



Departamento de Sociología  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Chile

## **SOCIOLOGÍA Y PROTECCIÓN SOCIAL**

Aportes para la observación de situaciones de inclusión y exclusión social  
y la formulación de políticas públicas en sociedades complejas

**Aldo Madariaga Espinoza**

Tesis para optar al título de sociólogo

Profesor guía: Rodrigo Figueroa Valenzuela



## AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo es fruto de la reflexión ligada a un largo período de intensa actividad profesional y académica cuyo comienzo puede encontrarse hacia el año 2005 en el Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA) donde se me dio la posibilidad de participar en la investigación que sirvió para proponer el establecimiento de una pensión básica en el contexto de la reforma al sistema de pensiones chileno, y de la discusión posterior que llevó a su materialización a principios de 2008. Hitos importantes de este período fueron mi trabajo como ayudante de las cátedras Economía I y II en 2006 y 2007 y la cátedra Sociología Económica en 2007 y 2008 en el departamento de sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, y mi paso por CEPAL los últimos meses.

Agradezco sinceramente a mis padres, a mi hermana y a mis hermanos por su constante e invaluable soporte (en todas las acepciones de la palabra), y a Rodrigo Figueroa por su confianza y amistad. Así también a Hugo Fazio y Manuel Riesco quienes me abrieron las puertas de CENDA de par en par.

Una versión preliminar de una parte de este trabajo presentada al Encuentro Pre-ALAS fue revisada por Nelson Paulus, a quien agradezco por sus sugerentes comentarios.

Esta tesis ha sido realizada con el aporte económico del Programa Multidisciplinario para el Dialogo Social, a través de la beca OXFAM/OIT. Dicho apoyo sirvió para financiar el trabajo de Andrea Esquivel, sin el cual esta tesis no hubiera sido posible.

Santiago de Chile, 01 de diciembre de 2008





# INDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>5</b>
<b>I.....</b>	<b>11</b>
<b>ANTECEDENTES .....</b>	<b>11</b>
1. El problema histórico .....	12
2. El problema teórico .....	30
<b>II.....</b>	<b>50</b>
<b>SOCIOLOGÍA Y PROTECCIÓN SOCIAL .....</b>	<b>50</b>
1. El nivel macro o de los sistemas sociales .....	51
2. El nivel micro o de los agentes.....	73
3. Dos claves para la observación sociológica: <i>Norma de regulación social y Norma del bienestar</i> .....	83
<b>III.....</b>	<b>102</b>
<b>DESEMPEÑO INSTITUCIONAL: UNA PROPUESTA METODOLÓGICA.....</b>	<b>102</b>
1. Salir de la norma: redefiniendo el <i>desempeño institucional</i> .....	106
2. De lo estático a lo dinámico: algunas consideraciones .....	108
<b>IV.....</b>	<b>112</b>
<b>MODELO DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL PARA UN SISTEMA DE PENSIONES Y EL CASO CHILENO .....</b>	<b>112</b>
1. Los sistemas de pensiones como mecanismos de protección social y el caso chileno.....	112
2. Modelo de desempeño institucional para el sistema de pensiones ..	120
<b>V.....</b>	<b>138</b>
<b>CONSIDERACIONES FINALES: A MODO DE CONCLUSIÓN .....</b>	<b>138</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>143</b>

## INTRODUCCIÓN

La crisis de las formas de integración y de los sistemas de protección social sostenidos por los Estado del Bienestar constituyen hoy en día uno de los problemas sociales de mayor urgencia. Esto se evidencia con particular intensidad en sociedades como la chilena en que las nuevas dinámicas sociales generadas por la profundización del proceso de globalización, la caída del paradigma de organización social de la “modernidad organizada” (Wagner, 1997) y la irrupción de la diferenciación funcional como imperativo sistémico han venido a mezclarse con procesos de modernización incompletos y en muchos casos disfuncionales típicos del capitalismo periférico. Viejas y nuevas formas de exclusión social generan conjuntamente una situación que tensa y desborda los límites de la política bajo la forma de crecientes demandas sociales que suponen de alguna manera directa o indirecta, una apelación al sistema científico bajo la forma de demandas por conocimiento. Estas demandas derivan de la necesidad de contar con explicaciones válidas de los fenómenos societales en proceso que permitan intervenir eficazmente sobre sus síntomas y consecuencias tanto a nivel social como individual.

Este escenario se ve agudizado por dos situaciones altamente relacionadas entre sí:

1. Las formas de intervención social típicas a través de políticas sociales y mecanismos de protección social que han sido reformados para adecuarse al escenario societal surgido del derrumbe del fordismo, se han basado frecuentemente en modelos teóricos fuertemente restringidos en cuanto a sus hipótesis sobre el funcionamiento de la sociedad y el comportamiento de las personas, restricción que ha tenido que ver con la generalización de una idea de sociedad como resultado de un agregado de acciones individuales llevadas a cabo por individuos racionales y maximizadores de utilidad. Esto ha repercutido en un sistemático fracaso de las políticas públicas,

herramienta privilegiada de intervención de la sociedad sobre sí misma y expresión de un modo de organización social específico. Ello se ha traducido, además, en la pérdida de legitimidad de las operaciones de inclusión dirigidas desde un centro de toma de decisiones de tipo político, que se proyecta, entre otras cosas, como una pérdida de validez del conocimiento científico que actúa como insumo para dichas operaciones.

2. En tanto que ciencia social fuertemente asociada a la posibilidad de investigación de estos fenómenos, la sociología ha presentado serias limitaciones a la hora de convertir adecuadamente la relación entre políticas públicas y conocimiento en un objeto de estudio propiamente sociológico. Si bien los problemas sociales son analizados en tanto que tales, no lo ha sido adecuadamente la necesidad/posibilidad de nutrir a la política social de observaciones y/o premisas que permitan afinar el diseño y análisis de políticas sobre bases científicas sólidas. En este sentido, pareciera ser que la comunicación entre ambos sistemas se debilita en la medida en que cada una, política y ciencia, en este caso ciencia social, se cierran sobre sus propios códigos.

La problemática aquí presentada supone un reto particularmente importante para las ciencias sociales, y en particular a la sociología, en cuanto respecta al lugar que les cabe en la auto-comprensión de la sociedad y su capacidad de proveer insumos pertinentes para la formulación de políticas públicas que puedan ser efectivas al momento de actuar sobre situaciones de exclusión social en el contexto de sociedades complejas y globalizadas como lo son las sociedades actuales. Luhmann plantea el problema de la siguiente manera: “cuando ni el concepto de individuo ni el de clase social (...) son capaces de dar cuenta de las consecuencias que tiene para la sociedad el confiar la inclusión social a la regulación autónoma de los sistemas funcionales, se hace preciso buscar otros instrumentos descriptivos” (1998: 172). Nos parece pertinente identificar el problema social que hay detrás de esta cita como un problema sociológico de doble orden: por un lado, como un déficit que se asocia a la capacidad de observación de los fenómenos mencionados y los rendimientos de dichas observaciones, y por otro lado, como un déficit que se asocia a la intervención de la sociedad sobre sí misma y los

insumos cognoscitivos que son utilizados por los sistemas encargados de la inclusión. La solución de estos problemas constituye un paso necesario para recomponer la relación resquebrajada y esquiva en que se ha convertido el vínculo entre política social y conocimiento científico, tal como lo plantean autores como Willke (1995) y Herrera y Castón (2003)<sup>1</sup>.

El trabajo elaborado intenta contribuir a la discusión sobre la problemática asociada a las nuevas formas de exclusión social y su vinculación con esta relación entre ciencias sociales y políticas públicas. Nos interesa, en este sentido, presentar un ejercicio de observación y análisis a partir del desarrollo de modalidades de observación de segundo orden que permitan mejorar los rendimientos tanto de la observación como de la intervención. Si entendemos, como hace Luhmann, que inclusión y exclusión forman parte de una misma operación sistémica, como unidad de una diferencia, podemos partir de la base de que la observación de uno de los lados de la distinción permite dar luces sobre lo que ocurre en el otro lado. Esto quiere decir que si logramos centrar nuestra atención en las dinámicas de inclusión y mejorar la manera de observarlas, se podría contribuir al mismo tiempo a la explicación de las situaciones de exclusión que surgen en conexión directa con aquellas. En este contexto se intentará, desde la sociología, construir una forma de observar y analizar el desarrollo de los sistemas de protección social en tanto modalidades típicas de intervención de la sociedad sobre sí misma encargadas de la inclusión social en las sociedades modernas. El supuesto que subyace a este ejercicio es que si se logra mejorar los rendimientos de la observación de los mecanismos de protección social se puede llegar a observar de mejor manera las formas de la exclusión social e ilustrar asimismo modalidades de intervención sobre ellas.

---

<sup>1</sup> Cabría preguntarse al respecto, por ejemplo, por qué a la política habrían de interesarle más conocimientos provistos a partir del código de lo verdadero o lo falso, que otros estructurados, por ejemplo, a partir del código de lo bueno o lo malo. Por lo pronto nos contentaremos con decir que resulta interesante explorar la posibilidad de plantear el ejercicio aquí presentado a partir de la distinción entre observación e intervención, como un intento por observar la relación entre política y tecnología, entendiendo que esta última opera con el código eficaz/no eficaz. Entendemos, no obstante que si bien esta es una pregunta importante de ser abordada y se encuentra dentro de la misma problemática aquí plantada, escapa al objetivo estricto de este trabajo. Se agradecen, sobre este punto, los comentarios de Nelson Paulus.



El alcance de este trabajo se centrará principalmente, por tanto, en el ámbito de la observación. El objetivo es ofrecer una serie de esquemas de distinción que permitan fijar una mirada comprensiva al fenómeno de la protección social y una construcción metodológica que de la posibilidad de una aproximación empírica coherente con lo anterior. La pretensión de presentar teoría y metodología en conjunto no nos parece trivial. Esta responde directamente a la necesidad de avanzar en la traducción de los conceptos y nociones teóricos en esquemas de observación que se transformen en programas de investigación y objetos de estudio concretos aplicados a fenómenos sociales. Si bien con esta elección se reduce el alcance de la tesis en cuanto a la extensión y precisión de ambas partes, es de utilidad en tanto que funciona como modo introductorio a la observación de la problemática planteada, permitiendo generar una línea de base para ulteriores investigaciones.

El recurso a la sociología tiene, dentro de este trabajo, menos relación con una reivindicación de sus intereses frente a otras ciencias sociales, y una mayor cercanía con el deseo de contribuir al desarrollo de bases para un trabajo y aproximación transdisciplinarios a los problemas planteados. En este sentido, el enfoque adoptado se encuentra en línea con los planteamientos de una epistemología constructivista y las formas de observación de segundo orden<sup>2</sup>. Esto significa que los conceptos y relaciones aquí aportados y discutidos no pretenden remitir a ninguna realidad ontológicamente constituida sino que encuentran su razón de ser en los propios rendimientos que generan dentro de la operación de observación que se propone. Dicha condición ha supuesto un esfuerzo importante por combinar teorías y descripciones que no siempre se encuentran en el mismo nivel de observación y por ende encuentran algunas contradicciones en lo relativo a sus fundamentos epistemológicos. Sin embargo, se ha preferido considerar este como un momento preliminar de un trabajo de más largo aliento, privilegiando un intento de reconstrucción e integración de aportes significativos de

---

<sup>2</sup> Cf. Arnold, Marcelo (2006): "Lineamientos para un programa sociopoético de investigación" en *Observando sistemas. Nuevas apropiaciones de la teoría de Niklas Luhmann*, I. Farías y F. Ossandón (eds.), Santiago: RIL.

diversas corrientes que son posibles de hallar en las ciencias sociales y así tener un desarrollo más completo del problema planteado. En este sentido, el esfuerzo se emparenta fuertemente con el espíritu de la primera obra de Parsons<sup>3</sup>.

Todo esto tiene como punto de partida el hacerse cargo de algunas discusiones relevantes para la sociología contemporánea en lo que dice relación con lo siguiente:

- La necesidad de anclar históricamente la perspectiva propuesta.
- La observación de la sociedad a partir del concepto de institución como punto focal que permite una mirada en dos niveles de emergencia de lo social, lo macro y lo micro como ámbitos interdependientes.
- La diferencia entre la estructura de estas instituciones y la semántica que ayuda a configurarlas y legitimarlas.

Los pasos que se han dado para llevar a cabo esta empresa se pueden resumir de la siguiente forma:

1. Ofrecer una descripción del contexto que justifica la elección del objeto de estudio en tanto problema social que se transforma en un problema sociológico de raigambre histórica y teórica.
  - a. En tanto problema histórico, implica situar la discusión en un momento de la evolución social en que determinados problemas sociales, en este caso las situaciones de

---

<sup>3</sup> En una de sus primeras obras, ya clásica, como es *La estructura de la acción social*, Talcott Parsons emprende la tarea de reconstruir una teoría de la acción a partir de una integración de los aportes provenientes de distintas ciencias sociales, básicamente de algunos aportes fundamentales provenientes de la economía y la sociología. Esto significó un esfuerzo de proporciones en cuanto supuso integrar concepciones individualistas y holistas que tenían como punto de partida aproximaciones epistemológicas diametralmente opuestas al problema de la construcción del orden social a partir de acciones individuales. Si bien el resultado de este monumental esfuerzo fue dejado en un segundo plano por el autor al introducir en su obra elementos provenientes de la teoría de sistemas, este sigue siendo notable en cuanto a la empresa intelectual que hay detrás de ello, a la metodología empleada por Parsons y a sus pretensiones y consecuencias para la teoría sociológica posterior.

exclusión social asociadas al agotamiento y crisis de una particular forma de organización social, suponen el surgimiento de nuevas formas de protección social que conllevan nuevos espacios de inclusión y exclusión, y que se confrontan con los rendimientos de la explicación científica.

- b. En tanto problema teórico, implica abordar los límites de las teorías de la sociedad utilizadas para la descripción de estos fenómenos, así como de su utilización como insumo para la formulación de las políticas de protección social que caracterizan el período.
2. Exponer el modo en que la sociología pudiera contribuir a una mejor descripción de los fenómenos sociales que se ponen en juego con los mecanismos de protección social, proponiendo esquemas de distinciones que pudieran viabilizar una observación de segundo orden de los mismos.
  3. Introducir la arquitectura de un aparato metodológico basado en la forma de observación así construida, con el objetivo de avanzar en la posibilidad de una aproximación empírico/analítica a los mecanismos de protección social.
  4. Probar de manera breve y exploratoria dicho aparato metodológico en el análisis del sistema de pensiones chileno, como una forma de visualizar los alcances de las propuestas teóricas y metodológicas presentadas.

## I.

### ANTECEDENTES

*“Un mundo de ideas deviene en ideología si no ofrece una respuesta a las cuestiones realmente apremiantes y si se limita a impedir que los problemas alcancen el rango que les corresponde” (Niklas Luhmann)*

*“Lo que está en debate en vista de la problemática y riesgo observables en las sociedades modernas es no menos que la pregunta por el orden de estas sociedades, esto es, la pregunta por la arquitectura de su complejidad” (Helmut Willke)*

*“La complejidad es tanto un problema político como epistemológico, de percepción y de intervención sobre la realidad. (...) Debe decirse de la falacia de simplificar los modelos sobre la realidad, como así se redujera su grado interno de complejidad y desorganización.” (Martín Hopenhayn)*

En esta sección se intentará abordar el problema en sus dimensiones histórica y teórica, tal como ha sido planteado someramente en la introducción, con la intención de delimitar y justificar la pertinencia y alcance del ejercicio conceptual y metodológico que se hará posteriormente en las secciones II y III, que constituye el principal aporte que pretende entregar este trabajo.

## 1. El problema histórico

Las formas que asume la inclusión social y los mecanismos de protección social ligados a ella en las distintas sociedades dan cuenta de dinámicas históricas que configuran tipos societales y modalidades de organización social características. Cada configuración social histórica se asocia a formas típicas de protección social, así como también, da cuenta de las modalidades de exclusión social de ellas derivadas. A continuación se intentará reconstruir el proceso que da origen a las formas de protección propiamente modernas, especialmente aquellas que se desarrollan después de la Segunda Guerra Mundial, que encuentran su agotamiento hacia las últimas décadas del siglo XX y que permiten explicar la emergencia del modelo de protección social vigente hoy en día y las situaciones de exclusión asociadas a este. El hilo conductor de esta reconstrucción será el observar cómo las prácticas de protección social se institucionalizan hasta llegar a conformar la forma privilegiada de intervención de la sociedad sobre sí misma para propiciar la inclusión social, y cómo la disolución de estas formas plantea la cuestión de la exclusión social de manera renovada y paradójica para la observación desde las ciencias sociales.

### 1.1. *La constitución de una matriz institucional moderna y el lugar de la protección social*

En su análisis del proceso de transformación desde un orden institucional de tipo tradicional a uno de tipo moderno, Polanyi (2003) describe las contradicciones inherentes a un proceso que intenta instalar una matriz institucional con arreglo exclusivamente al modelo de un mercado autorregulado. Esto, dice Polanyi, significó entender que los elementos vitales en los que descansa una sociedad (el hombre y la naturaleza) han de poder movilizarse como “mercancías”, lo que implica amenazar el sustrato mismo -el más básico según Polanyi- de todo colectivo: el vínculo social. Esto suponía pretender la transformación de las instituciones que sostenían un modelo de sociedad de tipo tradicional siguiendo la *falacia* (Polanyi, 1957) de la creencia que una sociedad puede prescindir del vínculo social para su funcionamiento. Es decir, la

pretensión de que se puede institucionalizar un sistema de coordinación social como lo es una sociedad de mercado, a partir de la idea de que las instituciones no son relevantes.

Como una forma de esclarecer aun más esta relación entre el proceso de institucionalización de las sociedades modernas y la *falacia* de la que nos habla Polanyi podemos citar a Habermas, quien en la línea de Weber y de Bauman (2008), plantea la relación entre mercado e instituciones modernas de la siguiente manera: “[e]l mercado autorregulador exige ser complementado, no solo por una administración estatal racional y un derecho abstracto, sino por una moral estratégico-utilitarista en el ámbito del trabajo social” (1998: 39). De acuerdo a esto, la sociedad de mercado se inserta en un ambiente sistémico que le permite funcionar como tal. Con esto queda en evidencia que el desarrollo del mercado necesita de acuerdos originarios respecto de una serie de elementos que frecuentemente son olvidados en el análisis. El olvido aquí señalado se esclarece aún más siguiendo a Boltanski y Thévenot para quienes “[e]l hecho de que los bienes sean privados disimula el bien común constituido por la universalidad de su definición” (1991: 193). Esta universalidad sería condición para el establecimiento de las premisas de un mercado autorregulado como son la competencia entre individuos maximizadores, la evaluación de los resultados agregados en función de las acciones individuales, etc.

La brutalidad de este proceso de modernización capitalista y de la semántica<sup>4</sup> que lo conduce hace necesaria según Polanyi (2003) una “autoprotección de la sociedad” como una reacción espontánea que manifiesta la necesidad de preservar la función que cumplían ciertas instituciones clave en el modelo societal anterior. A partir de esta contratendencia, que comienza a desarrollarse hacia fines del siglo XIX y encuentra su máxima expresión al momento inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial, es que surge lo que Wagner (1997) denomina la “modernidad organizada”, esto es, una etapa de la modernidad

---

<sup>4</sup> Se refiere a la autodescripción del propio proceso que se transforma en un relato sobre el mismo que se cristaliza en instituciones e imaginarios sociales y que tiene efectos sobre la legitimación de sus consecuencias.

caracterizada por una creencia en el control de la actividad humana (y de sus consecuencias) a partir de una fe ciega en el progreso técnico ilimitado. Las instituciones creadas al alero de la modernidad organizada representaron la respuesta que se dio a las tendencias de descomposición (*anomia* en el sentido durkheimiano clásico) producto de la disolución de las instituciones tradicionales que aseguraban la integración social a partir de un principio trascendental y/o comunitario. En términos de experiencias sociales, en ambos casos la emergencia de un orden social moderno significó una transformación desde lo que las sociedades tradicionales atribuían a la *fortuna*, a una voluntad metasocial-divina o al destino como temporalización perversa de determinados cursos de acción, al *riesgo*, como representación secularizada de la fortuna (Berriain, 1996b). El riesgo, se define entonces como aquella experiencia sobre la que se operacionaliza el proceso de racionalización del mismo, presionando así a su cuantificación y/o medición y por ende a un intento por controlar la incertidumbre. En otras palabras, la posibilidad de determinación del azar según la *percepción social* de este pero sustentada en una experiencia societal totalmente novedosa: el procedimiento del cálculo racional como modo de reducir las contingencias asociadas a la disolución de las instituciones tradicionales.

Desde la sociología se puede entender de manera amplia la protección social como aquellos mecanismos reguladores que actúan específicamente sobre los problemas de integración social que generan estos procesos, entendidos como dinámicas de diferenciación social. Para Castel (2006) estos se han organizado históricamente en virtud de dos ejes: 1) los modos conocidos de pertenencia comunitaria (redes familiares y de sociabilidad) y 2) la organización del trabajo. La creciente diferenciación social y mayor complejidad de la estructura social que introduce la modernidad ponen en tela de juicio los lazos de proximidad, lo que conlleva un debilitamiento de la *solidaridad mecánica* –en términos durkheimianos- que ofrecía protección a partir de las redes de sociabilidad primaria y la pertenencia a una comunidad siguiendo el primer eje propuesto por Castel.<sup>5</sup> La aceleración del proceso de

---

<sup>5</sup> En las sociedades tradicionales europeas, dice Castel (2006) las formas de protección social se basaron en una mezcla entre interdependencias horizontales y solidaridades-

modernización y la constitución de las bases de una sociedad industrial hacia fines del siglo XIX modifica de manera radical las formas de los vínculos sociales de proximidad y de trabajo (Polanyi, 2003), de donde surgirán situaciones conflictivas que intentan ser aprehendidas bajo el concepto de “cuestión social” como “inquietud acerca de la capacidad para mantener la cohesión social” (Castel, 2006: 29), lo que puede ser aprehendido como un despliegue de la experiencia social de la incertidumbre cuando no existen formas de gestionar los riesgos. La *solidaridad orgánica* inaugura, así, una nueva forma de comprender la integración social que tiene que ver con la incorporación a la dinámica de evolución social de una forma de diferenciación social que se expresa en la creciente división del trabajo y el surgimiento de una sociedad compuesta por órganos yuxtapuestos empeñados en tareas específicas y complementarias (Luhmann, 1998a; Castel, 2006). Esto traerá aparejado un desarrollo vertiginoso de los mecanismos de protección social desplazando crecientemente el eje de la protección social hacia la organización del trabajo. De ahí en adelante, y bajo la dirección de una diferenciación funcional creciente, los mecanismos de protección social se van consolidar como estructuras especializadas en la función de integración, esto es, de la intervención que la propia sociedad hace sobre sus dinámicas desintegradoras. Ello estará marcado, además, por una creciente especialización y tecnificación de sus cuadros profesionales y de los saberes con que opera, en los que asumirán cada vez más importancia no sólo las formas de organizar las formas de protección

---

dependencias verticales, que se expresaron en dispositivos como el juramento de vasallaje. La conjunción entre protección por parte de un poderoso (patronazgo) y la inscripción en densas redes de comunidad (linaje, vecindad de los habitantes) generaba una matriz de integración férreamente asegurada por la rigidez de una estructura social segmentada (p.ej. por la pertenencia a castas o estamentos). Resulta interesante trasladar esta descripción al contexto latinoamericano, destacando la similitud que encuentra con la matriz social generada en torno a la hacienda y el inquilinaje. El traslado de este modelo de protección al contexto urbano y a la empresa capitalista en un proceso de modernización *sui generis* ha sido ampliamente tratado por la literatura sociológica en América Latina. véase al respecto, entre muchos otros, los trabajos clásicos de Gino Germani (1969): *Sociología de la modernización*, Bs. As.: Paidós, y José Medina Echaverría (1964): *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico*, Buenos Aires: Solar/Hachette. Para el caso chileno véase de Gabriel Salazar (2000): *Labradores, peones y proletarios*, Santiago: LOM.



propriadamente tal, sino también y de manera central, la construcción de categorías sociales objeto de protección.

El modo de traducir esto organizativa e institucionalmente se transformará en una innovación en términos de tecnologías sociales de gran trascendencia hasta nuestros días: la creación del seguro social. Según el principio económico del aseguramiento, la gestión colectiva de riesgos individuales permite disminuir su probabilidad de ocurrencia y los costos asociados a asegurarse, generando a la vez un flujo de ingresos suficientes para enfrentar la ocurrencia de los eventos asegurados. Este recurso, como propone Castel (2006) tiene la gracia de proporcionar una fórmula aplicable a un sinnúmero de situaciones, de modo que más o menos para cualquier evento probabilizable puede establecerse un seguro asociado. Si a ello agregamos la capacidad del Estado de ampliar el seguro a una gran cantidad de personas por vía de la compulsión, se puede entender el impulso propriadamente moderno de la formas de protección social –entendida así como *seguridad* social. Un primer referente puede encontrarse en el esquema del seguro social instaurado en la Alemania del canciller Bismarck a fines del siglo XIX. Emulando a las mutuales de trabajadores pero organizado a nivel estatal, el seguro social bismarckiano ofrecía protección contra la vejez, los riesgos de invalidez y muerte, y los accidentes del trabajo para el conjunto de trabajadores del sector industrial. Dicho beneficio se entregaban a cambio del pago de una contribución o prima sobre el salario.

A continuación veremos cómo estos desarrollos en el ámbito de la protección social se insertan en el contexto de transformaciones societales, donde estos mecanismos forman parte de una matriz institucional que da cuenta de tipos de sociedad asociadas a formas de gestionar y organizar la protección social.

## *1.2. El Estado de Bienestar y el paradigma organizacional de la sociedad protegida*

Los mecanismos de protección social surgidos en la modernidad pueden entenderse como estructuras sociales coordinadoras de las prestaciones

ofrecidas por distintos sistemas especializados en la *gestión de riesgos sociales*<sup>6</sup>, que generan una oferta institucionalizada de protección social o *welfare input* (Esping-Andersen, 2000b). Cada uno de ellos propicia la gestión de riesgos en virtud de principios organizativos particulares: la familia y la comunidad en función de un principio de reciprocidad inscripto en las relaciones propias de un orden doméstico, el mercado a partir del principio de autonomía y descentralización sostenido por formas de organización en que impera el principio del intercambio, el Estado en que predomina la redistribución autorizada a través de un principio de coherencia o jerarquía basado en su capacidad de producir decisiones vinculantes (Willke, 1995; Boltanski y Thévenot, 1991; Lechner, 1997; Polanyi, 1957).<sup>7</sup> En un contexto sistémico como el de fines de siglo XIX, marcado aún por una diferenciación estratificada de subsistemas, el sistema político asumirá una posición de vértice regulador de estas dinámicas generando una estructura organizativa que tendrá la gestión de riesgos crecientemente en el centro de la dinámica política.

La forma de asumir estos riesgos y el lugar ocupado por cada sistema dará origen a modelos típicos de la gestión de riesgos sociales. Esping-Andersen (2000) utiliza el concepto de mundos o regímenes del bienestar para clasificar las formas típicas de gestión de riesgos tal como se presentan en distintos países y regiones<sup>8</sup>. A juicio de Esping-Andersen

---

<sup>6</sup> En la definición de Esping-Andersen (2000a) se trata de riesgos que pueden ser experimentados simultáneamente por un gran número de personas y cuyo origen puede rastrearse en determinadas condiciones sociales. De ello pueden identificarse tres formas típicas: riesgos de clase, riesgos de las trayectorias vitales y riesgos intergeneracionales.

<sup>7</sup> La Familia, el Estado y el Mercado constituyen tanto instituciones que tienen una particular construcción histórica, como también “principios de coordinación social” que suponen una forma particular de organizar las acciones de los individuos que se orientan por ellos y de ordenar a los participantes y a los objetos inmersos en una situación de interacción: por ejemplo, en el caso del principio mercantil se trata de un contexto de interacción donde confluye un comprador y un vendedor, donde lo que está en juego son bienes intercambiables, y cuyas acciones son coordinadas de manera privada y descentralizada (Lechner, 1997; Boltanski y Thévenot, 1991).

<sup>8</sup> Esping-Andersen (2000) prefiere hablar de “regímenes de bienestar”, por ser el Estado sólo uno de los sistemas que ofrecen prestaciones de protección social, reservando así el término “Estado de Bienestar” a la configuración específica que asume el estado en ese ámbito. Continuaremos hablando de Estado de Bienestar cuando queramos representar el aspecto organizativo que denota, teniendo como referencia una sociedad en que el

(2000), y en directa relación con lo señalado en el párrafo anterior, cuanto más generalizados sean los riesgos, más probable resulta que la familia y el mercado, como principios de organización del tratamiento de los riesgos sociales, “fallen” en su gestión (privada), volviéndose incapaces de absorber los riesgos de manera suficiente, y haciéndose necesaria una solución de carácter público. Esta es la razón por la que, con el advenimiento del industrialismo, la familia y el mercado, se vuelvan ineficaces para afrontar de manera individual los riesgos sociales en expansión, lo que da paso a un creciente tratamiento de los riesgos por parte del propio Estado, lo que dará origen a una forma organizativa que será entendida como paradigma de la sociedad protegida: Estado del Bienestar.

En tanto que determinado en su relación por una sociedad civil que lo carga crecientemente de demandas políticas (por mayor inclusión), la comunicación al interior del sistema político pasará a entenderse, en este momento, como “pretensión”, esto es, como apertura a la inclusión de dichas demandas en tanto dinámica propia de lo político. En este sentido, dice Luhmann, “la peculiaridad de Estado social (...) reside en su siempre ‘creciente *inclusión* de temas e intereses como propios de la política’. (...) La consecuencia de este proceso es clara: lleva a que la autodescripción Estado no se establezca sólo en las instituciones, sino también en la actitud de las pretensiones y expectativas” (2002: 24). La legitimidad de esta ampliación de la esfera de la inclusión está en estrecha relación con una semántica que permite un escenario histórico particular que puede pesquizarse, por ejemplo, en el principio de ciudadanía y su despliegue histórico en el contexto de la postguerra, tal como lo enuncia Marshall.<sup>9</sup> A

---

sistema político opera como regulador de la dinámica sistémica. El concepto de regímenes o mundos del bienestar se inscribe, sin duda, en un registro epistemológico distinto al que hemos estado siguiendo pues en su construcción se encuentra una reflexión en torno a la economía política del surgimiento de estas formas societales ligada a los grupos sociales que acceden al control del Estado y los compromisos que allí se institucionalizan. No obstante ello, nos parece fructífero para denotar modelos organizativos típicos en torno a la protección social que definen –y se inscriben– en modelos de sociedad.

<sup>9</sup> El principio de ciudadanía estaría constituido por la descomposición en tres elementos: el reconocimiento de la igualdad básica de los ciudadanos (*civil*), la posibilidad de participar en el gobierno (*político*) y un tercero que tiene relación con el bienestar y la

las demandas por protección que se agolpan como correlato de esta ampliación del ámbito de la inclusión, el Estado responderá de manera típica, en tanto Estado de Bienestar, a través de la socialización de las mismas, lo que implica la generación de mecanismos institucionales que permitan “compartir los riesgos colectivamente”, y de este modo generar seguridad individualmente.

