-modernos” en lo histórico. El típico caso al que suele aludirse es el de las Leyes de Pobres, que reconocían “el derecho a recibir sustento por parte de la colectividad” a cambio de que las personas renunciaran a la libertad personal. ¿Puede decirse que de semejante renuncia resultara un derecho, aún en sentido débil? No es el lugar ni la ocasión de profundizar en la cuestión, pero no podríamos seguir sin al menos identificar el tema.

⁴ Así lo planteaba Grassi en un texto pionero, cuando afirmaba que parece necesario llevar el debate “más allá de los límites del sistema” (1997:388).

⁵ No queremos dejarnos tentar por el facilismo de la posición radical “gratuita”. No

todos los mínimos son iguales ni todas las compensaciones son idénticas material y simbólicamente... pero en este instante estamos poniendo el acento en captar el desplazamiento de sentido. Hay compensaciones y mínimos que acercan y alimentan (o al menos tienen un efecto de acercamiento) al bienestar pleno. Otros, marcan y, así, alejan de este y des-ciudadanizan a sus destinatarios.

⁶ ¿Es necesario decir que la lucha no se libraba contra la adversidad en general sino entre distintas maneras de decidir cómo se salía de ella?

⁷ Sin duda, en nuestro país, Laura Pautassi ha desarrollado las mejores argumentaciones en torno de la oposición entre Seguridad Social y Protección Social (2013 a y b, entre muchos otros).

⁸ Bien puede decirse que los propios sectores medios fueron resultado de esos procesos de democratización, y que sus distintas características, extensión y “comportamientos” (Traversa, 2010) hablan de las grandes diferencias de los procesos de “modernización” en América Latina.

⁹ Como se sabe, el enfoque de las coaliciones de clases tiene un lugar importante en los estudios de política social, al punto que Esping-Andersen (1993) lo presenta como una poderosa alternativa explicativa frente a las debilidades y linealidades de las explicaciones funcionalistas y de movilización de clases. Distintos trabajos de Enrique Valencia Lomelí ofrecen estimulantes reflexiones teóricas y metodológicas y presentan resultados empíricos a partir de este enfoque (ver especialmente Valencia Lomelí, 2011).

¹⁰ Al respecto, ver el más reciente trabajo de Gabriel Kessler (2014). Debo a Daniela Soldano estas aclaraciones y relativizaciones; siempre insiste en la necesidad de evitar la tentación de creer que *la cultura de la des-*

igualdad nació en la Argentina con el neoliberalismo.

¹¹ Tratamos el tema en “Políticas Sociales universalistas: una buena idea sin sujeto” (en prensa).

Bibliografía

Ashford, Douglas (1989): *La aparición de los Estados de Bienestar*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Barros, Sebastián (2011): “La crisis de la deferencia y el estudio de las identidades políticas en los orígenes del peronismo”. *Papeles de Trabajo*, Año 5, N° 8, noviembre 2011, pp. 13-34.

Bestard, Ana; Carrasco, Maximiliano y Pautassi, Laura (2014): “Límites interpretativos al derecho a la seguridad social: una mirada a través de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en la Argentina”. En: Pautassi, L. (directora): *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires. Biblos.

Castel, Robert (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós. Buenos Aires.

Cortés, Martín (2012): “*El Leviatán criollo*. Elementos para el análisis de la especificidad del Estado en América Latina”. En: Thwaites Rey, M. (editora) *El Estado en América Latina. Continuidades y rupturas*. CLACSO/CROP/ASDI. Buenos Aires.

Danani, Claudia (2013b): “El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 22, pp. 145-170. Instituto de Ciencia Política/Facultad de Ciencias Sociales/Universidad de la República, Uruguay.

Danani, Claudia (2013a): “Estatidades en disputa. Recrear la protección social, refundar el Estado. La reforma previsional en la Argentina, 2004-2011”. En: Ziccardi, A.; Midaglia, C. y Villarespe, V.: “Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe”. Colección CLACSO-CROP. Buenos Aires.

Danani, Claudia y Hintze, Susana (2014): *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Danani, Claudia y Lindenboim, Javier (2016): “Informal employment and precariousness. Where social inequality begins, and where it leads to; society and policies in Argentina, 2003-2014”. En: Routh, S. and Borghi, V. (ed): *Workers and the Global Informal Economy. Interdisciplinary Perspectives*. Routledge. London & New York.

Del Valle, Alejandro (2013): “Protección social y transformaciones de las políticas sociales en la Argentina”. En: Cortes, Lúcia; Ribeiro, Vera y Rabassa da Silva, Vini (org): *A política social na América do Sul*. Ponta Grossa. Editora UEPG.

