

Estado, capital y política social en América Latina

El presente número de la *Revista Katálysis*, sugiere una de las cuestiones más importantes y menos tratadas por la literatura especializada, a saber, ¿cuál es la relación entre el Estado y las políticas sociales en la actualidad latinoamericana? Cualquier lector mínimamente atento a los cambios que han sufrido los Estados-nación desde su configuración originaria a lo largo del siglo 19 hasta la primera década del siglo 21 en América Latina podrá observar su continuidad estructural con los distintos tipos de capitalismo, esto es, bajo la hegemonía de distintas fracciones de la clase dominante. Pero si bien se puede sostener que no ha cambiado la “esencia” de esa complementariedad entre Estado y capital, también se puede constatar su rearticulación dinámica en las distintas fases de los capitalismo latinoamericanos. Pero actualmente ¿qué papel juegan las políticas sociales en ese proceso? o más en concreto ¿qué rol desempeñan los servicios sociales?

Las políticas sociales son el resultado de correlaciones de fuerzas (de correlaciones de clases), son la manifestación de las tensiones distributivas de posiciones, identidades y recursos materiales y simbólicos en las estructuras sociales, son la expresión del conflicto entre diversos actores que defienden intereses distintos y elaboran discursos rivales. Así, la acumulación privada del capital, la legitimación de las condiciones de dominación y la reproducción sistémica (superestructural) a largo plazo, varía en sus concreciones históricas en distintas modalidades institucionales que son la manifestación de los intereses e ideas en liza. Y del mismo modo que podemos encontrar una complementariedad entre los Estados desarrollistas, la burguesía industrial, y el proletariado clásico (por lo menos en algunos países de América Latina) durante la hegemonía del modelo ISI (industrialización por sustitución de importaciones), cabe pensar en una nueva combinación entre Estados globalizadores-globalizados, capital financiero, escasez de empleo y tasas de encarcelamiento crecientes. Así, si durante el período ISI la política social respondía al diagnóstico de superar la dependencia mediante el desarrollo endógeno, y se justificaba un Estado intervencionista de corte corporativo (a lo bismarckiano) que operaba mediante modelos de seguridad social poco inclusivos en los que los servicios sociales eran puramente benéficos, asistencialistas y sumamente periféricos en el diseño institucional, ahora ¿qué pasa?

En general, el Estado-nación actual es menos independiente, pero es falso que haya perdido todo su poder, más bien lo ejerce de otra manera. La aportación gramsciana sobre su autonomía relativa cabe tenerla en consideración. Después de las dictaduras y de las políticas neoliberales, no todos los Estados latinoamericanos han andado el mismo camino. Seguramente debido a las distintas combinaciones entre presiones exógenas (globalización) y endógenas según su posición en la división internacional del trabajo, y del capital. La globalización posibilita la desterritorialización del capital, pero limita la movilidad internacional de la mano de obra, y tal asimetría de poder dificulta la capacidad negociadora de las fuerzas del trabajo. Las amenazas de deslocalización ante legislaciones fiscales, medioambientales o laborales lesivas para los intereses de los inversores, actúan como un chantaje a los gobiernos; el capital tiene la opción salida, pero el trabajo está cerrado entre fronteras.

La clase capitalista transnacional está más y mejor articulada en las redes globales que cualquiera de sus oponentes. Este capitalismo es intensivo en capital y extensivo en empleo, el excedente no se obtiene tanto de la plusvalía obtenida a partir de la explotación directa de la mano de obra asalariada (que también), sino sobre todo por medio de la especulación financiera. Este modelo de capitalismo no necesita una extensa mano de obra mínimamente sana e instruida para que sea más productiva, no necesita una política social que transforme capacidad de trabajar en fuerza de trabajo asalariada, ahora los sujetos a explotar no son sólo los asalariados, sino el conjunto de ciudadanos. El proceso de acumulación contemporáneo pasa por el dominio del capital financiero. El complejo mecanismo jurídico y discursivo que permite la conversión “legítima” de deuda bancaria privada en deuda pública, hace posible una acumulación por desposesión. Así, tendríamos que no sólo se produce una (limitada) apropiación

directa de plusvalía a partir de mercados de trabajo raquíticos, sino también en una explotación difusa a través de la reducción de los derechos sociales y la calidad de los servicios públicos.