El Estado del Bienestar constituye, así, una concreción histórica que se desarrolla entre las décadas de 1940 y 1960 en los países centrales, pero también con algunos matices en países del capitalismo periférico. La gestión de riesgos típica de los regímenes de bienestar de la época debe entenderse en el contexto de lo que Boyer (2007) describe como *modo de regulación fordista*, esto es a *grosso modo*, una matriz institucional que permitió organizar y coordinar las relaciones sociales y las prestaciones intersistémicas básicamente a partir de la identificación de una categoría social como eje estructurador: el trabajo asalariado. A juicio de Dominique Méda<sup>10</sup> en el fordismo el trabajo actuó como un *hecho social total*, es decir siguiendo la definición propia de Marcel Mauss, el trabajo asalariado permitió estructurar una red de expectativas que ponían en juego “la totalidad de la sociedad y de las instituciones”<sup>11</sup>, con efectos “al mismo tiempo jurídicos, económicos, religiosos, e incluso estéticos y morfológicos, etc.”.<sup>12</sup> La centralidad del trabajo asalariado en la forma de organización de la sociedad fordista se formalizó a partir de tres elementos (Castel, 2006):

- Un modo de retribución de la fuerza de trabajo que determina el modo de vida de las personas, asociado a la definición un salario.
- Una forma de disciplinar el trabajo que regula el ritmo de la producción.

---

calidad de vida (*social*), que tendrían un despliegue cronológico sucesivo en la modernidad, siendo el período de la modernidad organizada el momento de realización del tercer principio. Véase el texto clásico de Marshall, T.H. (1950): *Citizenship and social class*, Cambridge: Cambridge University Press,

<sup>10</sup> Méda, Dominique (1995): *Le Travail: une valeur en voie de disparition?*, París: Aubier.

<sup>11</sup> Mauss, Marcel (1971): *Sociología y Antropología*, Madrid: Tecnos. p. 259

<sup>12</sup> *Íbid.*

- Un marco legal que regula la relación entre trabajo y capital, y que estructura la relación de trabajo a través de un contrato de trabajo.

La gestión de los riesgos sociales en las formas de protección social que son propiciadas por los Estados del Bienestar van a seguir de cerca la organización societal en torno a la categoría del trabajador asalariado. Respecto de esto, podemos mencionar dos elementos que constituyen innovaciones de gran relevancia respecto de las formas anteriores de protección social:

- Por un lado, la necesidad de generar, en línea con la gestión pública de los riesgos, una forma de propiedad que permitiera concebir el goce individual de prerrogativas de carácter colectivo. Así, se pregunta Castel: “¿Puede existir *un patrimonio personalmente atribuible que no sea privado* (por lo tanto, que sea social), pero susceptible de un disfrute privado? La verdadera piedra filosofal (...) fue descubierta. Eran las prestaciones del seguro obligatorio: un patrimonio con origen y reglas de funcionamientos sociales, pero *con función de patrimonio privado*” (2006: 311). De aquí surgirá la noción de bienes públicos, esto es, un modo de hacer propietarios a quienes, por no poseer propiedad, se encontraban marginados de la participación plena en sociedad.
- Por otro lado, la inscripción de esta nueva forma organizativa en una dimensión jurídica como es la creación del estatuto social ligado al salario que se convertiría en una *proxy* de la integración social. Con esto, propone Castel, “[e]l salariado se convertía en un estatuto por derecho propio, en lugar de seguir siendo considerado como un estado provisional que se podría suprimir, o del que uno trataba de salir mediante el acceso a la propiedad.”<sup>13</sup> (2006: 314)

---

<sup>13</sup> “El seguro (...) no sólo procuraba una cierta seguridad material: inscribía al beneficiario en un orden de derecho. Esa inscripción estaba en un registro totalmente distinto del promovido por las protecciones cercanas de la asistencia y la tutela de las estrategias del patronato. En estas últimas, sólo se obtenía seguridad a través de la pertenencia a marcos territoriales o en relaciones de tipo clientelista.” (318) (ver más adelante el concepto de *norma del bienestar* y la forma en que estructura mecanismos de protección

De este modo la modernidad organizada logra establecer un espacio de regulación duradero asociado al estatuto que constituía al trabajo asalariado como “modelo privilegiado de identificación” (Castel, 2006). En este sentido, la realización de la noción de ciudadanía marshalliana que acompaña al proceso de los Estados de Bienestar provee una semántica que va inscribiéndose sucesivamente en las instituciones de protección social y que ancla en un orden legal la garantía de pertenencia plena a la sociedad para cada individuo a través del acceso a una propiedad colectiva encarnada en la provisión de bienes públicos a cargo del Estado. En la definición y organización de los mecanismos de protección social ligados a ello va a tener una influencia decisiva la difusión del informe “El seguro social y sus servicios conexos” de sir William Beveridge hacia los años 40'. En dicho texto, Beveridge propone la integración de los mecanismos de protección social creados por la primera modernidad (seguros sociales, asistencia social y seguros voluntarios complementarios), agrupando bajo el concepto de “seguridad social” al conjunto de la oferta institucionalizada de protección social dirigida por el estado. Con esto, el seguro social bismarckiano pasa a identificarse con el componente específico de prestaciones asociadas al eje “trabajo”, encargado de proveer beneficios de vejez, invalidez y muerte, y que se conocerán con el nombre de sistemas de pensiones.

### *1.3. La crisis de la modernidad organizada y el surgimiento de nuevas formas de protección social*

A partir de los años 60' y 70' comienzan a producirse una serie de transformaciones que terminan por derrumbar el modelo institucional de la modernidad organizada y el paradigma de la sociedad protegida encabezada por el Estado de Bienestar. Estas dicen relación principalmente con la profundización de la globalización y las transformaciones tecnológicas como dos momentos de un mismo

---

social). “El seguro “deslocalizaba” las protecciones, y al mismo tiempo las despersonalizaba. Permitía romper la asociación secular entre protección y dependencia personalizada. A la inversa, instauraba una *asociación inédita de la seguridad y la movilidad.*” (Castel, 2006: 318)

movimiento de cambio. Este proceso de cambio trae la necesidad de recomponer las relaciones productivas centradas en el nexo trabajo-capital que encontraba en la industria su espacio natural, y en el estatuto ligado a la relación salarial fordista su expresión más sintética.

La norma de regulación flexible se identifica a grandes rasgos con la intensificación de la competencia, especialmente a nivel internacional, el dominio del sector productivo terciario y la financiarización de la economía (Boyer, 2007). Las transformaciones en el ámbito productivo asociadas a la pérdida del carácter dominante que asumía la producción a gran escala basada en la cadena de montaje típica de la forma de producción fordista, da origen a una multiplicación de las formas de producción donde emergen diversos modos de organizar la coordinación de acciones al interior de las unidades productivas según las características institucionales de los contextos nacionales y regionales donde se insertan (relación salarial, tecnología utilizada y mecanismos de innovación, inserción internacional, etc.), la demanda a la que apuntan, etc. Este proceso tiene como principal problema para una sociedad organizada en torno a la categoría del asalariado, su descomposición. Para Offe (De la Garza y Campillo, 1998) los fenómenos que estarían actuando en este contexto podrían resumirse en los siguientes puntos: cambio en la estructura de la clase obrera, segmentación de los mercados del trabajo, fragmentación de los mundos de vida de los trabajadores y mayor importancia de los mundos del no-trabajo en la conformación de identidades, y el fin de la ética protestante (ética del trabajo) frente a una nueva ética hedonista (ética del consumo) (Bauman, 2000). En relación a la disolución de la categoría salarial fordista, estos fenómenos implican específicamente: i) una transformación de las formas de retribución a la fuerza de trabajo (p.ej. retribución en función de metas, retribución por producto terminado), ii) una transformación del tiempo de trabajo y la disciplina laboral (p.ej. trabajo a tiempo parcial, trabajo a domicilio), iii) transformación del contrato de trabajo (p.ej. contratos por tiempo definido, subcontratación). Si bien es cierto, todas estas formas existían ya durante la época fordista, el juego que se pone en escena supone la pérdida del trabajo asalariado de su cualidad de “relación

laboral normal<sup>14</sup>, y con esto, una crisis de regulación que se traduce en una crisis de las formas de protección social sustentadas por el Estado de Bienestar, abriéndose un período de cambio institucional radical en estos ámbitos.

La forma en que se concibe típicamente la nueva etapa de la modernidad es bajo el rótulo de una *sociedad de riesgos*, término que intenta aprehender el significado que tiene la disolución de las formas de su gestión en la modernidad organizada, especialmente referido al rol jugado por los mecanismos de protección social sustentados por el Estado de Bienestar. El relajamiento de las formas de inclusión sustentadas en mecanismos de protección social ligados al Estado de Bienestar y la categoría del trabajador asalariado supondrán, así, la constitución de una experiencia totalmente novedosa respecto de las formas de gestionar los riesgos, que se manifiesta en la ampliación del espacio de responsabilidad que cabe a las decisiones individuales. Siguiendo al propio Beck, “la sociedad de riesgo comienza allí donde *falla la seguridad prometida en los sistemas de normas sociales en relación con los peligros desatados por las decisiones*” (Beck, 1999: 36). En palabras de Willke, “el mundo adquiere un grado de imprevisibilidad que exige formas y mecanismos adecuados de absorción de la inseguridad, de los entornos riesgosos y de asimilación de contingencia” (1995: 196), donde el nuevo marco institucional va a intentar generar las condiciones necesarias para que dicha contingencia y la incertidumbre asociada a ella sean abordados a partir de la toma de decisiones individuales, esto es, una gestión individual de los riesgos por oposición a la gestión colectiva imperante en el contexto del Estado de Bienestar.

En este contexto, la reconfiguración institucional que implicó el agotamiento del modo de regulación fordista debió enfrentar particularmente la explosión de la categoría salarial sobre la que los mecanismos de protección social habían sido organizados. Tal como hemos expuestos, en los países industriales la centralidad del trabajo

---

<sup>14</sup> Este concepto de normal tiene una doble connotación: 1) en cuanto relación que ha sido sometida a la reglamentación, y 2) en cuanto generalidad empírica. Cf. Rosalba Todaro y Sonia Yáñez (eds.). (2004): *El Trabajo se Transforma*, Santiago: CEM.



asalariado como núcleo generador de estructuras de expectativas de interacción hizo coherente para un determinado tiempo y espacio la provisión de una protección social de carácter marcadamente universal con una determinada organización en el ámbito productivo, el rol central asumido por el Estado de Bienestar en la coordinación social y una base normativo-legal expresada en el derecho del trabajo. Dentro de las teorías de la modernización, estas relaciones constituyeron la base sobre la cual se construyó un paradigma asociado a las ideas de progreso, desarrollo y convergencia institucional, que mostraba el modelo fordista como una receta para superar formas seculares de dependencia económica y/o dominación colonial en el capitalismo periférico. El ocaso de esta forma de regulación social ha traído la descomposición de la categoría del trabajador asalariado como relación laboral privilegiada lo que ha desarmado las teorías modernizantes que veían en el fordismo el estadio más acabado de la evolución social, y ha hecho necesario replantear el lugar de los mecanismos de protección social en las nuevas configuraciones sociales.

El que la *nueva* cuestión social (Castel, 2006) esté indisociablemente ligada al debilitamiento de la sociedad salarial se expresa en un doble sentido: en la pérdida de importancia (en términos estadísticos y sustantivos) de las formas de coordinación de acciones propias de este período y en la impotencia e ineficacia de los mecanismos de protección social. El núcleo de este problema consistiría hoy en día, siguiendo a Castel (2006), en la emergencia de *supernumerarios* ("inútiles para el mundo"), esto es, una multiplicidad de categorías laborales y sociales sin un espacio definido en la sociedad y por tanto tampoco en las formas de protección social; una nebulosa de situaciones signadas por la precariedad y la "incertidumbre del mañana" (íbid).

La política, este contexto, debe asumir la responsabilidad sobre una infinidad de aspectos signados por la contingencia y la incertidumbre que escapan a su control directo. Estos aspectos no se reducen ni por mucho al carácter del Estado de Bienestar en cuanto a Estado social. Se trata de una compleja forma de organización social relacionada con el operar del sistema político y el lugar que ocupaba en la modernidad organizada, lo que incluía no solo las respuestas a las demandas sociales, sino también

formas de organización de las propias instituciones sociales, económicas y políticas (p.ej. la burocracia, la estructura temporal de las elecciones, etc.). De este modo, “[e]l problema a que se ve sujeto el Estado de Bienestar estriba en que, manteniendo intactos sus mecanismos jurídicos-constitucionales, no puede disponer de ellos para moderar su crecimiento; ‘el sistema político, edificado como Estado de Bienestar, se introduce en una relación social y, por lo tanto, en una relación con el ambiente *que él mismo ya no puede regular*” (Luhmann, 2002: 24).

El Estado Benefactor se ve tensionado, de este modo, por la propia dinámica de evolución del sistema social que impone crecientemente la diferenciación funcional como imperativo de regulación sistémica. La pérdida de centralidad de lo político torna poco efectivas las intervenciones políticas en la medida que ya no es capaz de controlar los efectos de sus propias intervenciones pasadas. Los mecanismos de protección social en los que el Estado Benefactor jugaba un rol central se encuentran, así, abandonados a regular fenómenos que ya no existen (al menos en la relevancia que tenían anteriormente) y a ser impulsados por un sistema político cuyas decisiones vinculantes encuentran cada vez más competencia en las prestaciones y códigos propios de otros subsistemas, generando una crisis de gran magnitud en las formas de integración social. En el caso de Chile, y en general de América Latina, el colapso del símil del Estado de Bienestar que podemos encontrar en lo que ha sido llamado por algunos autores el Estado Desarrollista Latinoamericano (Riesco, 2007) va a tener una explicación algo distinta, no pudiendo encontrarse este únicamente en las dinámicas de diferenciación sistémica que generan coacciones sobre las sociedades latinoamericanas, principalmente por efecto de su inserción en un orden social mundial, sino también por las propias dinámicas internas que tienen relación más bien con la acción intencionada de determinadas agencias y organizaciones políticas, desde luego, el mismo Estado controlado por los organismos militares.

Según Beck (1996), el paso de las sociedades industriales sustentadas bajo un principio de regulación fordista a una sociedad de riesgos se aprehende a través de los siguientes problemas que pueden sintetizarse

en el concepto de “ambivalencia”, es decir, la “posibilidad de referir un objeto o suceso a más de una categoría”:<sup>15</sup>

- Por una parte la sociedad industrial aparece como una sociedad de macrogrupos (sociedad de clases o de estratos que se mantiene estable), pero por otra parte, nuevos fenómenos sociales configuran unas relaciones sociales que van *más allá* de los límites de la sociedad de clase (afluencia de inmigrantes, conflictos regionales y religiosos, la nueva pobreza, etc.).
- Por una parte, la vida en común en la sociedad industrial está normativizada y estandarizada en torno a la familia nuclear, pero, por otra parte, la familia nuclear cambia debido a las nuevas asignaciones “*posicionales*” derivadas de las nuevas situaciones surgidas con la reestructuración de las cuestiones de género. En esta nueva situación se debe redefinir la función del matrimonio, de la paternidad y de la sexualidad.
- Por una parte, se piensa la sociedad industrial según las categorías de la *sociedad centrada en el trabajo*, pero por otra parte la flexibilización del tiempo del trabajo y del lugar de trabajo modifican los límites entre el trabajo y el no-trabajo.
- La ciencia se enfrenta una *duda metódica*, por una parte en relación al objeto de estudio externo, y por otra parte, en relación a los fundamentos, aplicaciones y consecuencias de las aplicaciones científicas.
- Por una parte, en la sociedad industrial se han institucionalizado las formas de la democracia parlamentaria, pero, por otra parte, tenemos que hacer frente a las *promesas no cumplidas* de la democracia.

Las soluciones a este “*relajamiento de la integración* en el ámbito de la inclusión” (Luhmann, 1998ab) son complejas en virtud, no sólo del conjunto de transformaciones asociadas al mundo del trabajo que cambian las formas de integración social en las sociedades contemporáneas y el lugar que ocupan las instituciones encargadas de la provisión de protección social, sino además por el cambio de estructura y

---

<sup>15</sup> Zygmunt Bauman (1996): “Modernidad y Ambivalencia” en *Las Consecuencias Perversas de la Modernidad*, J. Beriain (comp.), Barcelona: Anthropos.

lugar que experimentan los propios sistemas proveedores de protección social y las posibilidades de su coordinación. Estas modificaciones reflejan un escenario de agotamiento creciente de los recursos en materia de protección informal durante el período de omnipresencia del Estado Benefactor (erosión del aspecto comunitario y familiar de la protección social), de modo que la crisis del modelo de sociedad asociada al modo de regulación fordista, el Estado de Bienestar y el paradigma de la sociedad protegida que este impulsó, adopta crecientemente la forma de una crisis de las formas de protección social.<sup>16</sup>

La semántica que acompaña al proceso de reconstrucción de las formas de protección social carga al Estado de la responsabilidad de una gestión *ineficiente* de la nueva cuestión social y la desprotección. La socialización de los riesgos sólo habría provocado una “hiperinflación” de demandas sociales de grupos organizados, y la necesidad creciente de hacerse cargo de la organización misma de dichos mecanismos, es decir, la importancia que asume la burocracia al interior del sistema político, mientras el sistema político dejaba sistemáticamente de controlar los recursos indispensables para el funcionamiento de la protección social moderna: derecho y dinero (Luhmann, 2002). El Estado es llamado, así a ceder terreno ante las probabilidades de inclusión que ofrecen otros sistemas funcionales y a su coordinación en función de otro principio organizativo: el mercado. El punto de inflexión del cambio de gestión de la protección social lo marca la famosa frase de Margaret Thatcher: la sociedad no existe, sólo existen los individuos. Esto es: quien mejor puede tomar las decisiones respecto de cómo gestionar la protección social son los propios afectados. El principio instalado de la gestión individual de riesgos es institucionalizado a partir de una serie de supuestos sobre la forma de tomar las decisiones individuales y la racionalidad que subyace a las elecciones. El correlato de ello es que la organización de los mecanismos de protección social pasa a confiar, ya no en el control y la socialización, sino en la descentralización y la autonomía, precisamente las premisas bajo las cuales opera el

---

<sup>16</sup> En relación a esto es que Castel afirma que erradicar las protecciones ligadas al estado de Bienestar “no equivaldría sólo a suprimir ‘logros sociales’ más o menos cuestionables, sino a quebrar la forma moderna de la cohesión social” (2006: 442).

mecanismo del mercado como forma típica de coordinación del tipo “autorregulación social” (Mayntz, 1998). De ello surge de manera típica, la propuesta de provisión de bienes públicos por parte de agentes privados. Un ejemplo paradigmático de ello se encuentra en Chile. Por ejemplo, en el caso del sistema de pensiones, componente paradigmático de la seguridad social en el sentido beveridgeano, es sustituido completamente por un sistema organizado en base a un mercado de aseguradoras privadas donde la elección de las personas entre las distintas opciones juega un papel central en conseguir mayores pensiones (mayores niveles de seguridad). Algo similar ocurre en el sistema de salud, donde la provisión privada de bienes públicos y la confianza en el mercado como coordinador de decisiones individuales y de prestaciones adquiere, quizás, un aspecto más crítico aún por su importancia en la vida cotidiana de las personas y su capacidad para configurar una experiencia social centrada que se expresa en una situación de permanente inseguridad.

De este modo, los individuos que pueblan el espacio social thatcheriano, la situación de los *supernumerarios* como los caracteriza Castel (2006), no es la de unos individuos que realizan plenamente su libertad al tomar decisiones autónomas sino algo muy por el contrario: refuerzan su dependencia de condiciones sociales que escapan a su control. Es así que Castel (2006) habla de un proceso de *individualismo negativo*, esto es, no un individualismo por “exceso de intereses subjetivos”, sino un individualismo por “falta de marcos” (Castel, 2006).

Las consecuencias sociales de las nuevas formas de protección social se encuentran relativamente documentadas y detalladas en cuanto a cifras, indagación sobre causas y consecuencias, experiencias, etc. y no serán abordadas directamente en este trabajo. Más bien, lo que nos interesa rescatar es que la nueva configuración social que puede definirse a como un modo de regulación *flexible* parece no lograr superar la crisis de las formas de protección social anterior, lo que se institucionaliza como en un tipo de sociedad que ofrece la condición de inseguridad como experiencia social elemental. La incapacidad del modo de regulación flexible de dar una respuesta adecuada a los problemas de integración se ciernen sobre la sociedad a través de la multiplicación de viejos y nuevos problemas

sociales como la situación de pobreza de amplias capas de la población, la marginación y la exclusión social, etc.

Entre los síntomas de esta incapacidad de superar la crisis resultará de vital importancia el cuestionamiento a la posibilidad de obtención de un conocimiento válido, y por tanto, a la posibilidad de intervención de la sociedad sobre sí misma a través de mecanismos de protección social.<sup>17</sup> Ello se traducirá en la dificultad de aprehensión de los fenómenos de exclusión social y de su integración bajo la díada riesgo/aseguramiento (Esping-Andersen, 2000b), tal como había sido institucionalizada la novedad de la gestión moderna de los riesgos. Respecto de ello, Willke propone: “La política no puede generar esta cohesión, pues le faltan los conocimientos para su orientación y los medios para la ejecución de sus programas. La sociedad pierde entonces coherencia y aparece el peligro de la desintegración: un riesgo manifiesto frente al cual la política es impotente (armamentismo, altos costos del sistema de salud, colapso del sistema de transporte, etc.)” (1995). La conciencia de esta situación que ha derivado en una serie de teorías “contramodernistas” que propugnan un retorno al control y la racionalización centralizada de la gestión de riesgos, propias del contexto de un Estado de Bienestar, o sencillamente preconizan el fin de la modernidad, sugiriendo el advenimiento de una “posmodernidad” en que toda intervención sería totalmente fútil.<sup>18</sup> En sintonía con ello, adherimos al planteamiento de Castel cuando propone que “[e]s posible que lo que ha hecho fundamentalmente ‘la crisis’ haya sido barrer con una cierta representación del progreso: la creencia en que el mañana sería mejor que hoy y en que se puede confiar en el futuro para mejorar la propia condición, o, en una forma más ingenua, la creencia de que existen mecanismos para controlar el devenir de una

---

<sup>17</sup> “Al igual que la precedente crisis de la modernidad, también la actual se caracteriza por la acción combinada de dos tipos de dudas. La conciencia ampliamente difundida de que el mundo social es una realidad construible y construida ha incrementado las incertidumbres acerca de la posibilidad de alcanzar conocimientos naturales válidos. Y la conciencia de la pluralidad y la diversidad de las prácticas sociales ha dificultado la tarea de imaginarse un actor colectivo capaz de intervenir en nombre y a favor de ideas universalistas” (Wagner, 1997: 299)

<sup>18</sup> Cf. Beck (1999), especialmente cap. IV: «El lado oscuro de la modernidad está planteado: la contramodernización».

sociedad desarrollada, dominar sus turbulencias y conducirla hacia formas de equilibrio cada vez más armónicas.”(2006: 391).

El punto que está detrás de este trabajo queda así planteado como un aspecto crucial de las formas de sociedad y del proyecto de la modernidad, tal como plantea Habermas. Será preciso, en este contexto, abordar los alcances que tiene el conocimiento científico en el caso de las ciencias sociales, y en especial de la sociología, no sólo para poder observar estos fenómenos, sino, como hemos planteado de manera relevante, para poder hacerse cargo de la recomposición del vínculo entre conocimiento científico y política pública que permita dar luces sobre cómo salir de esta crisis de inseguridad.

## **2. El problema teórico**

La explicación acerca del colapso del Estado de Bienestar en tanto forma de gestión histórico-concreta de las formas de protección social que da cuenta de un tipo de sociedad en que se pone en juego una particular modalidad de inclusión (y exclusión) social regulada desde un subsistema que opera como centro de la sociedad, tal como detallamos en la sección anterior, puede servirnos de síntoma para abordar la problemática suscitada en el nivel teórico. Para ello introduciremos la distinción entre dos niveles analíticos, uno macro y otro micro. Dicha distinción es relevante porque desde ella pueden pesquizarse los modelos de sociedad que ponen en acción las distintas teorías, y que repercuten sobre la sociedad misma al momento en que son utilizados para formular políticas públicas y mecanismos de protección social.

Como hemos mencionado en la introducción, una de las razones de la caída en descrédito del conocimiento científico como fuente de políticas públicas, y de las políticas públicas mismas, tiene relación a nuestro juicio con una particular tipo de conocimiento relacionado con un paradigma en economía, a la manera que lo entiende Kuhn. El paradigma al que nos referimos ha sido denominado por Mingione como “paradigma de mercado” (1998), y se ha desarrollado principalmente a partir de los aportes de la economía neoclásica y la idea de un orden social entendido

como orden económico que ésta proyecta sobre la base de una competencia entre individuos libres de toda sujeción normativamente orientada, la que por sí sola generaría cooperación y coordinación a través del mecanismos del mercado. Así concebido, el “paradigma de mercado” tiene como principal efecto sobre el ámbito de la investigación social el hecho de establecer una preferencia sistemática por considerar como no relevantes a las instituciones al momento de explicar la conducta humana, con lo que se gana en simplificar los modelos analíticos, pero se prescinde de las complejas diferencias históricas y culturales que hallan una posición central en el análisis social.<sup>19</sup>

En el ámbito macro, dicho paradigma ha redundado en una explicación de los fenómenos ligados a las formas de la protección social en donde se ha puesto un énfasis desmedido en entenderlos como un problema asociado a los recursos disponibles para su financiamiento. Esto es lo que sucede con los modelos de assets v/s liabilities (activos v/s pasivos) típicos de la literatura económica. En estos modelos existe unos parámetros de evaluación de los mecanismos de protección social que tienen relación con entender que la deseabilidad de un determinado conjunto de arreglos institucionales dependen de si estos son capaces o no de mantener un equilibrio financiero (ver Gora y Palmer, 2004). Ello tiene que ver, sin dudas, con la centralidad que asumen los códigos de la economía para dar cuenta de las dinámicas societales más variadas, especialmente aquellos provenientes del paradigma de mercado donde este nivel macro es entendido como el resultado de la agregación de un conjunto de decisiones individuales que, maximizando las elecciones y preferencias, permiten lograr mayores niveles de eficiencia entendida laxamente como mayor ahorro –o menores costos. Es así que la definición que este paradigma hace del nivel micro resulta determinante para dar cuenta de los modelos de sociedad que son incorporados al análisis y la formulación de mecanismos de protección social. En este nivel emerge como una gran problemática, como hemos mencionado, la relación entre los modelos teóricos y la conducta de las personas por

---

<sup>19</sup> Se trata, dice Polanyi, de la identificación artificial de “la economía” con un tipo particular y relativamente reciente de economía, históricamente hablando, asociada a su institucionalización como una “sociedad de mercado”. Cf. Polanyi (1957).



referencia a los mecanismos de protección social. En este caso, dicho modelos guían el diseño de mecanismos de protección social, los dispositivos de seguros sociales y los programas de asistencia de acuerdo a su modo de entender la conducta de los individuos, especialmente, en lo que dice a sus decisiones. A partir de la consolidación del análisis neoclásico como corriente dominante en la economía, esta se ha caracterizado por ofrecer una explicación del comportamiento humano basado en el modelo del actor racional. El supuesto de racionalidad instrumental (paramétrica; sustantiva)<sup>20</sup>, define la forma de actuar de un agente cuya motivación es la maximización de un tipo particular de preferencias: las utilidades<sup>21</sup>. Esto plantea una ética específica basada en la imputación de un criterio de eficiencia técnica<sup>22</sup> a la consecución de objetivos en un escenario social del cual se conoce toda la información relevante. Las necesidades u objetivos, entendidos como utilidad, no variarían en el tiempo, se encontrarían jerarquizados y sería posible además expresarlos como una relación de costo/beneficio a partir de una función matemática que representa su ordenamiento en base a determinadas tasas de cambio. El mercado, por su parte, permitiría coordinar estas acciones individuales descentralizadas a partir de la formación de una única referencia o parámetro: el precio. Al respecto, Gary Becker, eximio representante de la corriente neoclásica postula: “[l]os precios y otros instrumentos de mercado distribuyen los escasos recursos al interior de una sociedad y de ese modo enmarcan los deseos de los agentes y coordinan sus acciones”<sup>23</sup>. Así entendido, el enfoque económico sería un modelo de observación comprensivo,

---

<sup>20</sup> Cf. Paramio, L. (2000), “Decisión racional y acción colectiva” *Leviatán*, nº79.

<sup>21</sup> Amartya Sen muestra cómo desde la tradición utilitarista la noción de “utilidad” ha adoptado distintas definiciones. Desde su definición como “placer-dolor” en el utilitarismo clásico de Bentham hasta “disponibilidad de elecciones”, pasando por “felicidad”, “satisfacción del deseo”, etc. ver Sen, A. (1989), *Sobre ética y economía*, Madrid, Alianza. Compárese, a su vez, con la definición de “utilidad” que da Max Weber (2002) que enfatiza el carácter socialmente situado de dichas utilidades como probabilidades que deben lidiar además, con un horizonte temporal.

<sup>22</sup> Véase en Weber (2002) la sugerente distinción entre economía y técnica.

<sup>23</sup> Becker, G. (1990), *The economic approach to human behavior*, Chicago, The University of Chicago Press.

aplicable no sólo a las acciones económicamente orientadas sino a todo tipo de acción y de decisiones, de cualquier agente y en cualquier lugar<sup>24</sup>.

En este sentido, desde el colapso del Estado Benefactor el modelo de conducta que imperado ha sido desarrollado a partir de estos supuestos, sumamente restrictivos respecto de la racionalidad de la acción económica y sus motivos. Para dar cuenta de esto podemos ver el caso de los sistemas de pensiones como un ejemplo paradigmático: desde el nivel macro, el envejecimiento de la población y los problemas de financiamiento que esto ha acarreado han sido sancionados como los principales responsables del fracaso de los sistemas estatales y ha sido utilizado como una justificación para las reformas privatizadoras tanto en el mundo industrializado como en su periferia, y la formulación de modelos de política social que tienen su centro en el modelo de comportamiento del individuo racional, tal como es sostenido por el paradigma de mercado y el *economic approach*.<sup>25</sup>

Por parte de la sociología, a riesgo de caer en un simplismo extremo, diremos que esta ha ofrecido típicamente una explicación opuesta que subraya el peso de las estructuras sobre las conductas individuales, especialmente en el caso de las corrientes estructuralistas y funcionalistas y sus sucesoras.<sup>26</sup> Esto es, la determinación que produce un universo normativo común sobre las decisiones de los agentes individuales en los distintos ámbitos de acción. No por nada, se ha planteado que "[l]a Economía se preocupa de cómo las personas hacen

---

<sup>24</sup> Véase, por ejemplo, la aplicación que hace el propio Becker del *economic approach* al análisis de la dinámicas familiares en Becker, G. (1981), *A treatise on the family*, Cambridge-Massachussets, Harvard University Press.

<sup>25</sup> Véase, por ejemplo, las conclusiones a las que llega en su informe ejecutivo el Consejo Asesor para la Reforma Previsional encargado de proponer una reforma al sistema privado de pensiones en Chile. Disponible en <http://www.consejoreformaprevisional.cl/view/informe.asp>

<sup>26</sup> Para el estructural funcionalismo ver Parsons, T. (1968): *La estructura de la acción social*, Madrid, Guadarrama. También Parsons, T. et. al. (1968): *Hacia una teoría general de la acción*, Buenos Aires, Kapelusz. Para la versión habermasiana ver Habermas, J. (1990), *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid, Taurus. 2 tomos. Para el estructuralismo marxista ver Poulantzas, N. (1971): *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México, Siglo XXI.

sus elecciones; mientras que la Sociología se encarga de cómo las personas no tienen ninguna elección que hacer" (Duensberry en Granovetter, 1985).<sup>27</sup> Véase al respecto la solución clásica que da Parsons aludiendo a la existencia de un sistema normativo compartido que permite ajustar las expectativas recíprocas a un sistema de rol. Similar resulta la propuesta habermasiana a partir del concepto de mundo de la vida como trasfondo normativo que permite generar un consenso gracias a que los agentes se encuentran dotados de una competencia elemental en el lenguaje, que se manifiesta en una "racionalidad comunicativa". En el caso del estructuralismo de origen marxista, este universo normativo se asienta en una base socioeconómica que explica el fundamento clasista de la acción social.