De Swaan, Abram (1992): *A cargo del Estado*. Barcelona. Pomares-Corredor.

Esping-Andersen, Gosta (2000): *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Madrid. Ariel.

Esping-Andersen, Gosta ([1990] 1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*; Valencia, Alfons el Magnánim.

Fleury, Sonia y Molina, Carlos (2000): “Modelos de Protección Social”. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo.

Grassi, Estela (2003): *Problemas y políticas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires. Espacio Editorial.

Grassi, Estela (1997): “Políticas sociales, necesidades y la cuestión del trabajo como capacidad creadora del sujeto humano”. En: Villanueva, E. (coordinador): *Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*. Buenos Aires. Universidad Nacional de

Quilmes.

Huber, E.; Pribble, J. y Stephens, J. (2009): "The politics of effective and sustainable redistribution". En: Estache, Antonio & Leipziger, Danny M. (Eds.): *Stuck in the Middle—Is Fiscal Policy Failing the Middle Class*. Brookings Institution Press.

Kessler, Gabriel (2014): *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

Lechner, Norbert (1981): "Acerca del ordenamiento de la vida social por medio del Estado". En *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 43, No. 3. (Jul. - Sep., 1981).

Marshall, Tim H. ([1950] 1998): *Ciudadanía y clase social*. Madrid. Alianza Editorial.

Midaglia, Carmen y Silveira, Milton (2011): "Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social. Los nuevos programas de transferencias condicionadas de renta en Uruguay". En: Barba, C. y Cohen, N. (coord.): *Perspectivas críticas sobre la cohesión social*. Buenos Aires. CLACSO.

O'Connor, James (1973): *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana*. Buenos Aires. Ediciones Periferia (Título original en inglés: *The Fiscal Crisis of the State*).

Offe, Claus ([1981] 1988): "Algunas contradicciones del moderno Estado del Bienestar". En *Contradicciones en el Estado del bienestar*. Madrid. Alianza.

Oszlak, Oscar (1985): *La formación del Estado Argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires. Editorial de Belgrano.

Pautassi, Laura (2013a): "La igualdad en las políticas sociales. Retóricas presentes, obligaciones pendientes". *Ciencias Sociales* N° 84. Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

Pautassi, Laura (2013b): "Seguridad y protección social. Lecciones de la experiencia argentina". En Maurino, G. y Bercovich, L. (coord.): *Los derechos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Una aproximación desde la teoría, las instituciones y la acción en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires. Eudeba.

Pautassi, Laura (2003): "El derecho a la

seguridad social. Una aproximación desde América Latina". En: Abramovich, V.; Añón, M. y Courtis, Ch. (comp): *Derechos sociales. Instrucciones de uso*. México. Fontamara.

Picó, Josep (1998): *Teorías sobre el Estado de Bienestar*. Madrid. Siglo XXI.

Quiroga, Hugo (2010): "Introducción ¿De qué hablamos cuando hablamos de izquierda hoy?". *Revista Temas y Debates* N° 20. Universidad Nacional de Rosario/CLACSO.

Thwaites Rey, Mabel y Ouviaña, Hernán (2012): "La estatalidad latinoamericana revisitada. Reflexiones e hipótesis alrededor del problema del poder político y las transiciones". En: *El Estado en América Latina. Continuidades y rupturas*. CLACSO/ASDI. Buenos Aires.

Thwaites Rey, Mabel (2005): "Repensando la estatalidad. Para una transformación del Estado democrática y participativa". En: Thwaites Rey, M. y López, A. (eds): *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires, Editorial Prometeo.

Titmuss, Richard (1950): *Problems of Social Policy*. Londres.

Titmuss, Richard ([1974] 1981): *Política Social*. Barcelona. Seix Barral.

Torre, Juan C. y Pastoriza, Lilia (2002): "La democratización del bienestar". En: J.C. Torre (dir): *Los años Peronistas (1943-1955)*. Colección Nueva Historia Argentina. Buenos Aires. Editorial Sudamericana.

Traversa, Federico (2010): "¿Qué hacer con los sectores medios? Coaliciones sociales, bienestar y socialdemocracia en la periferia capitalista". *Revista Nueva Sociedad* N° 229. NUSO.

Valencia Lomelí, Enrique (2012): "Coaliciones y transformación del régimen de bienestar en Corea del Sur (1987-2011)". En: Calva, José (coord.): *Si se puede! Caminos al desarrollo con equidad. Análisis estratégico para el desarrollo*. Volumen 16. México. Juan Pablo Editor/CIN.

Weir, Margaret y Skocpol, Theda (1993): "Las estructuras del Estado: una respuesta 'keynesiana' a la Gran Depresión". *Revista Zona Abierta* N° 63-64. Madrid.