Tal vez por ello se pueda pensar en un desplazamiento del conflicto social desde las desigualdades de clase hacia las desigualdades de ciudadanía, y en ese contexto cobren sentido las luchas de los llamados nuevos movimientos sociales (transportes, vivienda, democracia...). Sería engañoso pensar que la importante expansión cuantitativa y cualitativa de los servicios sociales en la región, responde simplemente a la voluntad de modificar la matriz redistributiva de fondo. Más bien se podría deber a la necesidad de gestionar el creciente malestar social derivado de la escasez de empleo decente. El *lumpemproletariado* reaparece en la peor de sus versiones, los seres humanos ya no sirven ni para ser explotados. La contención del gasto social mediante sucesivas reformas en los sistemas de salud, pensiones y educación (políticas de privatización) y reformas laborales liberalizadoras, desplaza enormes presiones desde la protección contributiva, hacia la protección pública asistencial y la expansión filantrópica del llamado Tercer Sector. De ese modo se combina, en el tiempo, la presión restrictiva del gasto, con el socorro prestado por el voluntariado, y la congruente expansión pública de redes asistenciales de servicios y de transferencias de rentas, elementos importantes para la gestión del conflicto y comprar paz social.

Pero cabe matizar que aunque la música tiene características planetarias, la dominación del capital financiero no es total, la variación abunda en las interpretaciones y su concreción institucional no es homogénea. Las democracias liberales, que con distinta calidad se han establecido en la mayoría de países latinoamericanos, han desarrollado distintos ritmos e intensidades de ajuste hacia esas presiones derivadas de la globalización financiera. En general ha habido una expansión del gasto público social, aunque menos intensa que el crecimiento del Producto Interior Bruto, lo que ha permitido legitimar a gobiernos de todo signo en paralelo a la intensificación de políticas privatizadoras. Del mismo modo, las políticas de Transferencias de Rentas Condicionadas han aumentado su tasa de cobertura, mostrando su eficacia tanto para ganar elecciones como para incidir significativamente en la reducción de la pobreza extrema. Las reformas estructurales fueron las impuestas por el FMI y el Banco Mundial, pero no afectaron a la propiedad de la tierra, o al sistema tributario.

Es posible y hay ejemplos de cómo pensar las políticas sociales en clave descolonizada lejos del pensamiento único y unidimensional, y con perspectiva contra hegemónica. Saberes propios como el Buen vivir (Sumak Kawsay), prácticas genuinas como las experiencias participativas en Brasil, o innovaciones en los repertorios de acción colectiva como el movimiento “piquetero” en Argentina, dan cuenta de que es posible que se abran paso nuevas ideas y nuevas prácticas. No obstante, además de poder elaborar un horizonte hacia el que dirigirse, hay que hacer frente a cómo superar los diseños institucionales heredados de una concepción residual del Estado y de la ciudadanía, y cómo reorientarlos en un sentido republicano. Es preciso pensar en cómo transformar la focalización asistencialista en universalismo no básico, sino completo, asegurando que sea sostenible financieramente a lo largo del tiempo. ¿Cómo hacer que el Tercer Sector no sea un mero ejecutor de las políticas definidas por el gobierno de turno a golpe de subvención, y ejerza una labor de dinamización y emancipación comunitaria? Es urgente considerar que el bono demográfico se está convirtiendo en una factura a pagar que ya afecta a las edades mayores y que pronto afectará a las generaciones más jóvenes. ¿Cómo hacer que la calidad de la sanidad y educación públicas, desincentiven los servicios privados? ¿Cómo y para qué formar profesionalmente a la juventud?

Lo expuesto es una reflexión sugerida por la lectura de los artículos del presente fascículo sobre las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades para una nueva combinación entre el Estado, el capital y “otra” política social. Pero, esta editorial no puede sustituir la riqueza de los análisis y reflexiones que aparecen en los ensayos e investigaciones teóricas y aplicadas que desarrollan los mismos, por lo que recomiendo su atenta lectura.

José Adelantado Gimeno, Barcelona, marzo de 2014.

José Adelantado Gimeno

Profesor Titular del Departamento de Sociología del Universidad Autónoma de Barcelona (UAB)

Investigador del GEPS UAB

Investigador del IGOP UAB

UAB – Departamento de Sociología

Edificio B

08193 Bellaterra

Cerdanyola del Vallès