A pesar de sus evidentes diferencias epistemológicas, metodológicas e incluso éticas, nos parece que estos dos modelos ponen en juego modelos de sociedad que no nos permiten abordar debidamente la relación que estamos buscando entre conocimiento científico y política pública, pues ambos derivan en una concepción de la acción y la toma de decisiones como llevadas a cabo por actores atomizados, siguiendo la formulación de Granovetter (1985): uno debido a la búsqueda utilitarista del propio interés; el otro, por la importancia de la internalización de pautas de comportamiento. Ambos modelos supondrían, en este sentido, una "perfecta adecuación de los esquemas de comportamiento individuales a la fabricación del orden colectivo" (Favereau, 2005: 326). Si se agudiza esta mirada, podemos atrevernos a decir que la atomización de la toma de decisiones lleva a centrar la atención no en las decisiones mismas sino en el entorno social en que estas se llevan a cabo, esto es, en las instituciones que les sirven de referencia, pero de un modo radical: ya sea mediante un cálculo de optimización o a partir de la identificación de las variables que determinan la posición de una persona en la estructura social, el componente individual se asume como constante, es decir, el comportamiento de las personas frente a determinadas referencias para la acción se torna automáticamente previsible. En el caso de los mecanismos de protección social esto querría decir que su desempeño no depende en estricto rigor del comportamiento de los

---

<sup>27</sup> Traducción propia

agentes que acceden a las probabilidades de inclusión contenidas en ellos, sino en última instancia, de las decisiones tomadas por quienes elaboran las políticas<sup>28</sup>: en virtud de la previsibilidad a toda prueba de los comportamientos individuales se diseña un conjunto óptimo de arreglos institucionales que permite generar los resultados esperados en materia de inclusión social.<sup>29</sup>

Estos dos modelos nos parecen insuficientes desde el punto de vista de la comprensión de cómo los agentes sociales toman decisiones y los plexos de sentido mediante los cuales enlazan sus acciones. Como propone Hopenhayn: “A los ojos del observador compenetrado resultan cada vez menos convincentes las explicaciones totalizadoras que remiten un universo de fenómenos o de comportamientos a una matriz única” (2004: 243). Ambos modelos, de hecho, deben recurrir con frecuencia a explicaciones *ad hoc* para dar cuenta de los casos “desviados”. Un ejemplo de ello desde la corriente neoclásica puede apreciarse en la incorporación del análisis de aquellas situaciones alejadas de la optimización: información imperfecta, costos de transacción, etc. En el caso de quienes diseñan mecanismos de protección social existe una creciente preocupación por develar estas situaciones que parecen quebrar los modelos restrictivos con que estos mecanismos operan. De ahí que, por ejemplo, desde la economía se haya acuñado conceptos como el de “miopía” para dar cuenta de la falta de interés de las personas jóvenes respecto de su previsión o se tenga cada vez más conciencia de la dificultad de tomar decisiones óptimas dada la complejidad de las referencias disponibles, llámese tasas de interés, mercados financieros, rentabilidad, y a la falta de información. En este contexto podemos decir que ambos modelos de sociedad caen en una *lógica de la reproducción*

---

<sup>28</sup> Véase en Mayntz (2000) cómo esta forma de concebir la política social ha dominado desde alrededor de los años 80' en adelante. Alejándonos de la autora, proponemos que los posteriores desarrollos teóricos que han llevado a cambiar esta concepción no han sido igualmente extendidos en el diseño concreto de políticas.

<sup>29</sup> Herbert Simon (1982) propone que si las acciones de estos agentes se encontraran intrínsecamente determinadas, ya sea por un supuesto de racionalidad o de ubicación en la estructura social que permitiera esperar determinados resultados, el componente de observación microsocial no sería necesario: “The process of rational calculation is only interesting when it is nontrivial – that is, when the substantively rational response to a situation is not instantly obvious” (Simon, 1982: 427).

(Favereau, 2006). Hablamos de reproducción cuando “el resultado de una regularidad deja de poner a disposición sus condiciones de aparición” (Bessis, 2006: 113)<sup>30</sup>, de modo que “[s]i sus condiciones son bien (re)producidas por las prácticas, la lógica de la reproducción ya no necesitará de las representaciones” (íbid, 114).<sup>31</sup> Ello significa, en un plano analítico, prescindir de la pregunta por las condiciones de emergencia del orden así como de sus posibilidades de transformación, ambos elementos centrales en el contexto de la formulación de políticas públicas.

En oposición al paradigma de mercado y el *economic approach* diremos que los problemas de la crisis de la protección social no pueden ser observados por referencia exclusiva a la magnitud de los recursos disponibles para encarar los problemas generados por envejecimiento de la población o a entender que los agentes toman malas decisiones por referencia a la racionalidad con que estas podrían desarrollarse. El problema, como hemos hecho notar en la sección anterior, va más allá de los mecanismos organizados para gestión de la protección social y se aloja en el corazón mismo de las dinámicas que estructuran la sociedad, y en esto seguimos, a nuestro juicio, el espíritu original de la tradición sociológica. Como señaló Luhmann, “[e]l Estado de Bienestar se suele caracterizar generalmente como un Estado que dota de extensas prestaciones sociales a determinadas capas de la población, y que ha estos efectos ha de hacer frente a nuevos costes a un ritmo cada vez más elevado. Es fácil predecir entonces que esta empresa tiene que fracasar como consecuencia de tener que satisfacer tales costes. Pero este diagnóstico y la correspondiente terapia del ahorro (o también, la en todo caso necesaria de un crecimiento económico constante), se limita únicamente a captar los síntomas, y no la profunda estructura social del fenómeno” (2002: 47). En función de ello, la “estructura social del fenómeno” debe entenderse esencialmente como un problema derivado del desenvolvimiento o evolución de las sociedades en tanto sistemas sociales complejos y los procesos de institucionalización. Ampliar el alcance del marco conceptual institucionalista resulta, a nuestro juicio, un

---

<sup>30</sup> Traducción propia.

<sup>31</sup> *Íbid*

paso indispensable para plantear la observación de la relación entre conocimiento científico y política pública a través del operar de los mecanismos de protección social, tal como se ha planteado el desafío de este trabajo.

Si bien en las últimas décadas se ha podido observar un resurgimiento de los planteamientos institucionalistas, especialmente liderado desde la economía (North, 2006; Eggertsson, 1999), lo que ha permitido por ejemplo, que el concepto de *eficiencia* ligado a las decisiones maximizadoras de los individuos racionales y atomizados pase a ser un atributo de las normas que generan los incentivos para dichas decisiones, la noción de instituciones sigue permaneciendo en el contexto de una forma restringida de concebir la racionalidad de las conductas individuales. Con esto la acción social como acción económica sigue siendo observada dentro del marco de un mecanismo de coordinación que en lo fundamental se presenta como un sistema de elecciones del tipo costo/beneficio con arreglo a los precios formados en un mercado competitivo, en donde se endogeneizan algunas variables institucionales como los costos de transacción, la estructura de propiedad y los modelos subjetivos de los agentes. Por lo demás, este modelo es utilizado no sólo en la fijación de un precio de mercado para las transacciones propiamente económicas, sino también, del precio de elegir entre un arreglo institucional u otro, el precio de seguir una determinada norma, el precio de implementar tal o cual política pública<sup>32</sup>. Lo anterior ha llevado a elaborar una noción del desempeño de las instituciones estrechamente ligada al supuesto de racionalidad de los agentes, lo que significa asumir una posición muy cercana al conductismo en materia de política pública.<sup>33</sup>

Respecto a la forma en que aquí se abordará la teoría de las instituciones, vale la pena remitirse al siguiente planteamiento de Giddens como foco de dicho abordaje: “[l]a oposición entre “micro” y “macro” se reconceptualiza mejor si se la refiere a una interacción en contextos de copresencia, estructuralmente envuelta en sistemas de extendida

---

<sup>32</sup> Véase, por ejemplo, la corriente de ciencia política desarrollada al alero del neoinstitucionalismo en la teoría del *public choice*.

<sup>33</sup> ver más adelante la discusión al respecto, sección II título 2.1

distancia espacio-temporal; (...) Y esto a su vez se investiga mejor como un problema de la conexión entre integración social con integración sistémica” (1998: 27).<sup>34</sup> Es desde aquí que insertamos nuestra reflexión sobre las instituciones y la distinción analítica entre lo micro y lo macro.

### 2.1. *Instituciones e institucionalismos en la sociología clásica y contemporánea*

Parsons describe como el acto de sociabilidad más elemental aquel en que dos agentes originalmente desconocidos –dos cajas negras- deben entrar en una situación de interacción para satisfacer necesidades o realizar intereses u objetivos: el *unit act*. La dinámica social inscrita en este acto de intercambio social básico ha venido a entenderse como “el problema del orden social”, es decir, del cómo enlazar sentidos atribuidos subjetivamente con acciones que tienen efectos colectivos, y su desciframiento ha constituido el punto de partida de las ciencias sociales modernas, desde sus orígenes en la filosofía política de los siglos XVI y XVII hasta las reflexiones más contemporáneas de ciencias como la economía y la sociología.

Estas últimas, desde posiciones distintas, han intentado dar cuenta de este problema explicitando un modelo de orden social generalizante, donde se describe a los actores sociales y sus motivaciones (la acción), las formas de vinculación o agregación de dichas voluntades individuales (su coordinación), y los efectos colectivos resultantes que se dan en la forma de una institucionalización de pautas de acción.<sup>35</sup> Desde sus

---

<sup>34</sup> Nos ha parecido más pertinente utilizar, en adelante, la noción de coordinación por sobre la de integración que ocupa Giddens, en virtud de que supone un contenido semántico más laxo, y por tanto, menos determinado por la tradición sociológica misma. Esto en atención a la base epistemológica que sirve de sustento, tal como fue mencionado en la introducción.

<sup>35</sup> Vale aquí la aclaración de que, aun cuando explícitamente postule un modelo de orden que prescinde de las instituciones, la explicación económica describe individuos (y relaciones) igualmente sociales: “cierta capacidad moral esta en el centro de la construcción de un orden de intercambios mercantiles entre personas que deben mostrarse capaces de abstraerse de sus particularidades para entenderse acerca de bienes exteriores cuya lista y definición son generales. El hecho de que los bienes sean

soluciones clásicas en Smith y Durkheim, economía y sociología han ofrecido modelos típicos que, aun cuando considerados opuestos, tienden a asemejarse respecto de las posibilidades abiertas a los agentes frente a las pautas de reproducción social, y la existencia de un único mecanismo de coordinación social (Granovetter, 1985). En el marco de este trabajo nos planteamos profundamente en línea con la opinión de que existe una *falsa dicotomía entre individualismo y holismo* que ha predominado en gran parte de la teoría social y la teoría sociológica a lo largo del siglo XX (Giddens, 1998; Bourdieu, 2001). Las formas en que esto ha ocurrido se pueden encontrar en distinciones como estructura/individuo, acción/reproducción, etc. y la selección de uno de sus lados para utilizarlo no como una forma analítica, sino como una descripción de la realidad.<sup>36</sup> Uno de los problemas que se genera con la naturalización de estas falsas dicotomías es, precisamente, la creación de limitaciones importantes para una teoría de las instituciones.

En el contexto de este trabajo entenderemos por *instituciones* aquellas cristalizaciones de sentido, espacial y temporalmente situadas, que operan probabilizando (entiéndase “haciendo más probable”) una estructura de expectativas de acción en una situación social dada. Haciendo eco de como lo plantea el propio Luhmann: “Las vivencias y acciones deben apoyarse sobre una compleja red de límites selectivos, que reducen las contingencias abiertas sin eliminarlas (...). Tales estructuras hacen altamente probables expectativas variadas y acciones en la situación presente” (Luhmann 1998a). Lo improbable, apunta el mismo Luhmann (2002), se convierte en posible y se hace rutinariamente anticipable. Estas cristalizaciones de sentido pueden observarse concretamente en reglas, normas, convenciones, acuerdos, hábitos, costumbres, leyes, constituciones, etc. lo que ha sido aprehendido a partir de la distinción entre instituciones formales e informales (North, 2006). En

---

privados impide a menudo distinguir la hipótesis de ser común supuesta por la universalidad de su definición. Esta convención es la que permite a los deseos de apropiación concurrir y ajustarse, pero generalmente queda implícita (natural) en la teoría económica.” (Boltanski y Thévenot, 1991a: 190)

<sup>36</sup> Vale referirse a la noción de temas planteada por Gerald Holton y de cómo estos, a través de dicotomías como las mencionadas, guían la actividad científica. Cf. Gerald Holton (1998): *Scientific imagination*, Harvard: Harvard University Press.



el contexto de este trabajo, sin embargo, nos interesa rescatar la posibilidad de encontrar las instituciones en una gradiente de formalización y niveles de profundidad según su generalidad, extensión y obligatoriedad (Bessis, 2006; Boyer y Saillard, 2002).<sup>37</sup>

Si indagamos en la literatura institucionalista, el aspecto más característico de las instituciones y su forma de coordinar las acciones parece ser que estas permiten su desenvolvimiento como *prácticas sociales* relativamente *habitualizadas* o *rutinizadas* cuya recursividad posibilita la reproducción de las constelaciones de sentido que sostienen por espectros relativamente amplios de tiempo y de espacio (Giddens, 1998; Bourdieu, 1991). Por otra parte, siguiendo a Polanyi (1957), surge una forma de entender el operar de las instituciones en virtud de su carácter incrustado (*embedded*) en redes de relaciones sociales, que las definen a partir de sus funciones de habilitación y constreñimiento, poniéndolas a prueba en un movimiento constante. Las instituciones entonces operarían como una función de enlace entre los sistemas psíquicos y sociales reduciendo contingencia e incertidumbre, promoviendo interacciones sobre un horizonte de certezas. Con ello generan dos consecuencias relevantes: en el plano social, genera lo que Giddens (1998) denomina una “seguridad ontológica” que permite actuar de manera individual sin tener que poner en cuestión la construcción del orden en cada situación de interacción<sup>38</sup>, mientras que en el plano sistémico permite limitar las opciones del cambio social al trazar vías de dependencia institucional (*path dependence* (North, 2006). Esto refleja lo que Granovetter (1985) dice respecto de las instituciones al definir las como una vía intermedia entre la subjetividad del individuo y la objetividad de las estructuras. En este sentido, siguiendo a Giddens (1998), las instituciones permiten enlaces en dos modos fundamentales: como

---

<sup>37</sup> Se volverá sobre este punto más adelante cuando se aborde el concepto de *norma de regulación social*.

<sup>38</sup> Es interesante, en el contexto de una teoría de la elección racional, lo que propone Elster respecto del rol que juegan las normas al permitir juegos repetitivos que relajan, de alguna u otra manera, la presión que se ejerce sobre los propios agentes en cada nueva interacción cuando se los entiende desde una racionalidad sustantiva e incluso una racionalidad estratégica. Ver Jon Elster: (1991) *El cemento de la sociedad*, Barcelona: Gedisa.

*coordinación social*, esto es, el enlazamiento de acciones que permite reproducirlas como parte de redes de relaciones sociales y sistemas de acción funcionalmente diferenciados; y como *coordinación sistémica*, es decir, el enlazamiento del operar de estos sistemas en sus mutuas determinaciones en tanto entornos recíprocos.

En la sociología clásica encontramos a las instituciones ocupando un lugar preponderante en los esquemas de observación de la sociedad. Para Marx las instituciones se entienden en relación al concepto de “relaciones sociales de producción”, es decir, participan de las reglas que regulan las formas de la organización económica, en particular, la apropiación del excedente social. En el modo de producción capitalista las instituciones esenciales son aquellas que definen la relación entre trabajo y capital, especialmente: la propiedad privada de los medios de producción y la apropiación del excedente bajo la forma de una “plusvalía”. En este sentido, las instituciones según Marx tendrían una función preponderante en la definición de un sistema de intereses en lucha cuyas estructuras de explotación pueden aprehenderse bajo el concepto de ideología en tanto producen discursos legitimadores que permean el resto de la estructura social. El efecto de coordinación que generan puede entenderse así bajo los conceptos de *hegemonía* o *dominación* según el énfasis que se ponga en el carácter legítimo de dichas reglas<sup>39</sup>.

En Durkheim las instituciones pueden entenderse como normas que definen una moral, esto es, que hacen posible el ajuste de las prácticas sociales en conformidad con una regla que otorga obligatoriedad a los intercambios sociales y económicos generando núcleos de integración social. En la sociedad moderna, las instituciones operarían básicamente armonizando las operaciones de ámbitos funcionalmente diferenciados

---

<sup>39</sup> La diferencia tiene que ver básicamente con el carácter de la ideología dominante. Cuando es comprendida en el marco categorial propiamente marxista, las instituciones reflejan expresamente la lucha de intereses entre categorías sociales en el concepto de *hegemonía* asociado con Antonio Gramsci. Cuando esta, en cambio, es entendida bajo el ordenamiento legítimo de un conjunto de relaciones sociales en virtud de su ajuste a modelos normativos retenidos como válidos, el concepto se carga hacia el lado de la *dominación* tal como propone de manera típica Max Weber.

bajo la forma de una *solidaridad orgánica*. El resultado en términos de coordinación podría aprehenderse, de este modo, mediante el concepto de *regulación*, esto es, a través de las modalidades de orden social que genera el ajuste a una norma<sup>40</sup>.

Para Weber, por último, las instituciones básicamente permiten y refuerzan determinados tipos de conducta individual. Weber entiende las instituciones a partir de una especie de *internalización* de las reglas que dan origen a una determinada ética. La tesis típica para explicar la génesis del capitalismo, así, otorgará a la religión una función preponderante en el impulso inicial de su despliegue. Históricamente, sin embargo, las instituciones capitalistas habrían logrado *formalizarse* bajo la forma de leyes o de procedimientos racionales, permitiendo la secularización de la conducta económica y con ello la emergencia de una orientación de “racionalidad formal” que reclama independencia de sus orígenes religiosos y de sus consecuencias morales<sup>41</sup>.

Las formulaciones de los clásicos en el marco institucionalista apuntan, así, a comprender la emergencia de un mundo moderno formado por procesos de integración social y sistémica que operan en ámbitos como la socialización, la subjetivización, el conflicto y la formalización del propio conocimiento sobre la sociedad. En este contexto las instituciones ocupan un lugar relevante ya sea como expresión de ideología o como manifestaciones normativa superiores que permiten la codificación de la acción. En las sociologías contemporáneas, en cambio, el lugar de las instituciones es tematizado en función de otros problemas ya no centrados en su operar como núcleos normativos, como puede aprehenderse bajo el concepto de integración, sino más bien en el contexto de sociedades policéntricas y altamente fragmentadas donde se hace más pertinente referirse a ellas bajo el concepto de coordinación. Respecto de esto entregamos dos visiones que nos parecen

---

<sup>40</sup> Más adelante volveremos sobre este concepto y lo desarrollaremos como parte importante de nuestra propuesta teórica.

<sup>41</sup> Véase las formulaciones clásicas en Bernard de Mandeville La fábula de las abejas. Vicios privados, virtudes públicas y la síntesis de Adam Smith en su Riqueza de las Naciones y especialmente en la Teoría de los sentimientos morales

particularmente relevantes en el contexto de una teoría de las instituciones tal como la estamos planteando.

La primera visión la encontramos en el desarrollo conceptual y metodológico asociado a las *economías de la grandeza*, corriente sociológica vinculada a la “Economía de las Convenciones”.<sup>42</sup> Luc Boltanski y Laurent Thévenot (1991) ponen como centro de su problemática la alta carga informativa y elevada exigencia de codificación que impondrían los distintos cursos de acción cotidianos a los actores sociales de no mediar formas institucionales que permitan reducir esta carga de procesamiento. Bajo este enfoque institucional, los cursos de acción son coordinados por principios normativos que sustentan modelos de ordenamientos sociales legítimos que pueden ser identificados por los agentes en virtud de los elementos sociales y objetuales involucrados en cada situación. El concepto clave aquí es el de *orden de grandeza*. Distintos principios normativos generan *órdenes de grandezas*, esto es, una forma de ordenamiento de las personas y los objetos según su relevancia social y su participación del principio normativo constitutivo de dicho orden. La *grandeza* de personas y objetos es evaluada por este principio generando valoraciones distintas que establecen equivalencias mediante las cuales estas y aquellos se distribuyen en una estructura de expectativas. El orden de grandezas resultante de esta operación es utilizado con una alta probabilidad como referencia para las acciones debido a que es retenido como justo (legítimo). La justicia que se le atribuye depende del principio de equivalencia que genera las clasificaciones antes mencionadas, que lleva implícita una hipótesis sobre el bien común, esto es, acerca del bienestar atribuido a esa forma de

---

<sup>42</sup> La economía de las convenciones se describe a sí misma como un programa de investigación transdisciplinario que trata, hablando en términos amplios, los problemas de la coordinación social a partir del concepto de *convención* como referencia de sentido que permite la organización social en diferentes ámbitos. Esto ha sido estudiado particularmente en el caso de la economía, por ejemplo, en lo que se refiere a la coordinación de acciones al interior de las empresas, la definición del desempleo, etc. Esta corriente se nutre de trabajos provenientes de distintas disciplinas como la filosofía moral, la economía, la sociología, etc. lo que lo hace particularmente atractivo para un planteamiento como el que estamos desarrollando en este trabajo. Vale la pena revisar los trabajos fundadores reunidos en François Eymard-Duvernay (comp.) (1994): *Economía de las convenciones*, Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad

ordenamiento para “grandes” y “chicos”. Este bien común se asocia, a su vez, a una “economía de la grandeza”, una forma de “inversión” que justifica las desigualdades en la distribución de la grandeza en función de un “sacrificio” original realizado a través de “maniobras de engrandecimiento” (Thévenot, 1989). A diferencia de planteamientos como los de Habermas (1990) que parecen situarse en una posición más cercana a la de los clásicos, la coordinación de acciones en el modelo de grandezas no es asegurada por referencia a un horizonte normativo último que es compartido por los agentes. La norma, en este contexto, tiene la virtud de generar ordenamientos coherentes que permiten a las personas actuar con naturalidad, no por su internalización sino por sus rendimientos en cuanto órdenes sociales considerados legítimos. Según este modelo, las personas se encontrarían dotadas de una competencia que en una situación cotidiana les permite identificar un orden de grandezas a partir del lugar que ocupan las personas y los objetos en la interacción, lo que haría posible enlazar su acción a la de otros por referencia a las expectativas que este genera. Para ello sería crucial el papel de las instituciones y la forma en que dichos órdenes se inscriben en ellas. La diferencia de los órdenes de grandezas con el concepto de campo que propone Bourdieu (1991) podría encontrarse en un énfasis que destaca por sobre la violencia simbólica que permitiría estructurar las posiciones y los intereses, la efectividad de un principio superior en la fijación de expectativas comunes y la coordinación de acciones, las diferentes formas que asumen las instituciones en virtud de ello y los efectos de su confrontación crítica en la constitución de nuevas formas de coordinación.

La segunda visión que nos interesa es la que se desarrolla en torno a la teoría de sistemas de Niklas Luhmann (1998b). Para el sociólogo alemán en la distinción entre sistema y entorno que ocupa un lugar central en la evolución social, en tanto permite reducir complejidad bajo la forma de una permanente selección hacia la diferenciación, el concepto de sentido es fundamental por cuanto permite fijar actualidades reduciendo así la contingencia, atributo propio de las sociedades modernas. El sentido es, a su vez, basalmente inestable lo que genera una coacción hacia su permanente actualización. La operación de distinción que realiza el sentido entre lo actual y lo posible es lo que permite –y obliga- a los

sistemas a actuar selectivamente a través de vivencias y/o acciones. Los sistemas dotados de sentido, sistemas psíquicos y sistemas sociales, encuentran en este su forma típica de operar, y en el medio proporcionado por el lenguaje, la manera de interpenetrarse a través de sus operaciones específicas, comunicación y conciencia. A través de una deriva histórica que los llevó a evolucionar conjuntamente, sistemas psíquicos y sociales encontraron una forma típica de irritarse a través de la generación de estructuras de expectativas, que les permiten comprenderse en su operar temporalmente como sistemas de operaciones recursivas (1998b). Así, los sistemas traen a la memoria sus operaciones pasadas y las generalizan como condensaciones de sentido que permiten estructurar una serie de operaciones sucesivas. Esta estructuración de expectativas hace posible una reducción de complejidad y de la contingencia en las determinaciones recíprocas que generan los acoplamientos estructurales e interpenetraciones con otros sistemas, y su propio operar futuro. Dichas expectativas son puestas en juego una y otra vez en ajustes dinámicos al contexto, permitiendo su reutilización en la medida que sus estructuras de sentido se van confirmando. Nos parece que la coevolución entre sistemas sociales y sistemas psíquicos y el acoplamiento entre conciencia y comunicación se comprenden de mejor manera si se hace referencia a estas estructuras de expectativas como cristalizadas en instituciones. En relación a los órdenes de grandeza, la estructuras de expectativas así planteadas parecieran constituirse en un orden analítico de mayor abstracción que permite observar lo que podríamos denominar la morfología y el operar de la reducción de incertidumbre facilitada por las instituciones, mientras que aquellos hacen posible imaginar los sentidos concretos que dan contenido a dichas operaciones sistémicas. Una buena transición entre ambas teorías podría encontrarse en el concepto de *governance* expuesto por Renate Mayntz (2000) que hace referencia a modalidades de coordinación entendidas como “formas primarias de construcción del orden social” (36), esto es, formas de gobierno de relaciones sociales a partir de un determinado principio de orientación de las mismas que podemos engarzar con el concepto de estructuras de expectativas en su definición luhmanniana<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> En esta misma línea vale revisar el texto de Hollingsworth y Boyer (1997a) quienes

La consideración de estos últimos planteamientos en el contexto de una revisión de las teorías sobre instituciones es determinante para los objetivos que nos hemos planteado. Para ello nos remitimos, a modo de ilustración, al trabajo de Willke (1995) quien, a partir de un cuestionamiento de la posibilidad de que la democracia continúe siendo el modelo privilegiado de orientación de las sociedades contemporáneas, aboga por el desarrollo de un enfoque centrado en la “orientación contextual descentralizada de sistemas complejos” (Ibíd.: 193)<sup>44</sup>, esto es, que se centra en la investigación de las formas de la coordinación social, sus límites y posibilidades. En el contexto de la relación entre conocimiento científico y políticas públicas, a través de lo que sucede con los mecanismos de protección social, este planteamiento nos parece clave asumiendo sus desafíos como propios de este trabajo.

## 2.2. *Crisis, cambio institucional y la cuestión del desempeño*

En el contexto de la reconstrucción de una teoría de las instituciones el problema del cambio institucional resulta de la mayor importancia. Una comprensión de la dinámica institucional nos permite observar la evolución social y los procesos de diferenciación en función del tipo y el sentido de las instituciones que se van cristalizando en determinados períodos históricos. Si traducimos esto bajo los conceptos introducidos anteriormente, podemos entender la importancia del problema del cambio institucional en virtud de dos ejes: sincronía y diacronía o en palabras simples, conceptualizar los procesos de cambio institucional como constantes oscilaciones entre períodos de estabilidad y períodos de crisis (Giddens, 1998; Boyer y Saillard, 2002).

---

describen formas típicas de coordinación de acciones, su estructura organizacional, reglas de intercambio y los medios de cumplimiento individuales y colectivos en que se sustentan, así como sus posibles fallas en términos de reforzamientos, externalidades, eficiencia y eficacia.

<sup>44</sup> Para un desarrollo de este enfoque, véase Aldo Mascareño (2007): “Sociología de la intervención: orientación sistémica contextual” en *Medición y complejidad*, A. Kaulino (ed.), Santiago: Universidad Diego Portales.

En el eje de la *sincronía* la recursividad de una estructura de expectativas y la operación del sentido que limita las opciones actualizadas genera períodos de *normalidad* en que los cambios institucionales se ciñen a dicha *norma*. Estos períodos de estabilidad pueden ser entendidos como espectros de tiempo y espacio en los que se logra atenuar las contradicciones propias de las sociedades modernas mediante una serie de arreglos institucionales complementarios que permiten enlazar a los imperativos de reproducción social las acciones de los agentes individuales y los principios estructurales, dando curso a transformaciones vía-dependientes (*path dependent*) asociadas a la noción de “rendimientos institucionales crecientes”. Al respecto, dice Douglass North, “depender de la vía es un modo de estrechar conceptualmente la elección y de vincular la decisión con el paso del tiempo (...). Una vez que se establece la vía de desarrollo en un curso fijo, las externalidades de la red, los procesos de aprendizaje de los organismos y el modelamiento subjetivo de las cuestiones, derivado históricamente, se refuerza el curso” (2006: 129). Este pareciera ser precisamente el sentido que tiene el concepto de “modo de regulación” en la teoría regulacionista (Boyer y Saillard, 2002; Boyer, 2007). Así, tal como vimos en el problema histórico, el modo de regulación fordista generó en los treinta años que siguieron a la segunda guerra mundial, un período de cambio institucional sincrónico centrado en las instituciones que giraban en torno al mundo del trabajo asalariado, donde como vimos, los mecanismos de protección social fueron asumiendo cada vez mayores responsabilidades y ofreciendo mayores prestaciones de la mano de la extensión del concepto de ciudadanía.

Siguiendo la teoría regulacionista y el mismo alcance del concepto de sentido en Luhmann, la capacidad de una matriz institucional de mantener el pilotaje de un período histórico encuentra limitaciones inscriptas en su propio operar como mecanismos de coordinación social. El agotamiento de los períodos de estabilidad es, así, parte fundamental de la propia dinámica institucional, tal como vimos con la crisis de la modernidad organizada y el Estado de Bienestar. Al respecto, Habermas (1998) plantea que existen en los sistemas determinadas estructuras que pueden variar sin que se modifique la identidad del sistema mismo. Una crisis surge precisamente allí donde se ponen en cuestión aquellas



estructuras del sistema cuya transformación no puede encontrarse dentro de la forma de ordenamiento del mismo sistema, sino que requiere de la generación de nuevos principios organizativos. De este modo, los *períodos de crisis* pueden aprehenderse como “episodios” que abren una “secuencia de cambio” (Giddens, 1998) que, siguiendo el concepto de sentido, debemos plantear como relativamente incierta en cuanto a los productos finales que de ella deriven, especialmente en el caso de sociedades altamente complejas en el que la contingencia asume una posición radical.

Peter Wagner (1997) describe este proceso en función de la cristalización de las instituciones modernas. Respecto de ello destaca el despliegue de “ofensivas modernizadoras”, esto es, impulsos que intentan instaurar el contenido propio de la modernidad imaginada por unos agentes sociales determinados, que el autor denomina “élites modernizadoras”. Interesante resulta cruzar esta forma de visualizar el cambio institucional y el concepto de mundos del bienestar de Esping-Andersen (2000). En esta dirección pero en un nivel epistemológico más cercano al aquí sustentado, Cutri y Lo Vuolo plantean: “La disputa política pasa en gran medida por incorporar en los arreglos operativos de las instituciones mecanismos que defiendan fines particulares de un grupo, porque mediante esa incorporación de fines particulares generalizan atribuciones de sentidos a las prácticas sociales. No se trata de pensar al individuo ‘en masa’ o a una vanguardia de dirigentes como los actores de la dinámica social, sino de pensar a los individuos organizados en instituciones que incorporan sus intereses particulares y los generalizan al conjunto de la sociedad” (2005: 18).

En el marco de la confluencia entre los dos ejes aludidos, estabilidad y crisis, Esping-Andersen (2002) hace mención a dos hechos fundamentales que estarían asociados a la evolución de las instituciones de protección social modernas:

- Que al analizar la trayectoria, desde su aparición como tales a finales del siglo XIX, se pueden observar “largas fases de consolidación y vías de dependencia institucional [*institutional*]

*path dependency*] precedidas de (...) épocas de intensas reformas” (1).

- Que los puntos que marcan los cambios institucionales tienen en común una “intensificación de visiones rivales sobre la ‘Buena Sociedad’ [*rival visions of the ‘Good Society’*]” (ibid).

Resulta importante, por otro lado, rescatar, como hace Wagner (1997) que en esta dinámica histórica de cambios institucionales *sincrónicos* y *diacrónicos* existe una dimensión doble de formación de instituciones, por un lado, y de consecuencias de dichas instituciones, por el otro. Esto es, cambio y desempeño institucional se encontrarían íntimamente ligados. Esto último resulta crucial para las formas de observar la dinámica institucional en el marco de los objetivos de este trabajo.

El desempeño de las instituciones tiene que ver con sus efectos o resultados en tanto mecanismos de coordinación social, lo que ligado a la reflexión sobre las instituciones de protección social y las formas de inclusión y exclusión social en las sociedades modernas, permite desarrollar un punto central de nuestro argumento. Si entendemos que las situaciones de exclusión social son observables a partir de una observación del operar de las instituciones de protección social en tanto mecanismos de inclusión, el concepto de desempeño institucional nos permite fijar el eje alrededor del cual discurre todo este trabajo: la posibilidad de reconstruir la relación entre conocimiento científico, para el caso de las ciencias sociales, y políticas públicas se juega en la capacidad de elaborar una noción de desempeño institucional que permita incorporar formas de observación basadas en conocimientos científicos como los provenientes de la sociología que permitan abordar el operar de mecanismos de protección social y su resultado en cuanto a la generación de situaciones de inclusión y exclusión social, al mismo tiempo que dar luces sobre las posibilidades y modalidades de intervención sobre dichas situaciones. El desarrollo de este concepto de desempeño institucional tanto a nivel teórico como metodológico será objeto de las secciones que siguen

## II.

### SOCIOLOGÍA Y PROTECCIÓN SOCIAL

*“Los valores fundamentales movilizan la dinámica del Estado de Bienestar. Sostienen y reproducen la esperanza de honrar las promesas contenidas en los valores y, apoyándose en lo que se va consiguiendo, remiten a las pretensiones de comprensión. Sin embargo, cuando todo ello alcanza los límites de lo posible, surge una demanda de teoría política que reconduce tales orientaciones valorativas a la realidad social en la que deben cobrar su significado y producir su efecto” (Niklas Luhmann)*

Luego de la descripción del problema que hemos propuesto a partir de dos ejes, el histórico y el teórico, se hace necesario presentar la posibilidad de construir una vinculación entre sociología y protección social en función de una observación de segundo orden sobre la forma de operar de los mecanismos de protección social, tal como ha sido formulado el objetivo de este trabajo. Este esfuerzo se centrará en ofrecer una esquema de distinciones que permita sustentar el supuesto de que las formas de la protección social forman parte esencial del modelo de sociedad de la modernidad y que permiten definir e identificar formas societales típicas. Esto significa reconocer que los mecanismos de protección social operan como un espacio privilegiado en que se juegan las dinámicas de inclusión social, lo que permitiría a su vez hacer visible la cara de la exclusión como parte de un mismo proceso societal, en función de la distinción inclusión/exclusión. Desarrollar un esquema de observación para estos ámbitos implica desarrollar teóricamente la posibilidad de una noción como la de desempeño institucional tal como la hemos formulado anteriormente.

En línea con lo planteado en “el problema teórico”, los esquemas de distinciones que se elaborarán a continuación parten desde el concepto de institución e intentan desde allí plantear la diferencia entre un nivel macro y un nivel micro. Estos niveles de análisis serán abordados principalmente a partir de las teorías sociales contemporáneas que hemos reconocido como fundamentales para reconstruir una teoría de las instituciones, las economías de la grandeza de Boltanski y Thévenot y la teoría de sistemas de Niklas Luhmann.

## **1. El nivel macro o de los sistemas sociales**

El nivel macro lo observaremos a partir de la diferencia sistema/entorno que propone la teoría de sistemas (Luhmann, 1998b). Tres procesos de diferenciación social han surgido históricamente para dar forma a esta diferencia: la segmentación, la estratificación y la diferenciación funcional. La combinación de estas dinámicas está sometida a la ley de las posibilidades limitadas de modo que, a pesar de la existencia de una apertura basal que caracteriza las posibilidades de evolución, sólo un número limitado de opciones son actualizadas en cada escenario de cambio social.

Proponemos concebir las sociedades actuales, especialmente en el contexto latinoamericano y chileno, como gobernadas simultáneamente por dos de estos procesos, la estratificación y la diferenciación funcional. La estratificación diferencia la sociedad en subsistemas desiguales. En palabras de Luhmann, “[a]linea la asimetría sistema/entorno con la de igualdad/desigualdad” (1998a: 4). La estratificación requiere una distribución desigual de los recursos disponibles en la sociedad como el poder y la riqueza -distribución desigual de las posibilidades de comunicación- que los estratos altos fusionan en una identidad ligada al carácter jerárquico de la sociedad, esto es, del lugar ocupado por ellos y los demás estratos dentro de ese orden. Adicionalmente, la evolución de las sociedades según esta forma de diferenciación ha traído históricamente una atribución de sentido específica a las diferencias observadas, introduciéndose una “discriminación simbólica en la

asignación del prestigio social a las personas o a los clanes” (Luhmann, 1998a), es decir, las diferencias estructuralmente producidas son objeto de semantizaciones específicas por parte de los grupos en cada estrato. La diferenciación funcional en cambio, organiza los procesos de comunicación en torno a funciones que se organizan en subsistemas especializados: “Con el tránsito hacia una diferenciación orientada primariamente a partir del criterio funcional, este nuevo orden tuvo que ser abandonado. (...) El lugar del antiguo orden lo ocupan las *reglas de acceso*.”

“El hombre –dice Luhmann-, en tanto que individuo, vive fuera de los sistemas funcionales, pero cada uno debe tener acceso a cada sistema funcional siempre y en tanto que su modo de vida le exija el recurso a las funciones sociales” (Luhmann, 2002: 48-49).<sup>45</sup> Se trata, así, básicamente de una diferenciación de roles que enlaza expectativas en torno a dichas funciones específicas. La emergencia de una diferenciación funcional se relaciona con el concepto de “descentramiento”, esto es, el derrumbe del núcleo que mantiene la jerarquización en estratos y una “horizontalización” de las posibilidades de atribución de sentido. Sostenemos, no obstante, que a pesar de los avances de la diferenciación funcional, actualmente la forma dominante de diferenciación social continúa siendo la estratificación, lo que puede observarse en el lugar preponderante que ocupan las estructuras de oportunidades<sup>46</sup> inscriptas en determinados ámbitos de acción y la atribución de sentidos particulares que son generalizados al resto de la sociedad. Respecto de esto, Willke (1993) plantea la diferencia entre el principio de la diferenciación funcional que implica básicamente una intensificación de las interdependencias entre subsistemas y el principio de la clausura operacional, que supone una intensificación de la autonomía de los sistemas que se observa en la autorreferencia y su tendencia creciente a ser autodescritos como ámbitos dirigidos internamente o autogobernados.

---

<sup>45</sup> cursivas añadidas

<sup>46</sup> véase más adelante la definición del concepto de estructura de oportunidades como anclaje jurídico y garantía de una estructura de expectativas, y su aplicación al fenómeno de la protección social.

Desde la teoría de sistemas rescatamos básicamente dos distinciones que nos parecen centrales para el esquema de observación en desarrollo:

- la forma inclusión/exclusión que guía la diferenciación social, por un lado, y
- la distinción entre estructura y semántica, por otro.

### 1.1. *El lugar de los mecanismos de protección social y la importancia del código inclusión/exclusión*

Ante todo vale aclarar que desde una perspectiva sistémica no puede hablarse estrictamente de “sistemas de protección social” tal como se denominan en la literatura especializada sobre ellos, debido a que estos no constituyen sistemas propiamente tal<sup>47</sup>. Esto, al menos, por dos motivos:

- Primero, que no poseen una clausura operativa; esto es, no existe una delimitación clara entre sistema y entorno que permita identificar un conjunto de comunicaciones autorreferenciales, lo que a su vez tiene relación con el hecho de no poder distinguir entre autorreferencia y referencia externa. Generalmente las referencias vienen dadas desde otros sistemas, principalmente desde el sistema político y al interior de este con frecuencia desde el subsistema administrativo.
- Segundo, operan de modo general con el código inclusión/exclusión que es una forma generalizada para el conjunto de la sociedad; esto es, no poseen un código de valor que les sea propio, como por ejemplo bueno/malo para la moral, justo/injusto para el sistema jurídico, verdad/no verdad para el sistema científico, etc.

---

<sup>47</sup> En función de esto es que hemos preferido a lo largo del texto denominarlos “mecanismos” de protección social y no “sistemas”.

Si seguimos de cerca las funciones que estos cumplen en las sociedades modernas podemos plantear que se trata más bien de estructuras que forman parte del sistema político y que tienen una función esencial en su legitimidad (Luhmann, 2002). En la modernidad, y especialmente a partir de fines del siglo XIX, estas estructuras surgen íntimamente ligadas a la relación entre política y público (que se diferenciarán más tarde como subsistemas del sistema político), y se constituyen como una relación de comunicación privilegiada entre ambos.

Los mecanismos de protección social operan estrechamente con el código inclusión/exclusión. En palabras de Luhmann, el concepto de inclusión alude a “la incorporación de la población global a las prestaciones de los distintos sistemas funcionales de la sociedad. Hace referencia, de un lado, al acceso a estas prestaciones y, de otro, a la dependencia que de éstas van a tener los distintos modos de vida individuales.” (Luhmann, 2002: 47-48).

Quisiera detenerme en este punto para relevar la importancia de la utilización del código inclusión/exclusión. Esto se puede realizar haciendo un contraste con el análisis que desde la teoría sociológica tradicional se ha hecho respecto de los mecanismos de protección social utilizando conceptos como cuestión social, integración y cohesión social. A partir de Durkheim, y de ahí pasando por Parsons y hasta el mismo Habermas, se entiende a la sociedad como constituida por una norma social que asegura la integración social. Durkheim habla de “solidaridad” para referirse a aquello que “solidifica” el grupo, esto es, aquel “vínculo problemático que asegura la complementariedad de los componentes de una sociedad, a pesar de la complejidad creciente de su organización” (Castel, 2006: 24). La existencia de la norma permite una sociedad como un todo y con equilibrio en la contribución de las partes al mantenimiento de un núcleo de integración. Aquí los problemas con los que deben lidiar los mecanismos de protección social son conceptualizados como falta de regulación y anomia.

De acuerdo a Luhmann el concepto de integración social no permite remitir al otro lado de la distinción: lo no-integrado. Sólo es pertinente, desde la lógica de la diferencia y de su unidad, hablar de inclusión si hay

exclusión. Esto hace visible una serie de estructuras y de personas que son invisibilizadas por el concepto de integración social, lo que tiene importantes consecuencias para la comprensión del operar de los mecanismos de protección social. En este sentido, por ejemplo, es que puede comprenderse cuando Castel (2006) se refiere a la emergencia de un *bloque periférico o residual* que es invisibilizado sistemáticamente por las propias dinámicas de inclusión y que agrupa a una masa creciente e indefinida de excluidos: “La relativa integración de la mayoría de los trabajadores, traducida, entre otros rasgos, por la mensualización, ahondó la distancia con una fuerza de trabajo que queda marginalizada, reagrupando a las ocupaciones inestables, estacionales, intermitentes” (373). El mejoramiento de los rendimientos en términos de la observación que permite el operar con la distinción inclusión/exclusión constituye un elemento central en este trabajo, donde hemos planteado que las formas de la exclusión, en tanto que subsidiarias directas de la inclusión, se hacen visibles –y por tanto abordables de mejor manera para una práctica de intervención- cuando se logra apreciar de mejor manera la forma de operar de esta última, y que en el contexto de las sociedades contemporáneas estas dinámicas deben buscarse de manera fundamental en los mecanismos de protección social.

Podríamos decir, que la forma específica en que los mecanismos de protección social hacen posible la inclusión es a través de una especie de “re-inclusión”, esto es, un incluir-desde-la-exclusión.<sup>48</sup> Como expusimos en la sección anterior, esto se hace posible en gran medida gracias a que hacia fines del siglo XIX, las sociedades modernas continúan siendo ampliamente dominadas por formas de diferenciación estratificadas. Esta condición significa, por un lado, que el sistema político actúa como pivot o como centro de la dinámica social y por tanto puede asegurar determinadas formas de orientación de las comunicaciones al interior de la sociedad y, en segundo lugar, que la exclusión del sistema económico genera en la mayoría de los casos, una cadena de exclusiones contiguas. De este modo se entiende que con una re-inclusión políticamente

---

<sup>48</sup> También pudiera utilizarse el concepto *re-incorporación*, como *re-habilitación* de los cuerpos que anteriormente habían sido inhabilitados por considerados irrelevantes para la inclusión en determinados subsistemas, y que ahora vuelven a incorporarse bajo una forma persona.



regulada de las personas en el sistema económico estas puedan insertarse adecuadamente en otros subsistemas, principio fundante de los mecanismos de seguro social tal como se materializaron concretamente en el caso de los extendidos seguros de desempleo, seguros contra accidentes, seguros sociales (vejez, invalidez y muerte), etc. A partir del avance de la diferenciación funcional y la constitución de los Estados de Bienestar, las prestaciones del sistema político bajo la forma de mecanismos de protección social intentarán abarcar cada vez mayores ámbitos de re-inclusión. Esto es particularmente visible en el caso de algunas sociedades industriales constituidas como “sociedades salariales” (Castel, 2006) donde lo que se asegura no es sólo un nivel de ingresos, sino también, la provisión de un conjunto de bienes públicos distintos de la mera compensación del salario.<sup>49</sup>

Los mecanismos de protección social operan básicamente generando una estructura de expectativas de re-inclusión, actuales o futuras, en torno a una forma persona. Los seres humanos son definidos como individuos personalizables para las direcciones comunicativas, esto es, se los entiende como *sujetos a expectativas* y en tanto que tales, re-incluíbles en la dinámica de las comunicaciones de un determinado sistema funcional a partir de determinadas reglas de acceso. Luhmann entiende que la forma persona alude a que los individuos con probabilidad de ser incluidos “experiment[an] en su propio yo las limitaciones con las que contarán en el tráfico social” (Luhmann, 1998a: 243). En otras palabras, la operación de inclusión de un sistema permite definir, a través de unas reglas de acceso, la forma persona que le es apropiada, esto es, de aquellos individuos considerados relevantes respecto de las dinámicas de re-inclusión. De la diferencia temporal en la estructura de expectativas de protección social, por otro lado, surge la distinción entre *mecanismos de aseguramiento* que anticipan estados de exclusión futura como puede ser un sistema de pensiones, y *mecanismos de compensación* que actúan sobre exclusiones ya realizadas como pueden ser las políticas asistenciales.

---

<sup>49</sup> Castel (2006) por ejemplo, apunta que no sólo el trabajador debía poder acceder a vacaciones pagadas, sino además, que estas tuvieran un determinado nivel (creación de centros vacacionales, etc.).

Las estructuras de expectativas se solidifican en dispositivos institucionales que coordinan *probabilidades de re-inclusión* a partir de las prestaciones ofrecidas por una serie de subsistemas y medios (el mercado, la familia y el estado; el medio físico-orgánico, la economía, la cultura, etc.). En este procedimiento de coordinación no debe dejar de tomarse en cuenta el enlace de las expectativas probables con el actuar de las propias personas en dicha red de expectativas, en tanto sistemas psíquicos que llevan a cabo un particular procesamiento de las ofertas comunicativas<sup>50</sup>. En la institucionalización de estos dispositivos y de las expectativas de inclusión que contienen juega un rol de suma importancia el sistema jurídico que permite entender la estructura de probabilidades así dispuesta bajo la forma de una *estructura de oportunidades*. El concepto de estructura de oportunidades debiera entenderse en este contexto como un conjunto de *reglas de acceso* a probabilidades de re-inclusión garantizadas jurídicamente, que se encuentran institucionalmente determinadas por las posibilidades de ofrecer prestaciones de protección social de los propios sistemas que componen un régimen del bienestar, sustentadas tanto en elementos organizativos propios de cada sistema, como en elementos de su entorno societal común. El anclaje jurídico de la garantía de re-inclusión y sus reglas de acceso, no es trivial pues constituye, como hemos visto en el caso paradigmático de la sociedad salarial, el modo típicamente moderno de organizar los mecanismos de protección social en el sentido que adquiere en las sociedades modernas la forma de dominación racional-legal tal como es planteada por Weber (2002). De este modo, la protección se inscribe en un orden de derecho que asegura/legitima un lugar para las personas dentro de la cobertura de los mecanismos de protección social.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Este punto lo desarrollaremos en extensión en el apartado siguiente, “el ámbito micro”.

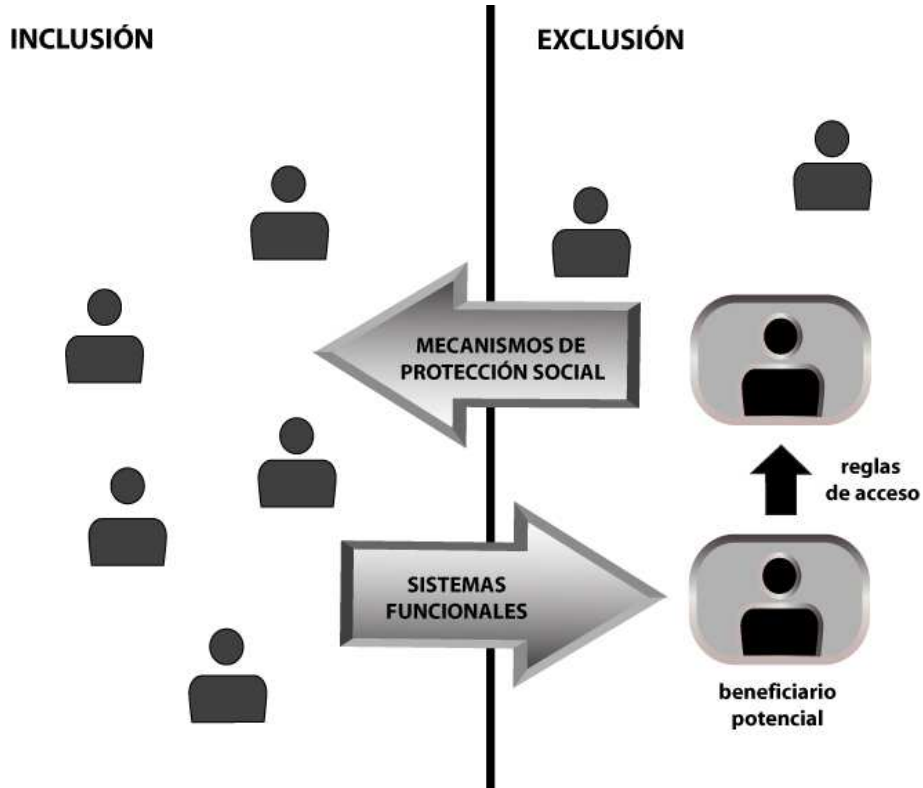
<sup>51</sup> Resulta interesante, aquí, hacer el alcance y la diferencia que se produce en este aspecto entre los “sistemas” de seguridad social más tradicionales y los programas sociales. Así, los sistemas de seguridad social como son el de seguro social (básicamente pensiones de vejez) o el de salud constituyen la base de la protección social en la medida que se encuentran ampliamente legisladas sus reglas de acceso y la garantía de sus prestaciones, formando parte importante de la identificación de formas societales a partir de sus mecanismos de protección social. En el caso de programas sociales, por ejemplo

---

el caso de programas de empleo o de transferencias monetarias o en especie, estos son apenas regulados laxamente por disposiciones legales muy generales (respecto de las competencias y deberes constitucionales del Estado, por ejemplo), lo que explica a su vez su carácter temporal. Frecuentemente, de hecho, se establece una diferencia entre políticas de Estado y políticas de gobierno para explicar la temporalidad y alcance político de unas u otras. Los programas sociales responden muchas veces a estas últimas con una lógica muy ligada al ciclo electoral, y por tanto, con poca efectividad desde el punto de vista de la intervención. Vale la pena, además, develar algunos análisis que se hacen posible a partir de esto, por ejemplo, de la nueva tendencia en las reformas al sistema de salud, de incorporar “garantías explícitas”, esto es, formas concretas de hacer valer la garantía jurídica, ante la constatación de que se generaba una distancia entre el anclaje jurídico y la organización misma de los mecanismos de protección social que afectaba la realización de esta. Véase, por ejemplo, en CEPAL (2006) el caso de los sistemas de salud en América Latina, y especialmente la experiencia chilena con el denominado plan AUGE (Acesso Universal a Garantías Explícitas).

Diagrama 1

Operación de re-inclusión de un sistema de protección social



Vale luego de esto, una aclaración respecto de lo que entenderemos por inclusión y exclusión social en el contexto de los mecanismos de protección social y el esquema de observación que se desea plantear. Si bien es cierto la inclusión propiamente tal se juega a partir de los códigos que aportan los propios sistemas funcionales, y esto con una creciente clausura operacional y autorreferencia en el uso de los propios códigos, los mecanismos de protección social tienen la cualidad de hacer visibles las situaciones de exclusión, pues deben tematizarlas para procurar la re-inclusión, deben proporcionar una forma persona. El espacio jugado en esta definición (de la forma persona y las modalidades de re-inclusión) es el que determina la exclusión, y la hace también observable. A esto hacemos referencia cuando planteamos que las formas de la exclusión se hacen visibles, y a partir de ello abordables, cuando se observa de mejor manera el operar de los mecanismos de protección social como mecanismos de inclusión.

La incorporación de la distinción inclusión/exclusión, de este modo, comporta mayores rendimientos para la observación de ambos lados de la distinción, al menos, en los siguientes ámbitos:

- A nivel teórico el reemplazo del concepto de integración por el de inclusión, implica la utilización de un esquema basado en una diferencia; esto supone comprender que la indicación de una selección como puede ser el lado de la inclusión, no elimina la referencia al otro lado, la exclusión, como unidad de la diferencia. Esto es central en el caso del esquema de observación aquí propuesto, tal como veremos en los apartados siguientes cuando se aborden las dinámicas de exclusión.
- A nivel político nos parece interesante resaltar la imposibilidad de sustentar un discurso que hable de la integración de todos al todo. Esto se entiende en el sentido de que la misma dinámica de inclusión genera exclusión; la exclusión en tanto que estrechamente asociada a la forma de funcionamiento de la inclusión surge así como paradoja y desilusión política: más inclusión genera correlativamente más exclusión. Esto a su vez, abre la posibilidad de situar las semánticas que aluden a la integración social a partir de una observación de segundo orden, esto es, el poder observar quién lo dice y qué excluye con su distinción.
- A nivel de las políticas públicas y las formas de la intervención que esta distinción propicia, podemos identificar al menos dos consecuencias particularmente relevantes:
  - o Por un lado, se puede observar los alcances de una determinada política a partir de la indicación del otro lado de la distinción: lo excluido cuando se incluye. Metodológicamente esto es sumamente potente al momento de diseñar políticas. Piénsese, por ejemplo, en programas o políticas de *re-inclusión complementaria* que permitieran hacer frente al lado excluido de la inclusión. En este contexto es interesante el concepto que propone Castel (2006) de “*desafiliación*” que alude entender la exclusión como un proceso. De este modo se mantiene una relación dinámica entre inclusión y exclusión,

enfaticando la dependencia o subsidiariedad del lado de la exclusión al de la inclusión. Esto obliga, por supuesto, a tener en cuenta la imposibilidad de una inclusión total o completa, y por tanto, asumir que cada vez que se incluye se excluye, lo que de alguna u otra forma clama por la existencia de algún tipo de semántica que permita dirimir u orientar estos procesos. Respecto de ello la ciencia no parece ser el espacio en juego por su propia forma de operar con el código verdad/no verdad, y aquí es donde se traza la frontera de nuestro ejercicio. Existe, de todos modos, una amplia literatura en lo que concierne a teoría de la justicia que pudiera interesar a los encargados del diseño y la elección entre políticas alternativas.<sup>52</sup>

- Por otro lado, la distinción permite hacer la *re-entry* de la forma inclusión/exclusión en uno de los lados seleccionados, según la formulación tomada por Luhmann de la lógica formal de Spencer Brown (*ver* Luhmann, 1998b). Esto es sumamente interesante ya que permite poner énfasis en las dinámicas de inclusión dentro de la exclusión y viceversa. Desde el lado de la inclusión pudiera ser relevante, por ejemplo, observar procesos de exclusión de las personas “re-incluidas”. Es decir, la re-inclusión podría estar produciéndose en el lado excluido cuando se aplica la *re-entry* a la inclusión. Para ello basta remitirse, por ejemplo, a lo que ocurría con las denominadas *poor houses* que constituyeron una de las formas típicas de protección social en el siglo XIX. Bauman nos recuerda al respecto: “al limitar la asistencia a lo que se pudiera conseguir dentro de esos sórdidos y miserables asilos, se lograba que el ‘certificado de pobreza’ fuera innecesario o, mejor, que los pobres se lo otorgaran a sí mismos: quien aceptara ser encerrado en un asilo para

---

52 Cf. los textos clásicos de John Rawls (1995): *Teoría de la justicia*, México: Fondo de Cultura Económica, y de Amartya Sen (2002): *La desigualdad económica*, México, Fondo de Cultura Económica. Para un panorama sintético y general *ver* Christian Arnsperger y Phillipe Van Parijs (2002): *Ética económica y social. Teorías de la sociedad justa*, Barcelona/Buenos Aires: Paidós.

pobres por cierto que no debía contar con otra forma de supervivencia”<sup>53</sup> (Bauman, 2000; véase también sobre lo mismo Polanyi, 2003 y Castel, 2006). Es decir, no siempre la inclusión puede ser aprehendida del todo por semánticas como la del bienestar y la calidad de vida. Fenómenos similares de exclusión en la inclusión pudieran observarse, guardando las proporciones, en lo que sucede con las políticas asistenciales donde las personas objeto de intervenciones políticas son frecuentemente estigmatizadas por su condición de tales. De ahí que pudiera hablarse de una “inclusión espuria”<sup>54</sup>. Del lado de la exclusión la *re-entry* permite observar dinámicas de protección social informal y redes de inclusión alternativas, lo que pudiera resultar sumamente interesante como punto de partida para el diseño de políticas de re-inclusión complementarias.

---

<sup>53</sup> Richard Titmuss decía hacia 1968 al respecto: “los servicios para los pobres fueron siempre pobres servicios” (citado en Bauman, 2008: 79)

<sup>54</sup> Interesante, al respecto, resulta pensar en soluciones asistenciales a ciertos problemas de exclusión como por ejemplo, el caso de las antiguas pensiones asistenciales (PASIS) en Chile, que se otorgaban sólo a los más pobres a través de una prueba de medios, y cuyo monto se establecía en el valor de la línea de la pobreza. Así nos podríamos preguntar, ¿constituye, esto, una re-inclusión propiamente tal? ¿o más bien se incluye y se excluye a la vez?

Diagrama 2

Operación de re-inclusión de un mecanismo de protección social con *re-entry* en la inclusión

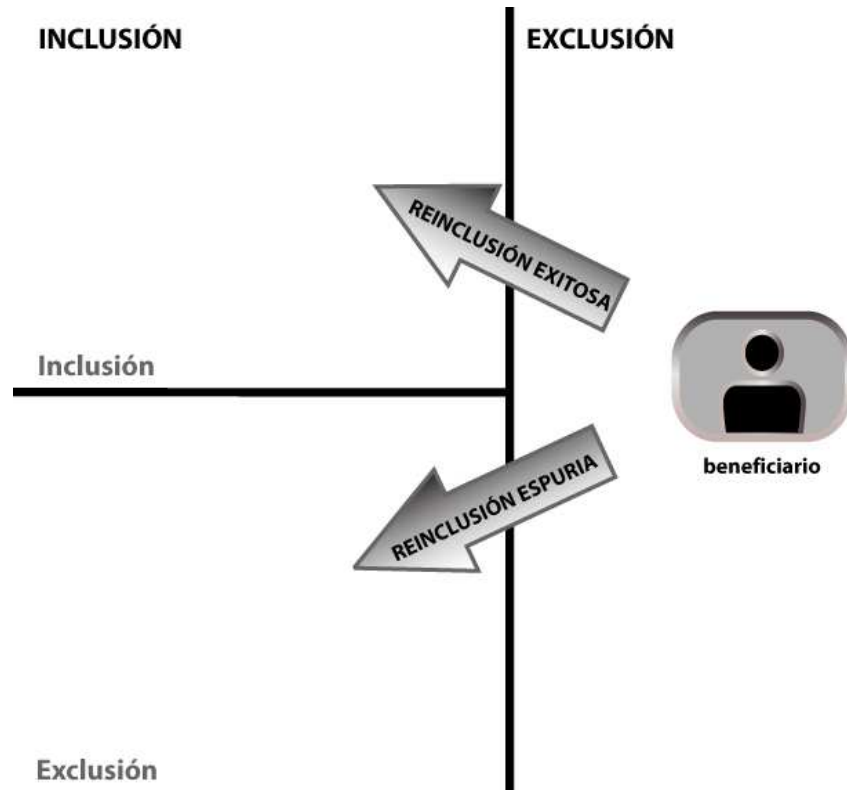
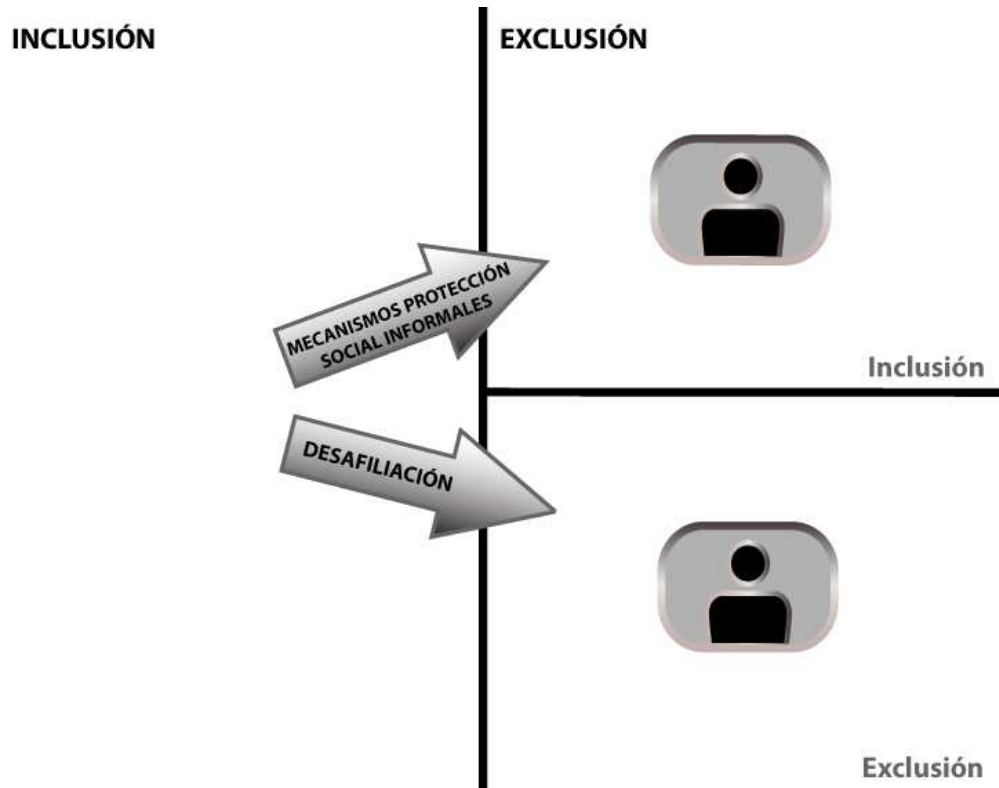




Diagrama 3

Operación de re-inclusión de un mecanismo de protección social con *re-entry* en la exclusión



### 1.2. La distinción entre estructura y semántica

Hemos dicho que el segundo eje desde el cual la teoría de sistemas nos permite ampliar la mirada sobre los mecanismos de protección social es la distinción entre estructura y semántica. Esta distinción mejora de manera importante la comprensión de los procesos de institucionalización de los mecanismos de protección social antes analizados.

La idea en este contexto es comprender las operaciones de autogobierno de los sistemas sociales a partir de una norma que hace posible la solidificación de su particular arquitectura estructural, para lo cual traeremos a colación las nociones de “principio superior común” y “orden de grandezas” que hemos propuesto a partir de Boltanski y Thévenot (1991). Esta norma debe entenderse como una semántica que opera a

nivel sistémico ajustando las dinámicas de diferenciación a determinadas estructuras de sentido que se cristalizan en instituciones que tienen un espectro de acción espacio-temporal específico. Ello provee no sólo una referencia para la constitución de sistemas y el cambio institucional en tanto reducción de las posibilidades abiertas por el sentido, sino también, y esto es lo interesante para el caso concreto, definir el carácter que asume en cada ámbito la coordinación sistémica y social.

La forma que asume la diferenciación social en una sociedad histórica define, así, no sólo la identidad de un sistema respecto de su entorno exterior, sino también respecto de la constitución de subsistemas y de su propio entorno interno. Las alternativas actualizadas en esta última diferenciación son tan importantes como aquellas que precisan el esquema dominante de diferenciación, ya que establecen las restricciones para ulteriores diferenciaciones: “La forma inicial de división de la sociedad define las condiciones y limitaciones de tales diferenciaciones adicionales. Las formas de diferenciación no se excluyen entre sí (...) pero existen límites de compatibilidad” (Luhmann, 1998a), y ello tanto para las estructuras de los propios sistemas como también para las estructuras de sentido. Este aspecto se emparenta necesariamente con las forma sincrónica del cambio institucional.

Los procesos de institucionalización de la modernidad dan cuenta, siguiendo esta lectura propuesta, de la semántica que guía la estructuración de sociedades históricas, por ejemplo, la fe sobre el potencial de la razón humana (y su autonomía) y el discurso sobre el progreso que dieron forma a la sociedad moderna, y que se encuentran en la base de la emergencia de instituciones como los modernos Estados del Bienestar. Cuando la forma de diferenciación dominante es la estratificación, estas semánticas responden a los intereses de determinados grupos sociales que son impuestos al resto de la sociedad como “definiciones oficiales”, esto es, que logran cristalizar en las instituciones sus propias *visiones sobre la Buena Sociedad*, en términos de Esping-Andersen (2000).<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Esto no implica necesariamente salirse del espacio epistemológico y dar cabida a formulaciones que provengan de una teoría del sujeto. Véase, por ejemplo, como

La forma de operar de la forma inclusión/exclusión, de este modo, está estrechamente relacionada con la semántica que hace de guía a esa distinción y que confiere una identidad particular a las estructuras que se generan. En el caso de los mecanismos de protección social, esta forma provee una norma que sirve para la evaluación de las personas y su clasificación y definición en la estructura de oportunidades en que se juegan los estados de inclusión y exclusión. Para dar cuenta de esta evaluación de acuerdo a la norma (definición de “normalidad”) resulta interesante la propuesta de la economía de las convenciones respecto de los “modelos de ciudad” originados por un principio superior común o convención constitutiva y la relación que esto tiene con la legitimidad de un orden social (Boltanski y Thévenot, 1991; Boltanski, 2000; Thévenot, 1989).<sup>56</sup> La semántica que gobierna la diferenciación social y que constituye la norma mediante la cual se evalúan los estados de “normalidad” de los actores sociales (su carácter de persona, esto es, su cualidad de “re-incluíble”) equivale a un principio normativo que proyecta un modelo de orden social, esto es, la pertinencia en la constitución de un orden social de las personas y sus relaciones, y de los objetos implicados en ellas. El ordenamiento legítimo organizado en torno a un modelo *ciudad* se basa en las grandezas ordenadas a partir de un principio constitutivo tal como plantean Boltanski y Thévenot (1991)<sup>57</sup>. Este

---

solucionan el problema de la luchas de poder Cutri y Lo Vuolo (2003), básicamente en función del operar de sistemas organizacionales.

<sup>56</sup> “Inclusión (y análogamente exclusión) puede referirse sólo al modo y manera de indicar en el contexto comunicativo a los seres humanos, o sea, de tenerlos por relevantes. (...) Se trata del modo y manera en que los seres humanos son tratados como ‘personas’ (...). Puesto que las personas son fáciles de reconocer como seres humanos, su exclusión necesita, típicamente, de una legitimación (Luhmann, 1998: 169)

<sup>57</sup> A partir de sus investigaciones de campo, los autores identificaron 6 modelos de ciudades que operaban como principios de autoorganización social y de justificación para las acciones de las personas dentro de ordenes sociales constituidos por principios normativos: (i) la ciudad mercantil: tiene relación con el acuerdo que se genera en torno a la universalidad de los bienes y la determinación de un precio para su intercambio. El orden de grandezas que origina opera con el código tener/no tener; (2) la ciudad industrial: establecida en torno al principio de la eficiencia técnica y la organización de los procesos por referencia a conceptos como los de inversión, programación, organización; (3) la ciudad inspirada: genera un orden de magnitudes a partir de la atribución de un estado de gracia a las personas definido divinamente; (4) la ciudad cívica: descansa en la

principio constitutivo está formado por un conjunto de axiomas que permiten dar contenido a la operación de inclusión/exclusión que efectúa un sistema y su justificación (Thévenot, 1989):

- i) un axioma de *humanidad común*, que permite identificar al conjunto de las personas, esto es, los seres relevantes dentro del conjunto de cuerpos,
- ii) un axioma de *diferenciación* que supone que estas personas pueden encontrarse en diferentes estados en el mundo,
- iii) un axioma de *dignidad común* que dota a las personas de un poder de acceso idéntico a todos estos estados,
- iv) un *orden* de jerarquía entre los estados que permite calificar a las personas según su posición.
- v) una *fórmula de economía* que relaciona los beneficios asociados a cada estado superior a un costo o sacrificio exigido para acceder a ellos, y por último
- vi) un axioma de *bien común* acerca del bienestar o dicha unido al acceso a los estados superiores, que estipula además que este bienestar repercute sobre los estados de menor grandeza

De este modo, la definición de la forma persona bajo una determinada semántica que opera como guía para la constitución de una estructuras de oportunidades define los beneficiarios posibles de los programas justificando quién es elegible para ser re-incluido y en virtud de qué condiciones. Tal como lo pone Castel, “[e]n toda sociedad el pobre debe poner de manifiesto mucha humildad y dar pruebas convincentes de su condición desdichada para no ser sospechado de ‘mal pobre’” (2006: 62). Generalmente la categoría persona se define según la pertenencia a determinados grupos o estados de exclusión que son objeto de una semantización específica: los cesantes, los jubilados, los inválidos, etc.

---

renuncia de las particularidades como condición de la formación de un todo, es decir, tiene que ver con la fórmula de subordinación al bien común; (5) la ciudad del renombre: se organiza en torno a la magnitud que detentan personas cuya grandeza se observa en la influencia que sus opiniones generan sobre las decisiones de otros, exteriorizada en signos visibles que condensan su fuerza y estima; (6) la ciudad doméstica: tiene que ver con el ordenamiento que se genera a partir de una cadena de dependencias personales, que configura un lazo que conjuga tradición y proximidad. (Boltanski, 2000)

De ahí también las dificultades que supone una sociedad individualizada para las dinámicas de re-inclusión. Las semánticas de la inclusión imprimen un sentido específico a los mecanismos de protección social y las instituciones involucradas, de modo que las operaciones de re-inclusión sean consideradas legítimas, esto es, proveen descripciones asociadas a una noción de *justicia* de las formas de inclusión y exclusión resultantes. Los mecanismos de protección social son legitimados en su operar y en las expectativas de re-inclusión que ofrecen a grupos de personas en ambos lados de la distinción: incluidos y excluidos<sup>58</sup>.

### 1.3. *Crisis de la protección social en el marco de una explicación sistémica*

En el caso de las sociedades estratificadas, las dinámicas de inclusión/exclusión siguen de cerca la forma de diferenciación social en estratos de modo que la identificación de personas se establece en función de la pertenencia a grupos más o menos identificables (i.e. una clase social, una actividad económica). El carácter de persona en una sociedad estratificada se adquiere básicamente, dice Luhmann, mediante la asignación de un status social asociado preferentemente en función de la posición económica: “Se pertenece a la sociedad a través de una casa (oikos, familia) -por consiguiente, ‘económicamente’-, y sólo los amos de la misma participan en la ‘sociedad política’” (Luhmann 1998a: 170).<sup>59</sup> A medida que estas sociedades fueron evolucionando, las consecuencias de la adscripción a determinados estratos fueron pasando desde la memoria (la tradición) hacia formas cada vez más racionalizadas, como lo

---

<sup>58</sup> “Una sociedad funcionalmente diferenciada es capaz de producir y tolerar desigualdades extremas en la distribución de los bienes, tanto privados como públicos. Pero la semántica de este tipo de sociedad pone a dicho efecto dos restricciones: (i) Es visto como algo sólo temporal y susceptible de modificarse rápidamente;

(ii) Se considera un fenómeno limitado a los concretos ámbitos funcionales, entre los cuales se interponen discontinuidades a la interdependencia. (Luhmann, 1998a: 172)

<sup>59</sup> Esto se observa, por ejemplo, en la forma de protección de las sociedades con mecanismos de protección social corporativistas, donde las probabilidades de re-inclusión se personifican en la figura del varón cabeza de familia, en virtud de su participación económica, a diferencia, por ejemplo, de mujeres y niños/as. Véase más abajo, el concepto de norma del bienestar y sus tipos.

demuestra por ejemplo, la juridización del derecho del trabajo y la creación de un estatuto asociado a la categoría de salariado (Castel, 2006). En la sociedad funcionalmente diferenciada, en cambio, la diferencia inclusión/exclusión es regulada por los códigos de cada subsistema. En las sociedades modernas gobernadas por esta forma de diferenciación el sistema político pierde cada vez más su prerrogativa de calificación de las personas en las distintas posiciones, generándose “términos semánticos correlativos”, esto es, las “[d]esigualdades o condicionamientos del uso de la libertad sólo pueden justificarse si parten del respectivo sistema funcional mismo (...). El orden social pierde entonces un significado de obligatoriedad, y no sólo en el plano del pensamiento, sino también en el de la realidad” (Luhmann, 1998a: 172). La confrontación de ambas formas de diferenciación, como ocurre en las sociedades actuales, supone una problemática sistémica que puede entenderse de la siguiente manera: la pérdida de centralidad del sistema político afecta la legitimidad de una semántica de la inclusión determinada políticamente, que comienza a ser *interpretada e interpelada* desde los códigos de otros subsistemas que tienen una influencia creciente en el funcionamiento de los mecanismos de protección social. Podríamos hablar, en este sentido de *semánticas de valor correlativo* que denuncian la pretensión de legitimidad de los mecanismos de protección social definidos políticamente. De este modo, se configura una problemática sistémica asociada a la distancia que se produce entre la semántica que aporta cada subsistema funcional respecto de la inclusión/exclusión y la definición de inclusión que se realiza desde el sistema político a través de los mecanismos de protección social. Así, Luhmann observa: “El problema de la arbitrariedad se transfiere (...) a la denuncia de pretensiones que compiten por relevancia política, y al cauto debilitamiento, ponderación, aplazamiento o incluso defensa de tales pretensiones por mejorar la ‘calidad de vida’” (Luhmann, 2002: 37).

Desde esta perspectiva la noción de “cuestión social”, en tanto problemática de las formas de inclusión en las sociedades modernas, tiene su origen en la distancia que se genera entre estructura y semántica en un determinado momento de la evolución social. Esta situación puede entenderse doblemente, en función de un déficit de inclusión determinado institucionalmente que alude, ya sea una baja capacidad de coordinación

de los mecanismos de protección social como a los límites propios de los sistemas encargados de la provisión de probabilidades de re-inclusión, y un déficit de legitimidad determinado semánticamente, que se refleja en una falta de coherencia entre las formas de diferenciación social y la semántica política de la distinción inclusión/exclusión que se cristaliza en los mecanismos de protección social.

Se impone además, siguiendo a Luhmann (2003) un imperativo de reducción de complejidad que desborda al sistema político en su pretensión de actuar como centro asociado a la relación entre su entorno interno y su entorno externo. Los aumentos de complejidad que llegan como comunicación política bajo la forma de demandas por inclusión (de nuevos temas) desbordan las consecuencias excluyentes de los propios mecanismos de protección social. Respecto de esto, Arnold propone que “el desfase entre la estructura y la semántica de la sociedad sobrecarga las exclusiones que se distinguen tratándolas como problemas remediables, a pesar de que se carece de mecanismos para excluir las exclusiones que inevitablemente producen sus propias operaciones” (2008: 2). En relación a ello, el sistema político debe desdoblarse ante las exigencias de mayor diferenciación interna y la reconfiguración de los subsistemas político, público y administración, y los procesos de diferenciación que llevan a cabo los otros sistemas sociales que actúan como entornos relevantes en el contexto del desempeño de los mecanismos de protección social. Estas “demandas de procesamiento de comunicaciones” pueden entenderse gráficamente como *shocks*, es decir, comunicaciones que golpean sucesivamente al sistema político clamando por atención<sup>60</sup>. Entre estos *shocks* podemos mencionar como determinantes para el desempeño de los mecanismos de protección social:

---

<sup>60</sup> Estos shocks también pueden comprenderse al interior de períodos de normalidad, si los imaginamos como las prestaciones recíprocas que cada subsistema aporta a la definición de los mecanismos de protección social. En este contexto, la coacción al cambio institucional a que inducen debe entenderse dentro de los propios parámetros del cambio institucional en su forma sincrónica, a diferencia de los períodos de crisis en que se gatillan dinámicas de cambio institucional de tipo diacrónico.

- (macro)económicos: tienen que ver con las variaciones en los niveles de producción agregada de una economía que pueden afectar los beneficios y la sostenibilidad financiera de los mecanismos de protección social. En términos generales tiene relación con la magnitud de los recursos disponibles para financiar las dinámicas de inclusión social, asociadas al funcionamiento autónomo del sistema económico y de sus propias dinámicas de diferenciación que, no logrando ser lo suficientemente transparentes para la propia economía, menos lo son para un sistema político sobrecargado<sup>61</sup>.
- Políticos: si los shocks económicos determinan los recursos disponibles en el sistema, los shocks políticos determinan cuántos de esos recursos serán destinados a las funciones de inclusión social. La diferenciación de los subsistemas de la política y la Administración generan imperativos de autoobservación en relación a la opinión pública y la organización que complejiza la capacidad de tomar decisiones relevantes respecto de ámbitos especializados como los mecanismos de protección social. Esto provoca una fuerte tendencia a la tecnificación de las decisiones que operan sobre estos ámbitos, que significa muchas veces importar códigos desde otros sistemas sociales.
- Culturales: Tienen relación con el cambio en patrones culturales que modifica la estructura de las instituciones prestadoras de funciones de inclusión, que afectan el desempeño de los mecanismos de protección social, pero que no pueden ser incorporados con la rapidez que se requeriría, entre otras cosas,

---

<sup>61</sup> Con esto hacemos directa alusión a los eventos que han estado ocurriendo desde el comienzo de la crisis financiera mundial en agosto de 2007 y que ha venido teniendo consecuencias cada vez mayores, manifestadas con particular crudeza a partir de la segunda mita de 2008. Uno de los elementos que puede destacarse con mayor fuerza es la incapacidad del sistema político de producir decisiones vinculantes en torno a los fenómenos económicos que siguen su propia dinámica y parecen no subordinarse al uso del poder. Y por otro lado, la incapacidad del propio sistema económico de visualizar adecuadamente los desarrollos que han tenido los sistemas financieros en los límites de las constelaciones de sentido con las que ha venido operando, y que se manifiesta en un déficit de autoobservación del carácter y magnitud de la crisis por las limitaciones que presentan los códigos que ha venido usando tradicionalmente en la definición de estas nuevas situaciones.



por las mismas rigideces que imponen los soportes jurídicos de dichos mecanismos. Un ejemplo claro de ello tiene que ver con las formas culturales que modifican la estructura y funcionamiento de la familia, que tiene a su vez, repercusiones sobre el mercado del trabajo.

- Demográficos: dice relación con cambios producidos en el entorno físico-orgánico que se traducen en transformaciones de las dinámicas poblacionales que determinan en gran medida la demanda política: evolución demográfica, cambios en las tendencias de la morbilidad. etc. Al igual de lo que ocurre con los *shocks* culturales, estos inciden también de manera indirecta en la medida que inducen cambios en estructuras de otros sistemas relevantes para los mecanismos de protección social como es, por ejemplo, la definición de la población económicamente activa y su impacto sobre el mercado del trabajo.

Para finalizar, podemos plantear cuatro hipótesis respecto del origen de las crisis de los mecanismos de protección social, ordenadas según la importancia que en el su desempeño institucional adquieren elementos relativos a las estructuras o a las semánticas:

- i. Que el principio de organización en el que se basa la acción de los mecanismos de protección social en tanto estructuras coordinadoras de las prestaciones de otros sistemas no es efectivo al momento de probabilizar (“hacer posibles”) los estados de re-inclusión.
- ii. Que en virtud de la diferenciación social y el cambio institucional, cambia el entorno sistémico en el que se insertan los mecanismos de protección social, esto es, cambian en cada subsistema las posibilidades de ofrecer probabilidades de re-inclusión, lo que puede aprehenderse como *shocks*.
- iii. Que llegado un estado de la evolución social la dinámica de diferenciación social no genera estructuras de oportunidades correlativas a la semántica que la acompaña.

- iv. Que el despliegue de la diferenciación funcional genera *semánticas de valor correlativo* que disputan las formas de justificación política de los mecanismos de protección social y su desempeño, lo que debilita su legitimidad.

## 2. El nivel micro o de los agentes

La forma de comportarse de los agentes sociales, de conocer, de guiarse y de tomar decisiones por las disposiciones contenidas en instituciones formales e informales (reglas, normas, costumbres, leyes, etc.) incide en la capacidad de dichas instituciones para coordinar sus acciones y generar resultados individuales y colectivos. Este supuesto se encuentra en la base de la observación del nivel microsocial y expone las razones de su necesidad: las expectativas de re-inclusión ofrecidas por los mecanismos de protección social constituyen *probabilidades* comunicativas en tanto para realizarse deben ser procesadas por *agentes* individuales o colectivos. La forma con que estos agentes procesan dicha información, por tanto, y las decisiones tomadas en función de ello son elementos determinantes del funcionamiento de los mecanismos de protección social. Por otro lado, en cuanto se reconoce la necesidad de los mecanismos de protección social de coordinar las prestaciones de sistemas funcionales con las respuestas de agentes particulares emerge la cuestión de los modelos de acción que estos mecanismos incluyen para probabilizar sus efectos en términos de inclusión. El diseño institucional de los mecanismos de protección social debe, de este modo, incluir modelos *probables* respecto de la forma en que los agentes actuarán con las *probabilidades de inclusión social* ofrecidas como *welfare input*. Consiguientemente, mientras más se deje la regulación de estos mecanismos a los procesamientos particulares que de ellas hagan los propios agentes, como resulta crecientemente en la actualidad especialmente respecto de los agentes individuales, más relevante se hace la observación del nivel microsocial en relación al macrosocial para efectos de su desempeño.

La observación del operar de los mecanismos de protección social en un nivel micro requiere, en este sentido, generar distinciones para dos ámbitos: 1) el de cómo actúan los agentes sociales mediante referencias institucionalizadas que se les presentan como “pautas de acción”, y 2) el de cómo los mecanismos de protección social resuelven la coordinación de acciones individuales a partir de la incorporación de modelos de acción y agentes típicos.<sup>62</sup>

En relación a esto, nos parece que las distinciones propuestas para el nivel microsociedad deben permitir implicar de manera conjunta:

- La existencia de orientaciones múltiples que sirven de guía para las acciones: resulta interesante imaginar a los individuos como dotados de una racionalidad limitada –si es que puede hablarse de racionalidad- lo que significaría que las decisiones son más bien el reflejo de complejos procesos de construcción de creencias/referencias y recogida de información que sustentan las decisiones razonables de los agentes (Simon, 1982; Favereau, 1989; Bessis, 2006; Dequech, 2001). De este modo, se obtienen acciones que son guiadas por distintos tipos de referencias. El ejemplo clásico es el de Weber (2002) y su modelo de cuatro formas típicas de la acción según el sentido atribuido por los propios agentes sea racional instrumental, racional valorativo, tradicional o afectivo.
- La posibilidad de coordinar las acciones a través de mecanismos diversos: las instituciones parecen poner a disposición una pluralidad de formas de acuerdo para enlazar las acciones, que remiten a mecanismos de coordinación con eficacias diversas (Boltanski y Thévenot, 1991; Hollingsworth y Boyer, 1997a; Mayntz, 2000; Willke, 1995). En este sentido, el carácter de la racionalidad debe tematizarse, no sólo en relación a acciones de

---

<sup>62</sup> A diferencia de lo que propone Arnold (2008) sostenemos que el problema de la inclusión y la exclusión no depende únicamente de elementos estructurales, al menos en el caso de los mecanismos de protección social. Según lo que hemos propuesto, estos no sólo coordinan prestaciones de sistemas funcionales; también deben coordinar las respuestas o decisiones de sistemas psíquicos y sistemas sociales de nivel medio (organizaciones, comunidades) en tanto las prestaciones de protección social se entienden como *ofertas comunicativas*.

agentes, sino también en relación a operaciones de sistemas sociales y sus formas de autoorientación.

### 2.1. *Racionalidad limitada y mecanismos de coordinación múltiples*

Para mejorar nuestra observación de las relaciones entre agentes sociales y sistemas en que se sustentan las dinámicas de protección social debemos entonces reformular los modelos asociados al paradigma de mercado y el *economic approach* anteriormente descritos respecto de 1) la formación de creencias que sirven para la toma de decisiones en contextos complejos, y 2) los mecanismos institucionalizados que permiten la coordinación de decisiones de agentes sociales y sus formas de organización.

Para abordar el primer término, introducimos el concepto de *racionalidad limitada* elaborado por Herbert Simon en el contexto de la teoría organizacional (Simon, 1982).<sup>63</sup> Adoptar un supuesto de racionalidad limitada significa incorporar una serie de restricciones a la capacidad de optimización de los agentes a partir nociones como:

- *Riesgo e incertidumbre*, que denotan la incapacidad de anticipar las consecuencias de las propias acciones, mucho menos hacerse cargo de las determinaciones que las acciones de otros agentes generan sobre las propias.
- *Información incompleta*, que implica un reconocimiento de la incapacidad de los agentes de conocer todas las alternativas de acción posibles en cada momento.
- *Complejidad*, que refiere a un atributo del ambiente (dimensión ontológica) que se expresa en la imposibilidad de su aprehensión

---

<sup>63</sup> También puede encontrarse bajo la forma de racionalidad procesal o bounded rationality. Resulta relevante precisar la forma en que se utiliza aquí el concepto, pues ha sido objeto de apropiación por parte de la propia economía neoclásica en un intento por incorporar los problemas de información incompleta a los modelos de optimización, por ejemplo, proponiendo funciones que incorporen la búsqueda y transmisión de información. Desde esta última, la racionalidad limitada es entendida más como un atributo del entorno que de los propios sistemas tomadores de decisiones. ver al respecto Simon (1982) y Dequech (2001). Para un ejemplo de estos desarrollos en el contexto de los sistemas de pensiones, véase Berstein y Cabrita (2006).

objetiva (dimensión epistemológica), lo que pone en cuestión la posibilidad misma de tomar decisiones óptimas (Dequech, 2001).

Simon (1982) propone el concepto de “satisfacción” (*satisficing*) como opuesto a los de maximización u optimización, lo que implica asumir que los agentes sondan un número más bien pequeño de opciones estableciendo “umbrales de satisfacción” que son ajustados de manera dinámica a la realidad sobre la base de la información disponible y las posibilidades que ofrece el contexto. El carácter procedimental de la racionalidad limitada se expresa en la dependencia de las decisiones respecto del proceso que las genera, esto es, la acumulación de información de varios tipos y fuentes, y la formación de creencias a partir del procesamiento de esta información en distintas formas de manera de obtener un curso de acción, entendido ya no como racional sino como *razonable* (Simon, 1982).<sup>64</sup> Desde este punto de vista, el problema de la racionalidad cambia drásticamente a la pregunta por las *buenas razones* o la *razonabilidad* de las decisiones.

¿Cómo es que se regula, sin embargo, la coordinación de las acciones de agentes que operan como *cajas negras* unos para otros<sup>65</sup>, y que generan

---

<sup>64</sup> “For most problems that Man encounters in the real world, no procedure that he can carry out with his information processing equipment will enable him to discover the optimal solution, even when the notion of ‘optimum’ is well defined. There is no logical reason why this need be so; it is simply a rather obvious empirical fact about the world we live in- a fact about the relation between the enormous complexity of that world and the modest information-processing capabilities with which Man is endowed (...). We can expect substantive rationality only in situations that are sufficiently simple as to be transparent to his mind. In all other situations, we must expect that the mind will use such imperfect information as it has, will simplify and represent the situation as it can, and will make such calculations as are within its powers. We cannot expect to predict what it will do in such situations unless we know what information it has, what forms of representation it prefers, and what algorithms are available to it.” (Simon, 1982: 439; 430). Cursivas añadidas.

<sup>65</sup> “El término técnico para este tipo de visión de los otros sistemas [que no se pueden observar recíprocamente] es el de «caja negra» (*black box*). *Black box* es, por tanto, un concepto que se refiere a la observación (...) de un sistema por otro. No designa un supuesto de hecho que se pueda dar con independencia de la observación. A la observación, subyace el supuesto (...) de que las regularidades percibidas en el comportamiento del sistema observado” remiten a estructuras causales internas que no son susceptibles de ser observadas.” (Luhmann, 2002: 68)

sus propias expectativas en una relación dinámica con los condicionamientos del contexto? Como propone Favereau (1989), a menos que exista una referencia que sirva de base al conocimiento común que los agentes aportan a la situación, recurrir a una definición estratégica, esto es, a la anticipación de la acción del otro y la interpretación de sus intereses, generaría una regresión infinita: “yo sé que tu sabes que yo sé...”. Para superar este problema diversos autores destacan la capacidad de los propios agentes sociales de generar referencias comunes para sus cursos de acción (Dequech, 2001; Favereau, 1989; Thévenot, 1989). Los agentes diseñarían, según esto, reglas convencionales para fijar expectativas de comportamiento recíprocas que canalizarían las anticipaciones e interpretación de acciones en un determinado espacio social.<sup>66</sup> A diferencia de lo que ocurre bajo una lógica de la reproducción, en el contexto de una racionalidad limitada se debe entender que la influencia que una regla o una norma ejercen sobre la acción y las decisiones de los agentes no se resuelven de una vez y por todas, sino que constituye un proceso continuo de construcción y reconstrucción a través de la interacción en contextos sociales (Granovetter, 1985)<sup>67</sup>, pudiendo siempre romperse el

---

<sup>66</sup> La noción de convención como regla fue introducida por Keynes. Observando los períodos de estabilidad e inestabilidad de los mercados financieros, Keynes advierte la necesidad de los agentes financieros de adoptar una norma que constituya una referencia común para la acción: si se tomara en cuenta únicamente los riesgos y la incertidumbre, plantea, podría inferirse una evolución caótica del curso de las acciones; la existencia de una convención, sin embargo, crea una referencia común que reduce la incertidumbre y permite un ajuste simultáneo de los agentes que genera un orden. La construcción de una convención en el marco de los mercados financieros, logra comprender Keynes, guía las interpretaciones que hacen los agentes de sus conductas recíprocas, lo que permite delimitar un conjunto de comportamientos pertinentes. Las reglas y normas reducen, de este modo, la incertidumbre y las contingencias asociadas a una situación de interacción ofreciendo pautas de acción estables y formas de coordinar el comportamiento con el de otros agentes de manera de tener expectativas razonables respecto de qué esperar en cada situación. Ver Keynes, J.M. (1963): *A treatise on probability*, Londres: MacMilan. En Bessis (2006) se muestra la apropiación que hace una vertiente de la economía de las convenciones de esta noción de convención, especialmente a partir de los trabajos de Olivier Favereau. Sobre esto ver también Jagd (2003).

<sup>67</sup> ver la noción de procesos de estructuración/destructuración en Mingione, E. (1998), *op. cit.* Se encuentra una idea similar en Giddens a partir de la noción de desanclaje/reanclaje de las relaciones sociales de sus contextos locales de interacción. Ver Giddens, A. (1997), *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza.

acuerdo a partir del recurso a *otras buenas razones*, lo que nos lleva a recordar el lugar que guarda la noción de sentido en Luhmann.

Sin desconocer la importancia de estos avances, pareciera ser que el énfasis puesto en la capacidad de los agentes de generar acuerdos intersubjetivamente sostenidos abre la posibilidad de revigorizar la dicotomía individuo/estructura de la que se quiere escapar. En efecto, el espacio que la racionalidad limitada abre a la interpretación, por ejemplo en las formulaciones de Favereau (2005) y del mismo Simon (1982), dificulta la comprensión de la emergencia de un nivel de la realidad que no dependa únicamente de lo individual. Entendiendo, además, que en el contexto de este trabajo la misma noción de “intersubjetividad” puede plantearse de manera problemática. En este sentido, la pregunta debiera formularse de la siguiente manera: si las reglas sociales no son obligatorias sino que pueden elaborarse *in situ* y si los agentes pueden añadir sus propias interpretaciones de la situación y someter los comportamientos recíprocos a crítica, ¿cómo se asegura la eficacia en la coordinación dichas acciones? ¿Puede confiarse únicamente en la capacidad de los propios agentes de llegar a formas del acuerdo relativamente duraderas? ¿Es el recurso a la racionalidad comunicativa y el acuerdo racionalmente alcanzado la solución a este problema?<sup>68</sup>

En los códigos de una sociología de la protección social podemos traducir el problema planteado de la siguiente forma: las expectativas de inclusión social cristalizadas en estructuras de oportunidades representan reglas disponibles para que los agentes guíen sus prácticas en materia de protección social. Sin embargo, dado que estas conductas no se ajustan de manera inmediata a dichas reglas, sin que exista una forma de asegurar la eficacia en la coordinación social que dichas reglas pretenden producir el procesamiento individual de dichas reglas generará tantas

---

<sup>68</sup> Respecto de lo aquí planteado, y en el contexto de la toma de decisiones en los sistemas de pensiones, Barr y Diamond observan: “imperfect information in this contexts is hard to resolve because what is involved is not an information problem (resolved by offering more information) but an information-processing problem- that is, a problem which is too complicated for individuals to resolve even if they are given the necessary information”, (2006: 7). Véase también, para el caso chileno, Berstein y Ruiz (2005) y Berstein y Cabrita (2006).

interpretaciones como conciencias interesadas existan, traduciéndose en prácticas divergentes que no tendrán el éxito esperado en materia de inclusión social.

¿Cómo se logra que un mecanismo de protección social tenga los resultados esperados en materia de inclusión social? Aquí es donde debemos volver a traer nociones introducidas anteriormente como las de *governance*, órdenes de grandeza, formas de autoorganización, etc. Sintetizando sus elementos comunes, podemos decir que según estas nociones las instituciones cristalizan constelaciones de sentido que suponen modelos de orden social, esto es, formas de la atribución de sentido que constituyen referencias estables y efectivas para la coordinación de acciones y sistemas. Específicamente, a partir del concepto de convención constitutiva o principio superior común propuesto por la economía de las convenciones (Boltanski y Thévenot, 1991; Jagd, 2003) podríamos comprender las semánticas de la inclusión que operan en la estructuración y legitimación de mecanismos de protección social como portadoras de modelos de acción que los agentes pueden considerar como legítimos<sup>69</sup> al momento de coordinar sus acciones en el ámbito de la protección social. Una convención constitutiva generaría, en este sentido, representaciones del colectivo asociadas a la idea de funcionamiento correcto de las relaciones que los individuos forman entre ellos. Personas, objetos y discursos conformarían así, a partir de la unidad proporcionada por un determinado principio normativo, una gramática que moldea expectativas recíprocas y espacios de interacción, a la cual el agente puede recurrir para orientar sus decisiones en materia de protección social, por ejemplo, según el modelo de las ciudades propuesto por Boltanski y Thévenot (1991). Al interior de cada ciudad la alusión a un presupuesto común y a la *objetividad* de los objetos comprometidos en la acción permite detener “[l]a regresión especulativa sobre las maniobras de otro, sobre las especulaciones de otro, sobre mis propias maniobras y especulaciones, etc.” (Thévenot, 1989: 123).

---

<sup>69</sup> Debe entenderse aquí por legitimidad la “‘validez de un orden’ cuya ‘estabilidad’ no dependa solamente de una orientación de las acciones individuales hacia la maximización de los ‘intereses’ (‘racionalidad con arreglo a fines’) ni de la fuerza de las ‘costumbres’, y que de ese modo sea irreductible a la ‘mera regularidad en el desarrollo de la vida social’” (Max Weber citado en Boltanski, 2000).



La acción natural dentro de cada uno de estos mundos discurre conforme a las expectativas estructuradas a partir de un único principio normativo, dejando en un segundo plano y relegado al carácter de “ruido” o de “lo contingente” al resto de principios legítimos. La posibilidad de indicar otras opciones se encuentra siempre disponible en función de la apertura del sentido. Estas opciones se sondan momento a momento a partir de *pruebas de realidad*, esto es, evaluaciones de los estados posibles en que personas y objetos se ordenan para generar los cursos de acción naturalmente posibles dentro de cada mundo. La aparición de elementos disonantes dentro de estos mundos coherentes se soluciona recurriendo a la referencia que provee el *orden de grandezas* en él inscripto, esto es, se apela a personas y objetos de mayor relevancia según las equivalencias que provee la convención constitutiva o principio superior común. Las situaciones críticas en que se pone en cuestión la legitimidad de las interpretaciones que cada agente hace de los ordenes implicados se solucionan por medio de operaciones como la *develación* –hacer cambiar la naturaleza de referencia, relevando en una segunda naturaleza la importancia de seres insignificantes en la primera; los seres que importan en la primera son denunciados en la segunda como ficticios e ilusorios y son reducidos al estado de ruido-, la *relativización* -una situación crítica no conduce a un nuevo equilibrio natural ni tampoco a un compromiso, sino que el actor intenta destacar el carácter particular de su acción, es decir, que no es ajustable a ninguna otra con la que tenga algo en común- o el *compromiso* -“tentativa para evitar la crisis y superar la tensión crítica entre dos mundos, en la búsqueda de un bien común que no tendría que ver ni con uno ni con otro, sino que los comprendería a ambos” (Thévenot, 1989: 126)-. Este último supone la posibilidad de incorporar y compatibilizar en las instituciones referencias a dos mundos o naturalezas distintos, con lo que se abre también la posibilidad de conformar nuevos ordenes de grandeza a partir de principios normativos distintos.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Thévenot (1989) ofrece el ejemplo de la empresa capitalista como una maniobra de compromiso entre las ciudades industrial y mercantil. Esta doble naturaleza genera contradicciones que son resueltas mediante convenciones y reglas al interior de la organización que compatibilizan principios normativos disímiles. Por ejemplo, la orientación temporal de la ciudad industrial hacia el futuro, expresado en el concepto de

Si es entendida como una convención constitutiva de un orden de grandezas, la semántica inscrita en los mecanismos de protección social supone un modelo de acción legítimo formalizado en determinados procedimientos que permiten ofrecer a los agentes expectativas de coordinación de acciones bajo la forma de “opciones” o “elecciones” individuales dotadas de sentido. Las acciones posibles en materia de protección social incrustadas en una red de relaciones entre agentes sociales y sistemas, pueden limitarse y hacerse probables a través de su inscripción en los modelos de orientación sustentados por los mecanismos de protección social. Estos basarían así su efectividad para generar inclusión social en la convención que supone la referencia a un modelo legítimo de relaciones entre los agentes y los objetos involucrados en dichas relaciones en el marco de una semántica de la inclusión, por ejemplo, apelando a principios como el de la ciudadanía marshalliana, el bienestar, la calidad de vida, etc. y sus variantes específicas que pueden observarse, por ejemplo, en las teorías de la justicia.

Respecto de la crisis de la protección social, en un nivel micro la cuestión social genera ruido sobre los resultados de la coordinación social en el sentido de las expectativas de inclusión que son sustentadas semánticamente y se encuentran inscritas en un sistema de garantías jurídicas. Aquí resulta interesante lo propuesto por Urs Stäheli<sup>71</sup> al hablar de las “conexiones fracasadas”, esto es, un conjunto de posibilidades de comunicación que no llegan a ser realizadas, pero que tampoco pueden entenderse como “no comunicaciones”. Stähli hace mención, por ejemplo, a las comunicaciones que son explícitamente oscurecidas por determinadas estructuras, o que son interrumpidas antes de lograr

---

“inversión” versus el carácter a-temporal de las transacciones mercantiles. Para un desarrollo con ejemplos sobre cómo la organización de la empresa debe resolver estas tensiones, ver François Eymard-Duvernay (2001): *Economía de las convenciones*, Serie Seminarios Intensivos de Investigación, Documento de Trabajo N°8, Buenos Aires: PIETTE-CONICET.

<sup>71</sup> Notas tomadas de la exposición del profesor Stäheli en el Encuentro Internacional *Niklas Luhmann a diez años: el desafío de observar una sociedad compleja*, Santiago de Chile, 8 y 9 de octubre, Goethe Institut, DAAD, Universidad Alberto Hurtado, Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de Chile.

realizarse por completo. La observación de esto nos permitiría proponer la existencia de zonas de inclusión difusa o espuria como hemos propuesto anteriormente. Esto implicaría a nuestro juicio incorporar una mayor complejidad a la observación que hace posible el código inclusión/exclusión, en este caso, en el nivel micro. Es decir, que no sólo se debe observar las situaciones de inclusión y exclusión, sino además la serie de categorías intermedias que surgen de la misma operación.

### 3. Dos claves para la observación sociológica: *Norma de regulación social y Norma del bienestar*

A partir de la discusión anterior se puede fijar algunas distinciones para construir una forma particular de observar los mecanismos de protección social. En este sentido definiré un conjunto de referencias que permiten construir un modo de observación sociológico de los mecanismos de protección social y su evolución.

En primer lugar, me interesa rescatar el concepto de *regulación*<sup>72</sup> que permite comprender los compromisos que se generan en el nivel de las estructuras (entendidas como *estructuras de expectativas*) gracias a una semántica que las integra, tal como se desprende de los planteamientos de Boltanski y Thévenot (1991). Respecto de este concepto nos interesa rescatar la definición que de él da Georges Canguilhem con quien lo entiende como el “ajuste, conforme a alguna regla o norma, de una pluralidad de movimientos o de actos y sus efectos o productos cuya propia diversidad o sucesión hace desconocidos los unos a los otros” (Besis, 2006: 107).<sup>73</sup> En esta definición se da cuenta de la improbabilidad del orden y del equilibrio entre las dinámicas de diferenciación sistémica que es posibilitado por la referencia a una norma. Por otro lado, el concepto de convención constitutiva y los modelos de *ciudades* (Boltanski y Thévenot, 1991) permiten capturar las atribuciones de sentido concretas inscriptas en dichas dinámicas de diferenciación y que posibilitan que los agentes coordinen sus acciones por referencia a órdenes normativos retenidos como legítimos.

Diremos en función de lo anterior, que los mecanismos de protección social se encuentran incrustados (*embedded*) en un conjunto de relaciones sociales orientadas por dos megarreferencias que actúan como marcos para la diferenciación social/constitución de instituciones y la acción de los agentes sociales: una semántica que guía la organización

---

<sup>72</sup> En este caso, y aun por sobre las consideraciones de los propios autores, nos parece posible en el contexto de este trabajo asimilar este concepto a la noción de orientación en Willke (1995; 2006) y la de *governance* en Mayntz (2000).

<sup>73</sup> traducción propia

de una sociedad histórica en términos amplios, esto es, que gobierna la diferenciación social y la constitución de instituciones por largos espectros de espacio y de tiempo, que llamaremos *norma de regulación social*; y otra semántica que denominaremos *norma del bienestar*, que define las formas de la inclusión/exclusión social y las instituciones implicadas en ello, y que actúa como referencia para las prácticas de agentes sociales en materia de protección social y su justificación. En las sociedades contemporáneas, como hemos visto, esta última condición tiende a institucionalizarse bajo la forma de una estructura de oportunidades.

Desde un punto de vista analítico, la diferencia establecida entre ambos conceptos sólo se hace posible históricamente, esto es, tiene que ver con la evolución de los sistemas sociales. La separación de, por un lado, las reglas de estructuración que dan cuenta de los rasgos más generales de una sociedad histórica, y por otro, aquellas que determinan específicamente las formas de la inclusión/exclusión social, tienen relación con la evolución de los sistemas sociales hacia nuevas formas de diferenciación, especialmente cuando comienzan a sentirse los efectos de la diferenciación funcional, entendiendo que en dicho contexto los subsistemas asumen cada vez mayores responsabilidades respecto de la producción y reproducción de sus propios códigos.

A continuación intentaremos desarrollar los conceptos propuestos y sus relaciones.

### 3.1. *Norma de regulación social y niveles de profundidad institucional*

La distinción inclusión/exclusión que constituye la forma de diferenciación específica que guía la constitución de instituciones de protección social está gobernada por una norma superior inscripta en la forma primaria de diferenciación de una sociedad. A partir de tal principio normativo constitutivo de un particular modelo de organización se configura un ambiente sistémico que determina los límites y posibilidades de los mecanismos de protección social a través de las interpenetraciones entre

subsistemas funcionales y sus respectivas estructuras. Como hemos dicho más arriba, existen subsistemas que generan *inputs* específicos tanto para el sistema político como para los mecanismos de protección social que hemos denominado *shocks*.

Por otro lado, para comprender el lugar que ocupan los mecanismos de protección social dentro de un ambiente sistémico concreto y el conjunto de determinaciones recíprocas que actúan sobre/con ellos, resulta necesario caracterizar la matriz institucional que para un determinado espacio histórico define expectativas en torno a:

- las formas de procuración económica de las personas.
- la organización de los ciclos vitales de las personas en edades de vida y separación de las funciones de producción y reproducción.
- la institucionalización de sistemas funcionales y mecanismos específicos con diversos rendimientos en términos económicos, simbólicos, morales, etc.
- las formas que asume la inclusión/exclusión social.

Podemos decir entonces, que la norma de regulación social hace referencia a la semántica que orienta la diferenciación social y que se cristaliza en instituciones organizadas en diferentes niveles de profundidad estructural. Esta idea de *niveles institucionales de distinta profundidad* permite identificar los elementos de un sistema que admiten variación sin que se modifique la identidad del mismo, esto es, que representan sus anclajes más objetivos (objetivados) y que se encargan de conferir un sentido último a la dinámica evolutiva, tanto en lo que dice relación con sus límites como así también con sus posibilidades de cambio (véase Habermas, 1998). Desde esta perspectiva, el andamiaje institucional de una sociedad histórica puede entenderse como un conjunto de *capas institucionales* que van definiendo sucesivamente la organización y reproducción de conjuntos de relaciones entre agentes y sistemas. Aprender las instituciones a partir de distintos niveles de profundidad permite complejizar los análisis más estructuralistas y unir la observación del nivel macro con la del nivel micro si consideramos que los niveles más superficiales corresponderían a aquellos que generan menores coacciones sobre la acción de los agentes y sistemas, y al mismo tiempo, aquellos que se encuentran más abiertos a una

redefinición a partir de las interpretaciones que estos llevan a cabo localmente en sus interacciones.

La teoría de la regulación (Boyer, 2007; Boyer y Saillard, 2002) ofrece una serie de conceptos que dan cuenta de niveles de profundidad institucional en función de la generalidad de las reglas y de su duración, identificando tres niveles en el contexto de sociedades modernas capitalistas: “Las relaciones sociales fundamentales del modo de producción son codificadas una primera vez, en relación salarial y mercantil, luego una segunda vez en formas institucionales. En este segundo nivel puede precisarse, aún, en *dispositivos* susceptibles de variar sobre la marcha sin que dichas modificaciones se traduzcan sistemáticamente en cambios de las formas institucionales” (Bessis, 2006: 128, traducción propia)<sup>74</sup>. De este modo tenemos:

- La institución como codificación de relaciones sociales fundamentales, esto es, de estructuras de expectativas fuertemente arraigadas que se extienden por amplios espectros temporales, y que definen de manera última la identidad de una sociedad. Según Bessis (2006) estas pueden aprehenderse como relaciones de producción y reproducción.
- La institución como *forma institucional*, que alude a la estabilización de conflictos de interés entre distintos grupos organizados bajo la forma de “compromisos institucionalizados” en distintos niveles de profundidad y formalización.
- La institución como dispositivo (mecanismo institucional, p.ej. sistemas de pensiones) o como organización (p.ej. el Estado).

En una sociedad capitalista la relación de producción toma la forma dominante de una relación entre capital y trabajo, esto es, un tipo de formación y de apropiación del excedente social propio del sistema capitalista (relación salarial). Del mismo modo, la relación de reproducción dominante será la relación de intercambio mercantil, que determina el carácter preferentemente privado (individual, autónomo y descentralizado) de las relaciones sociales (relación mercantil). Al interior

---

<sup>74</sup> En el contexto de este trabajo cabe re-traducir el concepto “relaciones sociales” como interacciones entre agentes y sistemas.

de una determinada matriz institucional estas dos formas tendrían el estatus de “invariantes estructurales”, es decir, son estructuras de expectativas estabilizadas de tal manera que el conflicto que ellas regulan (entre formas de diferenciación social) ya no es puesto en cuestión permanentemente, sino que más bien conduce a una lucha por un acceso a las posiciones dominantes que estas generan (Bessis, 2006). A su vez, estas relaciones sociales fundamentales son objeto de codificaciones más precisas o concretas en *formas institucionales*. En las sociedades modernas, el sistema económico basaría su funcionamiento en la constitución de cinco formas institucionales: un régimen monetario, una forma de la relación salarial, una forma de la competencia, una forma de adhesión al régimen internacional, y una forma del Estado. Estas, a su vez, pueden inscribirse en instituciones con distintos grados de formalización y obligatoriedad: un orden constitucional, una institución propiamente tal, una organización, una rutina, una regla convencional o incluso un *habitus* (Boyer, 2007).

Cada nivel de profundidad estructural puede ser identificado en función de la combinación de los arreglos institucionales presentes, lo que genera formas históricamente conocidas de estructuras sociales. La teoría de la regulación propone los siguientes niveles de profundidad (Bessis, 2006)<sup>75</sup>:

- Modo de producción: forma específica que asumen las *relaciones sociales fundamentales* de una sociedad, esto es, las relaciones sociales que rigen la producción y la reproducción de las condiciones materiales y sociales necesarias para la vida humana. Contiene conjuntamente con la dimensión propiamente económica, una dimensión simbólica y otra política.
- Régimen de acumulación: Al interior del modo de producción capitalista representa el conjunto de regularidades

---

<sup>75</sup> Si bien comprendemos que la teoría de la regulación posee un enfoque eminentemente economicista sobre los ámbitos donde se observa el accionar de las instituciones, nos parece interesante mostrar cómo es que esta plantea la forma en que pueden disponerse las distintas capas institucionales que dan cuenta de una sociedad histórica en un esquema de análisis que permite identificar el lugar ocupado por los mecanismos de protección social, lo que contribuye a comprender su funcionamiento y relevancia en dicha sociedad, su anclaje institucional y sus dependencias estructurales.



estructuralmente determinadas que aseguran una progresión general relativamente coherente de la acumulación del capital, es decir, se trata de los principios estructurales que determinan la forma de la productividad (organización del proceso de producción), el modo de obtención de las ganancias (formación del excedente) y el régimen de demanda (repartición de los ingresos y composición de la demanda).

- Modo de regulación: consiste en un conjunto de procedimientos y comportamientos, individuales y colectivos, que tienen la triple propiedad de: reproducir las relaciones sociales fundamentales del modo de producción a través de la conjunción de formas institucionales históricamente determinadas, sostener y ‘pilotear’ el régimen de acumulación en vigor, y asegurar la compatibilidad dinámica de un conjunto de decisiones descentralizadas, sin que sea necesaria la interiorización por parte de los propios actores de los principios del ajuste al conjunto del sistema.
- Modelo de desarrollo: combinación entre un régimen de acumulación y un modo de regulación. Se caracteriza por una fuente principal del ingreso nacional (inversión, consumo, exportaciones, etc.) y una forma de distribución de este ingreso.
- Modelos productivos: Esto es lo que los agentes económicos involucrados en el proceso de producción tienen como referencia para sus propias acciones, que al interior de cada empresa o unidad productiva se traducen en un modo de gobierno de la empresa que descansa en la adaptación de una estrategia de ganancia acorde con el modelo de desarrollo imperante.<sup>76</sup>

En el modo de producción capitalista los mecanismos de protección social se encuentran determinados, en las estructuras de producción, por la venta de la fuerza de trabajo en un mercado del trabajo a cambio de un salario y la organización de la producción social como un proceso de trabajo llevado a cabo en unidades productivas diferenciadas, y por la forma de reproducción mercantil que tiene cada vez un alcance mayor. La codificación de la relación salarial permite, a su vez, determinar las

---

<sup>76</sup> Este nivel será retomado más adelante cuando se haga referencia a la regulación de los mercados del trabajo.

personas relevantes para la actividad productiva y reproductiva: edades, competencias, formas de acceso, etc. A pesar del avance de la diferenciación funcional, en una sociedad capitalista las instituciones que definen los estados de inclusión a través del mercado del trabajo siguen teniendo una función determinante en cuanto a la generación de una cadena de inclusiones/exclusiones adyacentes. Esto influye de manera decidida en los arreglos institucionales en materia de protección social. El modo más característico de esta condición, en el contexto de la modernidad organizada, fue la regulación social fordista y por ende constituye una referencia analítica para observar los efectos de una norma de regulación en materia de protección social.

La relevancia del concepto de norma de regulación social se encuentra, como ha querido mostrarse, en que a partir de este podemos aprehender el ambiente sistémico en que sirve de entorno relevante para el operar de los mecanismos de protección social, esto es, la forma de orientación y organización de una sociedad histórica que se traduce en una determinada matriz institucional que provee los límites y posibilidades de i) los sistemas que pueden ofrecer probabilidades de re-inclusión, ii) los mecanismos de coordinación de dichas probabilidades, iii) las prestaciones recíprocas e interdependencias sistémicas en las que se insertan los mecanismos de protección social. El punto que sigue a continuación pretende develar bajo la misma lógica, ya no el entorno exterior de los mecanismos de protección social, sino su entorno interno. Para desarrollaremos el concepto de *norma del bienestar*.

### 3.2 *Semánticas de la inclusión y normas del bienestar*

Como hemos expresado anteriormente, una de las motivaciones de esta tesis es el poder mejorar la observación de las situaciones de exclusión en las actuales sociedades diferenciadas. En este contexto, hemos dicho, dada la conexión entre inclusión y exclusión, y la particular forma de definición de los estados de exclusión para la re-inclusión de personas que realizan los mecanismos de protección social, una mayor capacidad de observar estas operaciones nos permite visualizar de mejor manera las propias situaciones de inclusión, así como dar luces sobre

posibilidades de inclusión. En esta sección intentaremos abordar precisamente, la forma en que se realiza esta operación de re-inclusión por parte de los mecanismos de protección social. Para ello tomaremos como punto de partida la identificación de personas re-incluíbles, que como hemos expuesto, implica una definición de un particular estado de exclusión con el objeto de probabilizar la re-inclusión de las personas así identificadas.

Siguiendo esto, entenderemos que la definición de beneficiarios, que en las sociedades modernas es inscrita en una garantía jurídica a través del establecimiento de reglas de acceso, es un momento particularmente relevante para la observación del desempeño institucional de los mecanismos de protección social. Básicamente en esta operación se juegan 1) las posibilidades concretas de generar estados de re-inclusión, 2) la semánticas que permiten la identificación de personas relevantes, 3) la justificación en términos de la legitimidad de dicha selección, y 4) la justificación en términos de legitimidad de sus resultados en términos de inclusión y exclusión.

Como hemos planteado anteriormente, la definición de una forma persona se realiza a partir de una semántica de la inclusión. Estas definiciones asumen formas típicas en las diferentes sociedades. Por ejemplo, a partir de Castel (2006) podemos hacer una descripción a grandes rasgos de estas posiciones en la medida que históricamente fueron siendo tomadas en cuenta (personificadas) por los mecanismos de protección social en virtud de la norma de regulación social vigente en un determinado espacio y tiempo históricos:

- “Incapaz”: Hace referencia a aquellas poblaciones que muestran alguna incapacidad para trabajar. En tanto “no aptos para el trabajo” no son objeto de la ética del trabajo que supone una moralización de los estilos de vida no ajustados a ella (Bauman, 2000). Forman parte de esta categoría aquellos individuos que se caracterizan por presentar formas reconocidas de dependencia: deficiencias físicas y psíquicas manifiestas, edad (niños, ancianos), enfermedad, defectos corporales e incluso algunas situaciones sociales como la orfandad. Son objeto de protección básicamente a partir de la pertenencia comunitaria,

frecuentemente asociadas a funciones ético-morales como la “caridad”. En la modernidad son re-incuidos a través de dispositivos como pensiones de invalidez, ya sea de tipo asistencial o ligadas a un seguro.

- “Salariado”: constituye el paradigma de la inclusión social. El salariado genera oportunidades de protección social ligadas a la posición que tiene en la división del trabajo. La sociedad salarial inscribe al salariado en un orden de derecho que configura un estatuto social, de modo que la posición en la estructura salarial asegura un acceso a la protección por derecho propio, despersonalizando y deslocalizando los dispositivos de protección social. Tal como lo hemos ya descrito, corresponde a la forma típicamente moderna de definición de beneficiarios, y puede observarse típicamente en los dispositivos de seguro social (vejez, enfermedad, accidentes laborales, cesantía, etc.)
- “Indigente válido”: Son aquellos que, siendo capaces de trabajar, no lo hacen ni buscan la forma de hacerlo. Tiene básicamente su representación en la figura del ermitaño o el menesteroso. Típicamente estas categorías no son objeto de protección social en la medida que, a pesar de encontrarse excluidos, están signados por su posibilidad –al menos física- de integración a través del trabajo. Véase aquí la importancia que asume la organización de los mercados del trabajo en la modernidad en tanto instancia privilegiada de inclusión social, y la ética del trabajo asociada a la moralización de la definición de las personas re-incluíbles. Esta categoría da origen históricamente a otras marcadas por la situación de exclusión en condiciones de trabajar, que son definidas de manera distinta en diversos períodos históricos<sup>77</sup>:
  - o “Vagabundo”: Constituye el “paradigma de la asocialidad”, pues presenta los estigmas de estar a la vez, fuera del orden del trabajo a pesar de ser válido, y fuera del orden de la sociabilidad por su carácter foráneo. Se encuentran

---

<sup>77</sup> En el contexto de la sociedad salarial y la constitución del estatuto del salariado, varias de estas categorías serán incorporadas a partir de un reconocimiento de la posibilidad de que la fuente de la exclusión sea la propia estructura social, y no los sujetos por voluntad propia. ver Castel (2006)

en los márgenes de las dinámicas de inclusión y en tanto que tales, son invisibilizados de manera permanente por los mecanismos de protección social. Esto continúa siendo patente en las sociedades actuales, donde los vagabundos asumen una identidad casi anecdótica, absolutamente alejados de las ofertas de protección social oficiales. De ahí que sean objeto de atención básicamente de la caridad privada.

- “Mendigo válido”: Surge con el advenimiento de la sociedad industrial y puede representarse en la figura del proletario. Con el proceso de acumulación originaria y la expulsión de los campesinos del campo, estos personajes se vuelven masivamente visibles por su emigración constante a los centros productivos en busca de trabajo. Si bien no son objeto de protección explícita, la evidencia de su aparición en el escenario social y su magnitud conduce a la aparición de las primeras leyes sociales en el reconocimiento de una situación particular. Esta posición estaría en el origen de la constitución de una “condición obrera”, esto es, el otorgamiento de un lugar, subordinado, pero lugar al fin y al cabo en el conjunto de las posiciones que se encuentran del lado de la inclusión, y su inserción en las expectativas de re-inclusión ofrecidas por mecanismos de protección social modernamente constituidos. Es en este nivel donde se ofrecen básicamente protecciones de tipo asistencial, pudiendo rastrearse con una alta probabilidad en el lado excluido dentro de la inclusión.
- “Supernumerario”: Surgen como correlato de la descomposición de la sociedad salarial. A diferencia de las anteriores, esta posición no genera una identidad que permita reconocer a un grupo de personas que la ocupan, sino que se constituye por yuxtaposición de una multitud de individuos atomizados en condiciones de vulnerabilidad similar. Más que una condición social propiamente tal se trata de serie de posiciones originadas por un proceso de “individualización negativa” tal como propone Castel

(2006). En la incapacidad de definir un estado social asociado a estos individuos radica en gran medida la crisis de los mecanismos de protección social bajo la norma de regulación flexible<sup>78</sup>. A diferencia del vagabundo, sin embargo, la falta de una posición que asegure la inclusión social no implica una ausencia de integración. Podría hablarse, en este sentido, de las posibilidades de inclusión en la exclusión abiertas especialmente por mecanismos de protección social informal radicados en la posibilidad de inclusión a través de redes comunitarias<sup>79</sup>.

A las semánticas que operan de este modo, definiendo las *personas incluíbles* y otorgando un sentido específico a los mecanismos de protección social, les denominaremos *normas del bienestar*. Una norma del bienestar debe entenderse como un relato que opera en la constitución de mecanismos de protección social y en su institucionalización en estructuras de oportunidades. Una norma del bienestar define la forma de operar específica de un mecanismo de protección social en un lugar y tiempo, esto es opera como semántica en el nivel de la diferenciación sistémica y como orden de grandezas en el nivel de la coordinación de agentes.

Cada norma del bienestar define el tipo de persona adecuado, determina reglas de acceso a las prestaciones de protección social y se identifica por recurrir a una forma típica de coordinar las prestaciones funcionales a su disposición: a partir de relaciones de proximidad social (al interior de la familia), de manera pública y centralizada, basada en mandatos emanados por una autoridad (como un sistema organizado estatalmente), de forma descentralizada y privada (proveedores situados en el mercado). La cristalización de una norma del bienestar en instituciones específicas encargadas de la coordinación de prestaciones de protección social necesita de su inscripción bajo la forma de un orden de grandezas, lo que supone una forma de incorporar modelos legítimos de agentes y

---

<sup>78</sup> ver más adelante la discusión sobre las reglas de acceso a los mecanismos de protección social basadas en competencias individuales.

<sup>79</sup> Ver la discusión sobre integración en la exclusión en Luhmann (1998b)

sus acciones de manera de probabilizar (coordinar de manera efectiva) sus resultados en materia de protección social.

La probabilidad de estos de generar los resultados en términos de bienestar que se proponen, identificables tanto en los relatos y atribuciones de sentidos que supone una norma del bienestar como -y de manera más relevante- en la garantía jurídica en que estos se inscriben, está determinada estructuralmente por<sup>80</sup>:

- i. La eficacia<sup>81</sup> de los mecanismos de coordinación y formas de organización en que estos se sustentan para enlazar las prestaciones de distintos sistemas funcionales, entre los cuales de manera determinante, la eficacia de los modelos de agentes y acciones utilizados.
- ii. La capacidad de distintos sistemas de ofrecer probabilidades de re-inclusión, determinada por una norma de regulación social.

Con frecuencia, de este modo, los mecanismos de protección social encuentran dificultades para realizar las expectativas re-inclusión planteadas en una estructura de oportunidades, es decir, la distribución del bienestar resultante de su operar no favorece a todos las personas identificadas como beneficiarios y en el modo establecido en la garantía jurídica. Para mantener una coherencia entre expectativas y resultados cada mecanismo de coordinación puede ser sometido a una *prueba de justicia* que consiste en evaluar sus resultados a la luz de las promesas de coordinación social inscriptas en la garantía o en su propia semántica de la inclusión. Por ejemplo, la familia justificará dar la herencia al primogénito en virtud de la tradición y de las jerarquías que supone el modelo de relaciones sociales al interior de la *ciudad doméstica*, principio que no será puesto en cuestión por los hijos menores ni las hijas; el mercado justificará la mayor riqueza de algunos en virtud de que toman las decisiones óptimas en los momentos adecuados cargando el peso de su mal desempeño económico a los individuos que se dejan llevar por

---

<sup>80</sup> Nótese que corresponden a las dos primeras hipótesis sobre la crisis de la protección social que hemos desarrollado anteriormente, en particular, aquellas que tienen que ver con elementos estructurales.

<sup>81</sup> En el sentido de realizar efectivamente las funciones autoatribuidas.

elementos tradicionales, afectivos o valóricos alejados de la racionalidad instrumental, en línea con la *ciudad mercantil*.

Una norma del bienestar incorpora, así, un modelo de orden social que funciona a partir de un principio normativo que define formas legítimas de la protección social. Estas producen un relato que permite reincorporar el ruido generado por la cuestión social dentro de una explicación sustantiva de la distribución del bienestar resultante de las dinámicas de protección social. Dicho en otras palabras: la *justicia* de una determinada distribución del bienestar entre las personas –observable en estados de inclusión, exclusión, inclusión espuria, etc.- es *justificada* apelando a principios normativos considerados legítimos. Estos permiten, además, evaluar la adecuación de dichos resultados y las semánticas que los justifican a partir de una *prueba de justicia*,<sup>82</sup> esto es, de una puesta en cuestión de las equivalencias con que operan distintos mecanismos de protección social para la selección de beneficiarios, la definición de las prestaciones, etc. Véase, por ejemplo, la discusión dada hace algún tiempo en torno a las formulaciones sobre un “salario ético”, que eran definidas y justificadas desde diversas posiciones: ¿a quién se debía otorgar? ¿cuál debía ser su monto? ¿cuál debía ser su función? ¿quién debía hacerse cargo de ello?. Las respuestas, al menos desde el punto de vista de lo posible, estaban en gran medida resueltas por una norma del bienestar y una norma de regulación social en operación.

De este modo, una *norma del bienestar*, además de servir de referencia sistémica en la constitución de estructuras relacionadas con la protección social, opera como un principio normativo que permite justificar las formas que asume la inclusión social en una sociedad determinada y a su vez, incluir las situaciones de exclusión social como parte de un mismo relato coherente. La *norma del bienestar* define, así, lo que en una sociedad se consideran los niveles de bienestar adecuados o aceptables –lo mismo respecto de las situaciones de exclusión- y ofrece una explicación del por qué un determinado estado de distribución del bienestar es justo. Esta opera tanto en un nivel macro como microsocio; a nivel sistémico, se ajusta a la norma de regulación que gobierna la organización de una

---

<sup>82</sup> Sobre el concepto de “prueba de justicia” ver Thévenot, (1989), pp. 110 y ss.



sociedad histórica y tiene una función preponderante en la legitimación de la sociedad y del sistema político en particular. A nivel de las relaciones sociales, la norma del bienestar estructura modelos de acción legítimos que son utilizados por los agentes sociales para llevar a cabo sus prácticas en materia de protección social. La existencia de una norma del bienestar asegura la coherencia de los mecanismos de provisión de protección social en tanto permite definir y dar contenido a una particular combinación de prestaciones funcionales (familia-estado-mercado) y dispositivos institucionales (prácticas de cuidado, asistencia social, seguros sociales, etc.).

En la organización de mecanismos de protección social estas normas se pueden precisar tomando como referencia los mundos del bienestar de Esping-Andersen (*ver cuadro 1*)<sup>83</sup>:

- La norma corporativista/conservadora: se orienta a la protección del trabajador cabeza de familia en tanto perteneciente a un colectivo, básicamente según el tipo de actividad que realiza. Tiene una fuerte presencia de la familia, pues descansa en la capacidad del jefe de hogar de proveer protección social a los demás miembros del hogar, y en menor medida, del estado que se encarga de organizar los seguros. Tiene su paradigma en el esquema del seguro social bismarckiano.
- La norma universalista/socialdemócrata: se orienta a la protección de personas en tanto ciudadanos. De ahí que tienda a eliminar el sesgo familista, ya que incorpora a la mujer como sujeto de derechos. El estado es la institución principal en la provisión de seguridad social y el mercado asume una presencia ínfima (seguros voluntarios complementarios). Su representación recae en la propuesta de Beveridge.

---

<sup>83</sup> Resulta importante destacar que todas estas normas incluyen de alguna u otra manera, una naturaleza industrial (Boltanski y Thévenot, 1991) por la forma en que opera la creencia en la intervención técnica con resultados evaluables a partir de un concepto de eficacia. Esto es particularmente visible en el caso de los mecanismos de aseguramiento donde el concepto de previsión que supone estructurar las probabilidades de inclusión a partir de una noción de inversión y un horizonte temporal de largo plazo.

- La norma individualista/liberal: se orienta a la protección de trabajadores pero en su condición de individuos, enfatizando la capacidad de los mismos de gestionar su propio bienestar. Por primera vez el mercado pasa a asumir una posición dominante, dejando al estado y la familia una función residual (deben actuar ante las “fallas del mercado”). Es representada típicamente por la propuesta de las instituciones financieras internacionales, FMI y BM.

Una norma del bienestar posee además una autorreferencialidad que le permite establecer medidas del éxito o del “rendimiento social” de las operaciones de re-inclusión que sustenta. Para diferenciarlas, a estas medidas del éxito les denominaremos *normas del desempeño*. La norma del desempeño asociada a una norma del bienestar permite a esta última superar las situaciones críticas en que se pone en cuestión la justicia de los estados de inclusión producto de la interferencia de códigos ajenos, provenientes de otros subsistemas o de otras normas del bienestar. Podemos entender la denominada “cuestión social” como un tipo particular de estas situaciones críticas. La norma del desempeño debe entenderse, en este contexto, como la forma específica de justificación que posee una norma del bienestar. En correspondencia con las tres normas del bienestar descritas anteriormente, se puede identificar una norma del desempeño para cada cual:

- Equivalencia: sirve para evaluar la protección social en los términos propuestos por la norma corporativista. El término equivalencia denota una normatividad asociada al equilibrio entre lo que se da y se recibe de la sociedad como retribución a las personas por su participación en el proceso productivo, entendido éste en el ámbito del trabajo.<sup>84</sup> Permite justificar una distribución del bienestar que diferencia por actividad económica, sexo y edad. Esta norma establece un orden de magnitudes tajante entre el ámbito de la producción y el de la reproducción. De ahí, por ejemplo, que la fórmula clásica del seguro social bismarckeano restrinja los beneficios al varón cabeza de familia; se protege la

---

<sup>84</sup> En este sentido, puede entenderse también a partir del concepto de “reciprocidad” de Polanyi (1957)

condición de trabajador en virtud de su estatus superior en el ordenamiento de grandezas entre ambos mundos. Mujeres y niños, bajo esta norma, son protegidos sólo en virtud de su vinculación con el mundo del trabajo a través del jefe de familia, portador legítimo de los derechos sociales.

- Solidaridad: sirve para evaluar la protección social tal como lo propone la norma universalista. Bajo esta norma del bienestar las prestaciones de seguridad social se conciben como un reconocimiento del estatus de *ciudadanía* de las personas, y su evaluación se desprende del orden de magnitudes que se establece en función de una normatividad de carácter cívico. Es por ello que su evaluación se encuentra dissociada del ámbito del trabajo, desplegándose como correlato de la igualdad de las personas en tanto pertenecientes a un todo moral. Lo que se recibe no está en función de lo que se da a la sociedad, sino que se obtiene un reconocimiento por el sólo hecho de pertenecer a ella. Permite justificar una distribución del bienestar de base igualitaria en relación a la participación económica, y que privilegia a quienes participan en cargos de responsabilidad pública (miembros del congreso, jueces, fuerzas armadas, etc. deben tener retribuciones mayores por su mayor contribución al todo).
- Eficiencia: sirve para evaluar la protección social a partir de la norma liberal. Según esta norma del bienestar, los agentes son capaces de tomar decisiones racionales óptimas en contextos de alta complejidad, cuyos resultados pueden ser evaluados a partir de la distinción tener/no tener. De ello se desprende una normatividad que premia las conductas individuales maximizadoras en tanto beneficiosas para el conjunto de la sociedad. De las tres normas del desempeño, esta es la única que evalúa los sistemas de seguridad social a partir de la agregación de decisiones individuales y no en términos sistémicos. Permite justificar una distribución del bienestar en virtud del emprendimiento o iniciativa individual, entendiendo que mientras la mayor utilidad de algunos no disminuya la de otros, el resultado en términos de bienestar es socialmente justo (óptimo de Pareto).

Resulta interesante en función de lo hasta aquí planteado captar los límites de cada norma del bienestar denunciando su pretensión de legitimidad desde otra norma del bienestar. Estos límites deben entenderse en estrecha relación con su rendimiento en términos de la justificación del desempeño de los mecanismos de protección social organizados en torno a ella. Estos límites pueden ser identificados mediante dos operaciones: 1) seleccionando el lado no marcado por la norma, es decir, visibilizando el lado excluido y 2) denunciando las situaciones en que las reglas de acceso pierden efectividad, es decir, individuos no re-incluíbles logran personificarse. Esto implica asumir la imposibilidad de una eficacia a toda prueba de las reglas de acceso de una norma del bienestar tal como puede entenderse al asumir la forma inclusión/exclusión, especialmente dada la complejidad de las sociedades contemporáneas tensionadas por dinámicas de diferenciación funcional y la personificación diversa que asumen los individuos en distintos sistemas funcionales. Recobra relevancia en función de ello, el concepto de *inclusión espuria* al que hemos hecho mención anteriormente:

- Norma corporativista: deja sistemáticamente fuera de la definición de persona a todos quienes no trabajan, específicamente a quienes no son capaces de contribuir al seguro. La re-inclusión se produce, por tanto, estrechamente vinculada al desempeño del mercado del trabajo. Por otro lado se producen situaciones límites en la persona del *free-rider*,<sup>85</sup> esto es, quien logra acceder a las prestaciones de los sistemas funcionales sin cumplir la regla de acceso (por ejemplo, sin contribuir al seguro).
- Norma universalista: La definición de ciudadano como contribuyente deja fuera de la definición de persona a todos aquellos que no pagan impuestos. La lógica del *free-rider* se define de la misma manera, esto es, quien logra beneficiarse sin pagar impuestos. Otras situaciones límites de inclusión/exclusión se producen ante la necesidad de definir la legitimidad de la inclusión de determinados grupos de ciudadanos. Esto último

---

<sup>85</sup> En conceptos como este se puede apreciar las prestaciones de los mecanismos de protección social a otros sistemas funcionales. El problema del *free-rider* es entendido como una distorsión hacia el mercado del trabajo pues eliminaría los incentivos a trabajar y a los aumentos de productividad.

adquiere una relevancia particular con las corrientes migratorias y los cambios demográficos que estas producen.

- Norma individualista: Nuevamente la dinámica del mercado del trabajo es fundamental para comprender la exclusión de todos aquellos que no logran contribuir al seguro. Por otro lado, se produce una situación límite en aquellas personas que, cumpliendo esta regla de acceso, no logran gestionar sus riesgos de manera racional.

**Cuadro 1**  
**Normas del bienestar y del desempeño**

	<b>Corporativista/Conservadora</b>	<b>Universalista/Socialdemócrata</b>	<b>Individualista/Liberal</b>
<b>Persona</b>	Trabajador	Ciudadano	Consumidor
<b>Regla de acceso</b>	- Pertenencia a un colectivo (rama de actividad económica) - Contribución al seguro	Pertenencia a un colectivo (comunidad política) - Pago de impuestos	- Capacidad de gestión individual del riesgo (racionalidad) - Contribución al seguro
<b>Institución coordinadora</b>	Familia, Estado (-)	Estado	Mercado
<b>Representación política</b>	Bismarck	Beveridge	BM, FMI
Ejemplo: sistemas de pensiones	Sistemas contributivos, beneficios definidos	Sistemas no contributivos, beneficios definidos	Sistemas contributivos, de capitalización (ahorro individual)
<b>Norma del desempeño</b>			
Evaluación	Equivalencia: equilibrio entre lo que se da y lo que se recibe.	Solidaridad: reconocimiento del estatus de ciudadanía.	Eficiencia: Toma de decisiones óptimas
Justificación	Participación diferenciada en el proceso productivo	Igualdad de las personas en tanto pertenecientes a un todo moral	Maximización de conductas individuales llevan a un óptimo social (Pareto)
<b>Límites</b>	- Free-rider: el que se beneficia sin trabajar y/o sin contribuir. - Imposibilidad de contribuir	- Free rider: el que se beneficia sin pagar impuestos. - Legitimidad de la inclusión de determinados grupos.	- Irracionalidad: toma de decisiones sustentada en otros principios - Imposibilidad de contribuir

Fuente: elaboración propia

### III.

## DESEMPEÑO INSTITUCIONAL: UNA PROPUESTA METODOLÓGICA

*“La evaluación del desempeño de la protección social se ha visto dificultada por la falta de instrumentos adecuados de medición de los mismos. No existe un consenso generalizado en cómo debería evaluarse la cobertura y acceso a diversos programas y prestaciones sociales.” (Fabio Bertranou)*

*“Toda descripción normativa compara el fenómeno con normas que la sociedad moderna erige para sí misma (por ejemplo, con los derechos humanos). Pero las normas son expectativas constituidas como resistentes a las decepciones, por lo que no son un instrumento suficiente para la comprensión de los problemas a los que se ve abocada la sociedad moderna, cuando ésta se desarrolla siguiendo la diferencia entre inclusión y exclusión.” (Niklas Luhmann)*

*“La planificación del desarrollo no puede ser eficaz si no contempla distintos criterios de eficacia; no puede ser relevante si no pone de relieve un conjunto disperso y dinámico de racionalidades (percepciones, expectativas y comportamientos sociales); y no*

*puede ser una perspectiva vigente  
de ordenamiento colectivo si no se  
sitúa en varias perspectivas al  
mismo tiempo.” (Martín Hopenhayn)*

Una vez planteado el problema de las formas de exclusión y de cómo observarlas y las potencialidades que esto podría tener para la intervención, nos centraremos en desarrollar en concreto la noción de desempeño institucional de modo de visualizar su alcance como esquema de observación que tiene la capacidad de ilustrar formas de intervención. En función de nuestro punto de partida institucionalista y en virtud de la discusión y las distinciones propuestas en la sección anterior, podemos afirmar que el desempeño de los mecanismos de protección social en una sociedad dada depende de la particular matriz institucional en la que se encuentran inscriptos (*embedded*). La evaluación de sus resultados en materia de protección social o de bienestar debe entenderse, así, como *desempeño institucional*, esto es, el desempeño del operar de los mecanismos de protección social en la realización de expectativas de inclusión/exclusión social institucionalmente determinadas. Podemos asimilar esto al concepto de *welfare output* de Esping-Andersen (2000b).

A partir de las formulaciones hechas respecto del funcionamiento de los mecanismos de protección social, se puede entender cómo ha operado hasta ahora la forma de evaluar su desempeño institucional. En cada caso, hemos dicho, una norma del bienestar lleva asociada una norma del desempeño que provee los marcos bajo los cuales es pertinente evaluar el desempeño de las instituciones constituidas desde una determinada semántica de la inclusión. La forma de operar de una norma del desempeño en la evaluación del desempeño de mecanismos de protección social puede describirse *grosso modo* como la utilización de algunos indicadores relevantes (mediciones) cuyos valores son incorporados a un relato asociado a un principio normativo que permite justificar la distribución del bienestar que los indicadores dan cuenta.



Pareciera ser que en este ámbito específico, los sistemas científico y político no han logrado diferenciarse lo suficiente como para distinguir el ejercicio de uno y de otro. La explicación científica ha tendido a teñirse de la interpretación política toda vez que junto con develar los límites de las instituciones de protección social construidas bajo una norma del bienestar particular, ha establecido una opción normativamente guiada por una u otra norma y ha pretendido naturalizar dicha opción apelando a los códigos de la verdad científica. Hopenhayn hace una descripción ilustrativa de esto en el marco de la norma liberal a partir de la noción de “sesgo instrumental”, que equivaldría a la “[p]retensión de racionalizar el conjunto de las conductas económicas (reduciendo, en importante medida, las conductas sociales y políticas a los criterios propios de las conductas económicas), y en homologar los criterios para evaluar dichas conductas conforme a indicadores cuantitativos de agregación”<sup>86</sup> (2004: 248). Siguiendo a Luhmann (2002) podemos decir que si bien las prestaciones científicas son esenciales al momento de proveer alternativas políticas posibles junto con sus límites y potencialidades, la elección entre alternativas –políticas- sólo puede responder a la responsabilidad política y de ninguna forma al valor de lo verdadero o falso. Este es un elemento decisivo de la recomposición del vínculo entre ciencias sociales y políticas públicas que hemos planteado en este trabajo, especialmente en cuanto a la definición de los rendimientos de la explicación científica y su lugar en la presentación de alternativas políticas estructuradas<sup>87</sup>.

A partir de lo anterior debemos considerar el replantear la manera con que hasta hoy se ha evaluado el desempeño de las instituciones de protección social, en virtud de dos problemas:

- i. Salir de la norma: la posibilidad de remisión constante a otra norma del bienestar para develar el carácter contingente de la evaluación del desempeño sustentada en una semántica

---

<sup>86</sup> Una forma bastante extendida de evaluar el desempeño de un sistema de pensiones, por ejemplo, es entenderlo como una operación de contabilidad. Esto se emparenta con el neoinstitucionalismo económico para quien el desempeño económico de un conjunto de instituciones puede evaluarse a partir del código de la “eficiencia” (ver North, 2006), lo que se identifica con la forma de evaluar el bienestar bajo la norma individualista/liberal.

<sup>87</sup> Vuélvase, sobre esto, a la nota número 1 de la introducción.

particular ilustra la forma típica de denuncia política<sup>88</sup>; el análisis científico requiere poder operar al mismo tiempo con las distintas justificaciones sin caer el mismo en el juego político. Sostenemos que esto es posible reconsiderando el concepto de desempeño institucional y traduciéndolo en los términos que es posible una observación sociológica, esto es, como el operar de instituciones en la coordinación de acciones y prestaciones de sistemas funcionales. Para la evaluación concreta se puede utilizar los indicadores que ocupa cada norma del bienestar, sin necesidad de justificar la distribución de bienestar resultante (“salir de la norma”).

- ii. Pasar de lo estático a lo dinámico: a juicio de Esping-Andersen (2000b) la utilización de indicadores para evaluar el desempeño de mecanismos de protección social se ha basado en el esquema riesgos/aseguramiento que presentaría una serie de deficiencias, especialmente en el escenario societal actual. Entre ellas menciona, (a) opera con medidas discretas y estáticas, que permiten seguir tendencias pero no permiten identificar la interacción entre bienestar y riesgos, dar cuenta de estados, duraciones o transiciones al interior de una población, ni tampoco dicen nada sobre covariación, agrupamiento o acumulación de “buen” o “mal” bienestar, (b) posee poca capacidad para seguir la interacción entre condiciones macro: los inputs y outputs de bienestar, esto es, entre los instrumentos a disposición de las sociedades para afectar la oferta de protección social y su desempeño, y (c) consiste en un enfoque estático y ahistórico de los riesgos y del bienestar, que no capta las transformaciones en las estructuras de riesgos. El paso de lo estático a lo dinámico teniendo en cuenta los dos niveles de observación que se han propuesto desde el enfoque institucionalista (macro/micro) implica incorporar respectivamente, el cambio institucional y las decisiones individuales.

---

<sup>88</sup> Por ejemplo, bajo la distinción conservador/progresista como propone Luhmann (2002).

En función de considerar estos elementos al momento de evaluar el desempeño de los mecanismos de protección social es que plantearemos a continuación una redefinición de la noción de “desempeño institucional”, que intentaremos posteriormente poner a prueba en el contexto de un mecanismo de protección social como el sistema de pensiones chileno

### **1. Salir de la norma: redefiniendo el *desempeño institucional***

A diferencia de la evaluación que de estos resultados pueda hacerse desde una norma del bienestar (a partir de su norma del desempeño), la noción de desempeño institucional debe entenderse como una descripción de la capacidad de las instituciones de protección social para realizar las expectativas de inclusión ofrecidas, y no una evaluación de ellas y sus resultados en función de una semántica particular asociada al bienestar y/o la calidad de vida, etc. La evaluación del desempeño como *desempeño institucional* permite denunciar el carácter contingente de toda norma del bienestar, no a partir de otro principio normativo que equivaldría a mantenerse en el plano de la observación de primer orden, sino a partir de una abstracción de la forma de operar de las normas del bienestar en la justificación de su desempeño. Esto es, analizar los elementos que determinan su funcionamiento eliminando la semántica que permite su justificación. La semántica que sostiene la evaluación del desempeño como *desempeño institucional* se establece, por lo demás, en un metaplano de observación y hace referencia únicamente a los rendimientos de la observación, permitiendo abordar la forma de operar de las instituciones en materia de protección social como un ejercicio de observación de segundo orden.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> La diferencia hecha tiene un efecto de selección inevitable que lleva a concentrar la atención en las operaciones internas a los mecanismos de protección social en desmedro de un tratamiento más acabado de las determinaciones que el ambiente sistémico les impone. Del mismo modo, la selección hecha implica perder de vista un conjunto de situaciones que se producen en los márgenes de los mecanismos de protección social institucionalizados.

Entenderemos por *desempeño institucional* de mecanismos de protección social (*welfare output*) una observación de segundo orden que describe los resultados de dichos mecanismos en relación a una estructura de oportunidades. Se realiza, así, un cruce entre las expectativas de inclusión semánticamente ofrecidas con las posibilidades de inclusión institucionalmente determinadas, y se analizan los resultados de la realización de dichas expectativas teniendo en cuenta la distinción inclusión/exclusión. Las expectativas de inclusión se encuentran determinadas por la norma del bienestar que organiza los mecanismos de protección social e inscritas en un orden jurídico que establece marcos generales y específicos de garantías y derechos. El acceso efectivo a dicha red de expectativas se regula a través de una regla que establece condiciones mediante las cuales se selecciona las *personas re-incluíbles* (beneficiarios). De este modo, el desempeño institucional puede medirse a partir de las reglas de acceso y su anclaje jurídico, que determinan probabilidades de inclusión legítimamente esperables y llevan implícitas hipótesis sobre sus determinantes institucionales. Sostenemos que tal observación es posible identificando los pasos de su operar institucionalmente.

Siguiendo lo anterior y nuestra discusión en la sección II, para hacer una evaluación de desempeño institucional se requiere develar el operar de los mecanismos de protección social en tres momentos:

1. En el lugar que ocupan en un determinado ambiente sistémico y las prestaciones funcionales de otros sistemas que son posibles de ser utilizadas (determinado por el operar específico de una norma de regulación social).
2. En la forma que adoptan los dispositivos institucionales concretos en la coordinación de prestaciones funcionales y agentes (determinada por el operar de una norma del bienestar). Y dentro de ello, los particulares modelos de coordinación de las acciones de agentes que incorporan.
3. En las formas de la justificación que ajustan los resultados de dicha coordinación (que se establece a partir de una norma del desempeño).

## 2. De lo estático a lo dinámico: algunas consideraciones

Para hacernos cargo del movimiento y el dinamismo en las estructuras de oportunidades introduciremos algunos conceptos provenientes del llamado “enfoque AVEO” propuesto por la oficina de la CEPAL en Montevideo (Kaztman y Filgueira, 1999; Filgueira y Fuentes, 1999). Al igual como lo hace Esping-Andersen (2000b), el enfoque AVEO parte de la premisa de la necesidad de revisar el instrumental conceptual para la comprensión de los fenómenos de la desigualdad, pobreza y exclusión, en este caso, para el contexto específico de Latinoamérica. Para ello, plantea un marco analítico a partir de algunos conceptos que interesa rescatar en el marco de nuestras propias distinciones:

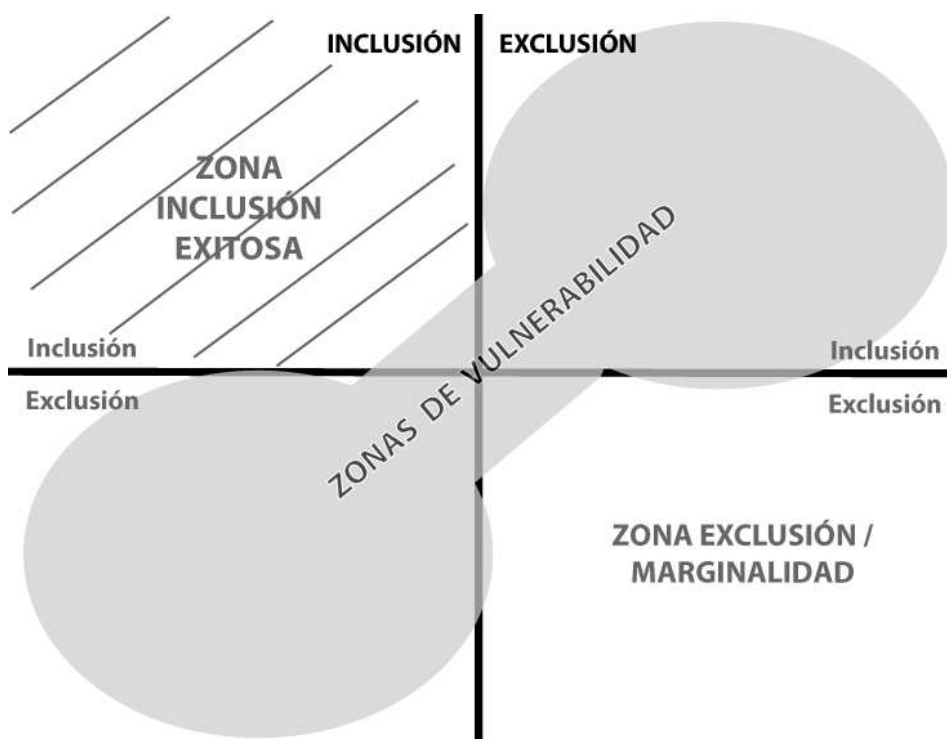
- *Vulnerabilidad*: Las situaciones de inclusión/exclusión no pueden entenderse esquemáticamente, sino que debe incorporarse de manera relevante los movimientos entre ambas, tal como propusimos brevemente en la sección II. Así, propone Castel: “la asociación ‘trabajo estable/inserción relacional sólida’ caracteriza una zona de integración. A la inversa, la ausencia de participación en alguna actividad productiva y el aislamiento relacional conjugan sus efectos negativos para producir la exclusión, o más bien, como trataré de demostrarlo, la desafiliación. La vulnerabilidad social es una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad.” (2006: 15). Esto nos abre la posibilidad de hablar de *zonas de vulnerabilidad* como un estado no realizado de los procesos de inclusión, un espacio en que los mecanismos de protección social encuentran intransparencias en la comunicación de las expectativas de inclusión asociadas a determinadas personas, y que tiene consecuencias para su inclusión efectiva. Se podría, consecuentemente, señalar a un grupo de personas como *vulnerables* y trazar su historia de afiliación/desafiliación para describir los movimientos alrededor de dicha zona: “Los ‘excluidos’ suelen ser vulnerables que hacían equilibrios sobre la cuerda floja, y que cayeron. Pero entre la zona de vulnerabilidad y la de integración hay también un intercambio, una desestabilización de los estables, trabajadores calificados que

pasan a ser precarios, ejecutivos bien considerados que se convierten en desempleados.” (Castel, 2006: 447)

- *Activos*: El nivel de *vulnerabilidad* depende de la posesión de *recursos* por parte de las personas y su movilización bajo la forma de *activos*. Por recursos nos referimos a “recursos comunicativos”, esto es, elementos relevantes que los hacen susceptibles de ser incluidos en las direcciones comunicativas de los sistemas funcionales; los hace *visibles*. Básicamente podemos hacer referencia a ellos de manera genérica como información. Existe una forma importante de movilizar recursos asociados a estrategias llevadas a cabo por los propios agentes. Se trata de procesos decisionales que derivan en acciones concretas que permiten convertir recursos en activos, esto es, valorarlos efectivamente en una estructura de oportunidades. Si bien las estrategias así delineadas responden a la forma propia de procesar información por parte de sistemas psíquicos (individuos) y sistemas sociales intermedios (organizaciones, comunidades), el mayor o menor *margen de maniobra* dejado a estas estrategias está determinado estructuralmente. Es decir, estos recursos no pueden movilizarse (*valorarse* efectivamente) con independencia de la propia estructura de oportunidades a la que las personas tienen acceso. De este modo, los recursos también pueden convertirse activos en virtud de un cambio en la estructura de oportunidades que hace a las personas visibles para la inclusión.

Diagrama 4

Desempeño institucional de mecanismos de protección social



A partir de lo anterior podemos concebir cambios en los niveles *vulnerabilidad* asociados a:

- i. cambios institucionales:
  - a. cambios en la norma de regulación social que modifican la relevancia otorgada a determinados recursos en un contexto social dado en relación a las prestaciones de los sistemas funcionales en materia de protección social.
  - b. cambios en la norma del bienestar que reorganiza los mecanismos de protección social y su forma de coordinar las prestaciones de sistemas funcionales y acciones individuales.
  - c. cambios en la regla de acceso (requerimientos) y parámetros de los dispositivos de protección social que definen una nueva estructura de oportunidades, esto es *grosso modo*, cambios legislativos.
- ii. estrategias individuales:

- a. cambios en los recursos que posee o controla una persona producto de *estrategias de valorización*, determinadas institucionalmente.

A partir de estas consideraciones y la definición de *desempeño institucional* que hemos ofrecido, intentaremos desarrollar un modelo de desempeño institucional para evaluar los resultados del sistema de pensiones chileno. Este ejercicio encuentra dos justificaciones en el marco de este trabajo. Por un lado, intenta ciertamente probar los rendimientos de las distinciones en el ámbito de la observación, pero más allá de ello, pretende explorar la posibilidad de plantear la noción de desempeño institucional como un punto de enlace entre ciencias sociales y políticas públicas, tal como hemos planteado dicha problemática. La aplicación de este modelo al análisis empírico excede, ciertamente, las pretensiones de este trabajo, quedando como deuda para una investigación posterior.



#### IV.

### **MODELO DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL PARA UN SISTEMA DE PENSIONES Y EL CASO CHILENO**

#### **1. Los sistemas de pensiones como mecanismos de protección social y el caso chileno**

Los sistemas de pensiones constituyen un mecanismo de protección social que opera la re-inclusión de personas teniendo como referencia primordial su exclusión del mercado del trabajo, identificándose así con el eje “incapacidad de trabajar” que propone Castel (2006) para la definición de personas y situaciones incluibles. Esta exclusión se genera como el otro lado de la inclusión en el mercado del trabajo, específicamente a partir del funcionamiento de una regla de acceso que define estándares de productividad y capacidades típicas, rangos de edades, etc.<sup>90</sup> La exclusión del mercado del trabajo se traduce típicamente en vulnerabilidad por falta o limitación de un ingreso, de modo que la re-inclusión se produce a partir de dispositivos que permiten otorgar beneficios que complementan/sustituyen el salario, y que incluyen típicamente un tipo de compensación económica al momento de cumplir una cierta edad de salida del mercado del trabajo (pensiones de vejez), otra para quienes se encuentran física y mentalmente incapacitados para

---

<sup>90</sup> Ver al respecto el sugerente texto de Robert Salais, Nicolas Bavarez y Bénédicte Reynaud (1999) *L'invention du chômage*, Paris: PUF. Sobre cómo las convenciones dan origen a mundos productivos, ver Michael Storper y Robert Salais (1997): *Worlds of production. the action frameworks of the economy*, Harvard: Harvard University Press, También el trabajo de Robert Boyer junto a Michel Freyssenet (2001): *Los modelos productivos*, Buenos Aires: Trabajo y Sociedad, CEIL-PIETTE, IADE, Lumen-Humanitas. Sobre los mundos productivos y los distintos órdenes institucionales en que estos se inscriben ha surgido una nutrida literatura que habla de la existencia de “capitalismos” haciendo énfasis en la identidad que determinadas macro instituciones confieren a una sociedad histórica. ver por ejemplo, David Soskice y Peter Hall (eds.) (2001): *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press; Bruno Amable (2004): *The diversity of modern capitalism*, Oxford: Oxford University Press.

trabajar (pensiones de invalidez), o se encuentran apartados de la posibilidad de inclusión autónoma a través del mercado del trabajo, generalmente por edad o sexo (pensiones de sobrevivencia en caso de muerte del jefe del hogar). Utilizando la norma del bienestar que le da forma, un sistema de pensiones se traduce en dispositivos institucionales que deben resolver una serie de cuestiones garantizadas legalmente: quiénes pueden ser beneficiarios, cómo se determina el nivel de los beneficios, cuál es el grado de solidaridad del sistema, cuál es el nivel de consumo a reemplazar, cómo y quién financia las prestaciones, cómo se evalúa su desempeño, etc. Los dispositivos incluidos en un sistema de pensiones incluyen típicamente tanto elementos de *aseguramiento* (beneficios asociados a contribuciones a un seguro durante la vida laboral) como de *compensación* (beneficios otorgados por una evaluación ex-post, generalmente sin necesidad de contribución).

En tanto mecanismos de protección social, los sistemas de pensiones coordinan expectativas de re-inclusión principalmente a partir de las prestaciones funcionales que provee el sistema familiar, el mercado y el estado. A su vez, dichos mecanismos probabilizan las expectativas de inclusión así presentadas ajustándose a una norma del bienestar. La norma del bienestar, en este contexto, permite incorporar hipótesis respecto de cómo actuarán los agentes ante las ofertas institucionalizadas de protección social (*welfare input*), lo que teóricamente aumenta la probabilidad de efectividad en la coordinación de las respuestas individuales en relación a las expectativas de inclusión.

De la combinación entre una norma del bienestar y los dispositivos institucionales concretos que son construidos a partir de ella se puede construir tipos o modelos de sistemas de pensiones. Ellos se clasifican típicamente en dos esquemas<sup>91</sup>:

---

<sup>91</sup> Resulta interesante en este contexto rescatar la propuesta de Gora y Palmer (2004) que permite ampliar la tradicional clasificación reparto/ahorro individual en función de dos variables: organización de las prestaciones (reparto/ahorro individual) y definición de los beneficios (definidos/no definidos). Esto permite incorporar un nuevo tipo de sistemas de pensiones que ha surgido recientemente conocidos como “sistemas de cuentas nacionales” o “sistemas de reparto de contribuciones definidas” o también “sistemas de contribuciones definidas no financieras” que se caracterizan por combinar reparto y

1. Sistemas de pensiones por reparto: el principio que guía estos sistemas es la existencia de beneficios definidos que dependen de las contribuciones del conjunto de afiliados al sistema (se comparten los riesgos). En términos de bienestar, el sistema descansa en la solidaridad intergeneracional y el crecimiento de la masa salarial. Pueden ser de carácter público (sistemas nacionales) como de carácter privado (sistemas ocupacionales de empresas particulares). Generalmente combinan mecanismos orientados doblemente por la norma corporativista y la universal: por ejemplo, si bien la base de cálculo de los beneficios son las contribuciones hechas al sistema, se toman en cuenta sólo algunos años y se procura asegurar un determinado nivel de vida independiente de estas contribuciones. De este modo, el bienestar se define como la retribución hecha al trabajador por el aporte realizado durante su vida laboral a una sociedad –o a una empresa-, con un reconocimiento más o menos generoso (más o menos independiente de cuánto este haya cotizado efectivamente al sistema de pensiones) por su calidad de ciudadano. La magnitud de este piso de bienestar va a determinar en último caso si un sistema es evaluado según un principio de equivalencia o de solidaridad, esto es, en virtud de los montos de las pensiones a las que acceden distintos grupos de trabajadores o del grado de cobertura del sistema respecto del total de la fuerza de trabajo o incluso, del total de la población.
2. Sistemas de pensiones mediante ahorro individual: el principio que guía estos sistemas es que los beneficios no están definidos, sino que dependen estrictamente de las contribuciones hechas en cuentas individuales. También llamados “de capitalización de contribuciones definidas” en oposición a los sistemas anteriores

---

beneficios no definidos. Para una caracterización de estos sistemas, de sus ventajas y desventajas respecto de los anteriores y de las experiencias de países que han comenzado a implementar dichos sistemas, véase Robert Holzmann y Edward Palmer (eds.) *Pension Reform through NDCs: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution Schemes*, Washington D.C: Banco Mundial/Agencia Sueca para la Cooperación Internacional. Existe también, una versión publicada por CEPAL enfocada en la potencialidad de estos sistemas para ser implementados en América Latina. Véase R. Holzmann, E. Palmer y A. Uthoff (eds.) (2008): *Fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Cuentas individuales por reparto*, Colombia: CEPAL/Mayol.

de “beneficios definidos”. Se utiliza el término “capitalización” porque las contribuciones depositadas en cuentas individuales son invertidas en instrumentos financieros de los que obtienen una rentabilidad (son *capitalizadas*). De manera que el monto de las pensiones depende únicamente del esfuerzo individual y de la tasa de interés con que son bonificados estos ahorros, y en gran medida también, de las decisiones que determinadas agencias (en este caso administradoras privadas) toman por los propios afiliados. El bienestar se define, en este contexto, en función de la capacidad de cada trabajador de proveerse una adecuada jubilación, esto es, de elegir dónde colocar sus fondos y a quién confiarlos. De este modo el desempeño de estos sistemas se evalúa a partir de la eficiencia de las decisiones que toma cada individuo respecto de su previsión.

Nos interesa desarrollar más en extenso este segundo tipo pues corresponde al existente actualmente en Chile. En tanto mecanismo de protección social el sistema de pensiones chileno coordina las probabilidades de inclusión social en función de la norma del bienestar individualista/liberal, constituyendo, además, un ejemplo paradigmático de sistemas de pensiones de ahorro individual por haber sido el primer país en eliminar por completo el sistema de reparto, sustentando completamente la gestión de la protección social para la vejez en la norma individualista/liberal. Este de hecho, fue utilizado como modelo para definir el componente de pensiones asociado a dicha norma tal como la han sustentado sus representantes políticos más relevantes, los organismos financieros internacionales<sup>92</sup>.

Respecto de su inscripción en una norma del bienestar individualista/liberal, resulta relevante destacar que ello no se refleja sólo en el lugar que ocupan las decisiones individuales en la gestión de la

---

<sup>92</sup> Véase el documento clásico del Banco Mundial con el que se formaliza y difunde el sistema de pensiones chileno asociado a la norma individualista/liberal como un modelo a seguir, siendo adoptado por la mayoría de los países latinoamericanos durante la década de los noventa y crecientemente por países emergentes de otras regiones, por ejemplo, en Europa del Este. Cf. Banco Mundial (1994): *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la promoción de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Washington D.C.

protección social, sino también en otros elementos provenientes de dicha norma que se traducen en dispositivos concretos que además de ser funcionales a los mecanismos de protección social mismos, dan cuenta de su inserción en un ambiente sistémico particular y de sus prestaciones a otros subsistemas funcionales. Es decir, dan cuenta de un contexto societal definido por una norma de regulación social:

- a. Coordinación mercantil de probabilidades de re-inclusión: la forma mercado constituye el principal mecanismo de coordinación social. A nivel de la protección social, esto significa la existencia de una multiplicidad de proveedores, donde las personas deben elegir en función de una señal de precios. A su vez, sanciona un modelo de sociedad donde el bien común se define a partir de la relevancia de las decisiones individuales tomadas bajo un supuesto de racionalidad sustantiva e información completa tal como se expresa en la ciudad mercantil (Boltanski y Thévenot, 1991).
- b. Eficiencia: el establecimiento de un mercado de administradoras de fondos de pensiones, el depósito de las cotizaciones en cuentas individuales y el acoplamiento estricto de los beneficios a las contribuciones hechas permitirían aumentar la eficiencia agregada del sistema: mejoras en el desempeño del sistema (en tanto decisiones individuales, los trabajadores se preocuparían por buscar su mayor beneficio) y mejoras en los costos del sistema (las decisiones racionales hechas en un mercado de administradoras incentivarían la competencia y con ello, la reducción de costos). La eficiencia se entiende también respecto de sus prestaciones a otros sistemas. Por ejemplo, se entiende que terminar con los beneficios definidos e implementar una forma de definición de los beneficios a partir del número de cotizaciones efectuadas evita generar situaciones indeseables para el mercado del trabajo, por ejemplo, un desincentivo a trabajar por tener

asegurados determinados niveles de ingresos en la vejez<sup>93</sup>.

- c. Crecimiento económico: el establecimiento de cuentas individuales y la capitalización de los recursos provenientes de las cotizaciones de los trabajadores permitiría aumentar los niveles de ahorro nacional<sup>94</sup>, sindicado como uno de los principales problemas para el crecimiento de los países emergentes<sup>95</sup>. La disponibilidad de estos recursos permite la creación de un mercado de capitales doméstico robusto, que produciría aumentos de la inversión productiva, y con ello, incrementos en los niveles de crecimiento en el mediano y largo plazo.

La distancia entre ambos tipos de sistemas (de reparto y de ahorro individual) debe entenderse en el contexto del cambio institucional y del paso de una norma de regulación social emparentada con el fordismo a otra de tipo flexible. El cambio de paradigma a nivel productivo y societal repercutió en el ámbito de la protección social cambiando los principios que la sustentaban. De los principios de la seguridad social contenidos en el informe Beveridge que dieron origen típicamente a sistemas de reparto bajo el influjo variable de una norma del bienestar corporativista/conservadora y una de tipo universalista/socialdemócrata, el nuevo paradigma elimina dos: el de “solidaridad y redistribución del ingreso” y el de “comprensividad y suficiencia de las prestaciones” sustituyéndolos por el “desarrollo de mercados de administradoras de pensiones y seguros y aumento de la competencia entre ellas a través de la libertad de elección” y la “promoción del crecimiento económico incluido el ahorro y la formación de mercados de capital” (Mesa-Lago, 2004). Finalmente, cambia el sentido del principio de “unidad,

---

<sup>93</sup> Obsérvese la actualidad de este criterio en la definición de la Pensión Básica y del Aporte Solidario en el modelo de la actual reforma previsional.

<sup>94</sup> El estudio que es generalmente tomado como referente es el de Corbo, Vittorio y Klaus Schmidt-Hebbel (2003): *Los efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile*. Disponible en <http://www.josepinera.com/text/corbo-schmidt.pdf>.

<sup>95</sup> Debe tomarse en cuenta el contexto de implementación de estos sistemas en países aquejados por la denominada “crisis de la deuda externa” hacia los años 80’, que había agotado la fuente de financiamiento de las actividades productivas tanto privadas como públicas.

responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión”, interpretándolo en un sentido restringido, esto es, asignando a este una función residual como amortiguador de las fallas del mercado.

Parece interesante recalcar que si bien las orientaciones hacia la eficiencia no son restrictivas de la norma liberal (la anterior norma del bienestar incluía un principio de “sostenibilidad financiera”), esta se convierte en un objetivo primordial en el diseño de los nuevos sistemas de pensiones de capitalización individual. Precisamente, las reformas estructurales que dieron paso a estos sistemas de pensiones en América Latina –y en el mundo- incluían como novedad un mecanismo de definición de beneficios donde estos se encontraban estrictamente ligados a las contribuciones al sistema, eliminando la necesidad de evaluación permanente de la sostenibilidad financiera agregada: el balance estaba asegurado en tanto los activos y pasivos financieros del sistema se equilibraban de manera automática.<sup>96</sup> Este mecanismo establece, a su vez, otro de los pilares de la norma liberal, a saber, la individualización de la gestión de riesgos. Esto tiene consecuencias importantes de tomar en cuenta ya que supone la incorporación de las decisiones individuales como elementos clave para el éxito de estos sistemas de pensiones. Esto se refleja, por ejemplo, en los tipos de políticas propuestas para mejorar el desempeño de los sistemas de capitalización individual, centradas en el establecimiento de incentivos para la toma de decisiones (véase Berstein y otros, 2005).

Este nivel de ahorro individual es complementado en Chile por un segundo nivel no contributivo constituido por lo que antiguamente se denominaba PASIS (Pensión asistencial) y que en el contexto de la reforma actual ha pasado a denominarse PBS (Pensión Básica Solidaria). Si bien ambas son distintas en cuanto a los montos involucrados y la forma de concebir la focalización, se asientan plenamente en la función residual asignada por la norma del bienestar individualista/liberal a las

---

<sup>96</sup> Los activos del sistema se representan por la suma de las cotizaciones efectuadas por los afiliados en sus cuentas individuales. A su vez, las pensiones son financiadas estrictamente con las cotizaciones de la misma persona, por lo que la estabilidad financiera del sistema es asegurada automáticamente. Ver Góra y Palmer (2004).

prestaciones organizadas a nivel del estado, es decir, se entienden como necesarias únicamente en el marco de suplir las “fallas del mercado”.

Luego de esta breve descripción de los tipos de sistemas de pensiones y sus alcances con especial énfasis en el modelo prevaleciente en Chile, a continuación presentamos la elaboración de un modelo de desempeño institucional para el sistema de pensiones chileno. En virtud de la primacía del componente “ahorro individual” el modelo se centrará en el desempeño de este nivel. Ello más que una limitación constituye una ventaja pues permite evaluar el desempeño de un sistema de pensiones de ahorro individual en la pureza con que se encuentra en Chile<sup>97</sup>. Al mismo tiempo, los resultados obtenidos de su aplicación permitirían obtener conclusiones relevantes respecto de las hipótesis sobre las que se asientan estos modelos referentes, por ejemplo, al funcionamiento de los mercados del trabajo y de la toma de decisiones por parte de los agentes. Esto último resulta pertinente no sólo en el contexto de las decisiones individuales respecto del tipo de fondo y administradora donde se ponen los recursos, sino también respecto de las propias decisiones de inversión de las administradoras.<sup>98</sup> De la misma forma, permitirían sacar cuentas sobre la magnitud de las “fallas del mercado”, y en ese sentido, hacer la evaluación respectiva referente a los costos en que debiera incurrir el Estado asociado a cubrir dichas fallas a través pensiones básicas.

---

<sup>97</sup> Cabe consignar que en la mayoría de los casos en que este modelo fue introducido en otros países, se mantuvo un sistema de reparto ya sea de manera paralela o como una solución mixta. Véase al respecto CEPAL (2006).

<sup>98</sup> Esto es particularmente interesante de observar a la luz de estudios que muestran la alta concentración en que dichos fondos están colocados —es decir que no seguirían el patrón racional que supondría una “diversificación del riesgo”—, frecuentemente invertidos en empresas del mismo holding a que pertenece la administradora. Ello se hace más pertinente aún en el contexto de la actual crisis financiera y el manejo del riesgo asociado a las inversiones. Véase al respecto los trabajos de CENDA (2007): “Resultados para sus Afiliados de las AFP y Compañías de Seguros Relacionadas con la Previsión. 1982-2006” y de octubre de 2008 “Variación de los Fondos de Pensiones AFP desde el Inicio de la Crisis Financiera Mundial” disponibles en <http://www.cendachile.cl>



## **2. Modelo de desempeño institucional para el sistema de pensiones**

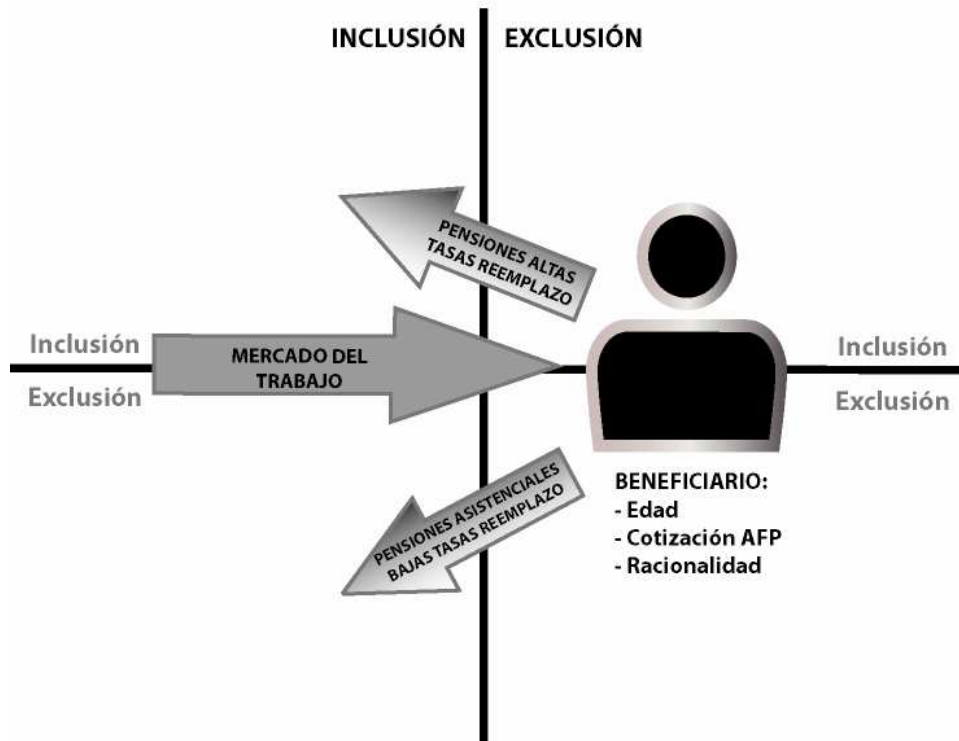
Tal como hemos definido anteriormente, el desempeño institucional de mecanismos de protección social consiste en una descripción de sus resultados en términos de la coordinación de prestaciones funcionales y acciones individuales. Esto, dijimos, puede entenderse como el cruce entre las expectativas de inclusión semánticamente ofrecidas y las posibilidades estructuralmente determinadas que pueden identificarse en la garantía jurídica, y su descripción en términos de inclusión/exclusión. El concepto de estructura de oportunidades, así, será clave pues en términos simples define a través de una regla de acceso los beneficios esperados y los requisitos para acceder a ellos, donde:

- Los beneficios esperados representan las expectativas de inclusión que son justificadas por una norma del bienestar y por tanto, sirven como indicador de los niveles de bienestar esperados versus los alcanzados.
- Los requisitos para acceder a ellos (regla de acceso) definen los condicionamientos estructurales. Estos llevan implícitas hipótesis respecto del funcionamiento de los condicionantes, que podemos identificar en:
  - o Regla de acceso 1: Cotización. Supone la capacidad de las personas de contribuir mes a mes al fondo individual. Esto conlleva hipótesis sobre el funcionamiento del mercado del trabajo relacionados a los niveles de empleo, salarios, participación femenina, etc. Esta regla de acceso define las determinaciones estructurales que el mercado del trabajo impone al desempeño del sistema de pensiones.
  - o Regla de acceso 2: Racionalidad. Supone la capacidad de las personas de tomar decisiones racionales en contextos de alta complejidad. Esto conlleva hipótesis no solamente sobre la completitud de la información disponible, sino directamente apela a la posesión de capacidades por parte de los agentes y una forma particular de tomar decisiones y gestionar la incertidumbre. Esta regla de acceso define

las determinaciones que las decisiones imponen al desempeño del sistema de pensiones.

**Diagrama 5**

**Desempeño institucional sistema de pensiones de capitalización individual**



A continuación esbozaremos una aproximación a la forma como estos tres elementos, los indicadores del desempeño y las dos reglas de acceso, podrían ser operacionalizados. Esto pretende ofrecer algunas recomendaciones para lo que podría ser un futuro trabajo de aplicación empírica del modelo de desempeño institucional para evaluar los resultados del sistema de pensiones chileno.

**2.1. Indicadores del desempeño: cobertura poblacional y calidad de la cobertura**

Al observar la justificación con que operan las normas del desempeño descritas en la sección II hemos encontrado que la evaluación se apoya

en el comportamiento de dos indicadores: el nº de personas protegidas (que llamaremos *cobertura poblacional*) y el monto de los beneficios (que llamaremos *calidad de la cobertura*).<sup>99</sup>

En el caso de los sistemas de reparto, debido a que los beneficios se encuentran definidos por la fórmula misma de cálculo, la justificación se ha apoyado típicamente en el indicador de cobertura poblacional que permite evaluar el desempeño a nivel sistémico. De este modo, durante la prevalencia de la norma de regulación social fordista se busca la re-inclusión de personas a través de la extensión de la cobertura de los sistemas, ya sea para ajustarse a una normatividad de tipo corporativista (“protección para todos los trabajadores”) o una universalista (“protección para todos los ciudadanos”). Esto es particularmente relevante en el caso de los sistemas de pensiones en países subdesarrollados como es el caso de América Latina: como se trata de países con grados de asalarización muy bajos, especialmente en el momento de implementación de estos sistemas, el peso del sector informal dentro de la estructura productiva sirvió para justificar la necesidad de ampliación del trabajo formal como una forma típica de aumentar la inclusión. En los países centrales, no obstante, la evaluación del desempeño de los sistemas de seguridad social pasó a poner un énfasis cada vez mayor en los problemas de financiamiento. Ambos fenómenos pueden explicarse desde la misma óptica: como los sistemas de pensiones contributivos se basan en los aportes que hagan los afiliados a un fondo, ya sea administrado por reparto o de propiedad del afiliado, un país que procure incrementar el grado de asalarización de la fuerza de trabajo estará con ello aumentando también la cobertura del sistema. Los primeros sistemas de pensiones surgieron en países con mercados del trabajo que alcanzaron rápidamente altas tasas de formalidad, por lo que la cobertura poblacional fue un problema resuelto. En cambio, a medida que avanzaba la transición demográfica, la economía comenzó a presentar problemas para crecer y la acción de los grupos de presión logró elevar

---

<sup>99</sup> Ambos se encuentran incluidos en las convenciones de la OIT como indicadores de los *mínimos de bienestar* que los sistemas de pensiones deben asegurar. Ver el Convenio 128 sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes. Este Convenio adoptado el año 1967 viene a agrupar una serie de proposiciones específicas respecto de la suficiencia de los seguros sociales que comienzan a ser emitidas desde el año 1933.

los beneficios, los sistemas de reparto organizados al alero de la regulación fordista se hicieron económicamente insostenibles en el largo plazo, lo que centró la atención en su evaluación financiera. Es muy probable que ello haya sido un antecedente de la adopción de un modelo de desempeño asociado al principio de la eficiencia bajo la norma del bienestar individualista/liberal.

El indicador de cobertura poblacional comienza a hacerse problemático recién con la introducción de sistemas de ahorro individual en que los beneficios dejan de estar definidos. Esto introduce una complejidad en la evaluación del desempeño en los países en desarrollo: si bien sigue siendo cierto que quienes trabajan en el sector informal se encuentran excluidos por su falta de acceso al sistema, tampoco los trabajadores del sector formal tienen asegurada su modalidad de integración social, pues los beneficios son muy bajos, generando amplias zonas de inclusión espuria. De este modo, el concepto de cobertura poblacional comienza a dejar de ser eficaz para evaluar el desempeño del sistema. Este es precisamente el caso puesto en evidencia por el sistema de pensiones chileno que presenta altos niveles de cobertura pero bajos beneficios medidos como tasa de reemplazo del último salario (CENDA-INP, 2005).

Ello puede explicarse de mejor manera si se entiende a partir del cambio de la norma de regulación social de la sociedad chilena hacia una norma flexible. En el ámbito del mercado del trabajo esto se manifiesta en una transformación de las relaciones laborales que lleva a la emergencia de una multiplicidad de categorías salariales. La consecuencia más relevante de ello en el contexto de la evaluación del sistema de pensiones dice relación con la difuminación de la frontera entre trabajadores dependientes e independientes. Tal como muestran las estadísticas de afiliación a las AFP, la mayoría de los trabajadores se encuentran afiliados como trabajadores dependientes y sólo un pequeño porcentaje como independientes (CENDA, 2005). Esto indica que en el nuevo modelo productivo los trabajadores migran constantemente desde ocupaciones asalariadas a ocupaciones no asalariadas y viceversa, lo cual hace ineficaz la distinción formal/informal para evaluar el desempeño del nuevo sistema de pensiones. Por ejemplo, la medición del indicador tradicional de cobertura poblacional para el año 2001 arrojaba una cifra

de población asegurada imposible: 108% (MINTRAB, 2003). A partir de ello se han hecho algunos intentos por adecuar el indicador de cobertura poblacional de manera de hacerlo más preciso, lo que ha dado origen a nuevos conceptos de cobertura, que arrojan distintas cifras según la base de cálculo de la fórmula. De este modo a parte del indicador de cobertura poblacional tradicional (“cobertura estadística”), encontramos el de “cobertura efectiva”, que capta la cobertura del seguro sobre quienes han cotizado el último mes por contraste con quienes están inscritos pero no efectúan aportes, el de “cobertura ocupacional” que reduce la base de la medición desde la fuerza de trabajo hacia sólo los ocupados, y la “cobertura de pensiones” que intenta aprehender el nivel de cobertura del seguro entre los adultos mayores (MINTRAB, 2003). Estas nuevas medidas de cobertura, sin embargo, aumentan la complejidad de la medición antes que reducirla, pues se torna difícil definir cuál de ellas constituye el indicador adecuado.

A nuestro juicio, el problema de las nuevas medidas de cobertura radica en que no logran captar la transformación de mayor importancia: el cambio de la norma de regulación social y la consiguiente adopción de una norma del bienestar liberal que implica el paso de un sistema de beneficios definidos a otro de contribuciones definidas donde los beneficios dejan de estar definidos. Tal como apunta Berstein y otros (2005) con los sistemas de capitalización individual la evaluación del desempeño debe centrarse en el monto de los beneficios (indicador de *calidad de la cobertura*) y no en la cantidad de gente asegurada. Sin embargo, encontramos que la forma de medir el indicador de calidad de la cobertura en la justificación típica realizada desde la norma liberal no aporta explicaciones respecto del rendimiento diferenciado de las decisiones individuales en el desempeño del sistema de pensiones. Es decir, no se tiene claridad de en qué medida tal o cual decisión en materia previsional genera mejores resultados en el sentido de un óptimo de Pareto tal como plantea. Esto puede entenderse debido a que la racionalidad paramétrica atribuida a los agentes no deja espacio para la variación de sus decisiones, tal como hemos analizado en la sección II. La economía dedicada al análisis de los sistemas de pensiones se ha quedado anclada en esta visión normativa del comportamiento individual basada en la norma del bienestar liberal y su evaluación del desempeño

en base al principio de la eficiencia (ver por ejemplo, Gora y Palmer, 2004). Así, los bajos montos de las pensiones en general y las diferencias observadas entre las personas se explican típicamente como un problema de fallas de mercado, lo que genera hipótesis *ad hoc*: información incompleta, falta de competencia entre administradoras, etc. que permiten mantener la justificación del desempeño en el ámbito de la norma liberal.

Como resultado se obtiene que la evaluación del desempeño a partir de los dos indicadores utilizados (cobertura poblacional y calidad de la cobertura) adolece de dos grandes dificultades: 1) no logra captar las dinámicas del mercado del trabajo y de su transformación, y 2) no es capaz de incorporar las decisiones individuales. Instalada la discusión, recomendamos incluir en el modelo el indicador de calidad de la cobertura pues a nuestro juicio incorpora la medición anterior –el número de personas cubiertas- a la vez que permite observar variaciones en los montos de sus pensiones. La variación en este indicador, como medida del desempeño, debe buscarse en función de sus determinantes estructurales (reglas de acceso): el mercado del trabajo y la racionalidad de los agentes, según el modelo de desempeño institucional.

## 2.2. *Regla de acceso 1: cotización*

Si tan sólo seguimos las descripciones típicas de Marx, Polanyi (2003), Castel (2006) y muchos otros, debemos entender que las estructuras de oportunidades en las sociedades capitalistas establecen al trabajo como el principal activo para promover el bienestar de los individuos (Filgueira y Fuentes, 1999). El contrato entre capital y trabajo que implica el intercambio de fuerza de trabajo por un pago monetario permite no sólo la inclusión a través del salario mismo, sino que además propicia la re-inclusión toda vez que los mecanismos de protección social condicionan los beneficios monetarios a aportes realizados a lo largo de la vida, especialmente cuando son organizados bajo dispositivos de aseguramiento. El desempeño en el mercado del trabajo es así condicionante en tanto los beneficios ofrecidos por un sistema de pensiones se basan en descuentos sobre el salario. Esto se relaciona de

manera particular con los sistemas de pensiones contributivos<sup>100</sup> en que los montos de las pensiones se determinan –parcialmente en el caso de un sistema de reparto, totalmente en el caso de un sistema de capitalización individual- en función de la fracción del salario que mes a mes un trabajador aporta al sistema de pensiones, denominado “cotización”. De modo que el desempeño del mercado del trabajo determina en gran medida la capacidad contributiva de un individuo, y en virtud de ello, el monto de su pensión.

Si seguimos el desarrollo anterior sobre desempeño institucional, podemos entender el desempeño del mercado del trabajo en función de la regla de acceso al estado de inclusión que este propicia. Esta regla de acceso al mercado del trabajo tiene la particularidad de encontrarse poco especificada en tanto estructura de oportunidades. Efectivamente, la garantía jurídica de dicha regla opera de forma relativamente laxa de manera que su regulación queda confiada a sistemas sociales particulares. En este caso no se trata de sistemas funcionales, sino de organizaciones (empresas) que especifican reglas de acceso en virtud de su propia estructura organizativa. Es precisamente en virtud de esta regulación descentralizada y privada de la regla de acceso que puede hablarse de un “mercado del trabajo”<sup>101</sup> propiamente tal. Ahora bien, si se sigue de cerca este planteamiento debe hacerse una precisión respecto del *carácter mercantil* de este mercado. Si nos posicionamos en el ambiente sistémico donde opera, efectivamente la regla de acceso al mercado del trabajo se define de manera descentralizada siguiendo un mecanismo de coordinación típicamente mercantil. Sin embargo, la

---

<sup>100</sup> También en los sistemas no contributivos (asistenciales o universales) el mercado del trabajo es un determinante del desempeño del sistema de pensiones pero sólo de manera indirecta. Estos sistemas están financiados con cargo a la estructura tributaria de un país, de modo que los descuentos a los salarios bajo la forma de impuestos directos (a la renta) e indirectos (IVA y otros impuestos al consumo, por ejemplo) determinan la capacidad de pago de las prestaciones. La variación que el desempeño del mercado del trabajo genera en el monto de las pensiones no contributivas es difícil de pesquisar, además, por que los beneficios no son determinados mediante una fórmula, sino que generalmente corresponden a una tasa fija (por ejemplo, establecida alrededor de la línea de la pobreza en el caso de la norma liberal).

<sup>101</sup> Véase las características de los mecanismos de coordinación en Lechner (1997). También Willke (1995).

regulación concreta que de ella hacen los distintos sistemas involucrados (las empresas u organizaciones concretas) tiene que ver con la norma que rige su propio operar en tanto sistemas organizacionales y la forma de coordinación y de toma de decisiones que esta instituye al interior de cada unidad productiva. De este modo, entendemos que la regulación de la regla de acceso al mercado del trabajo se produce en “mercados internos del trabajo” (Favereau, 1989), esto es, se define esencialmente al interior de cada sistema.

El contrato de trabajo, bajo esta perspectiva, representa una convención de equilibrio al interior de la organización donde se definen precisamente las modalidades de inclusión de las personas a los mercados internos del trabajo<sup>102</sup>. Esta convención incluye típicamente, disposiciones respecto de:

- Puestos de trabajo y su jerarquía
- Competencias y/o calificaciones requeridas para cada puesto
- Tiempo y lugar de trabajo
- Organización del proceso productivo
- Retribución o salario
- Forma de evaluación

Tal como se ha entendido en la literatura que inaugura esta forma de entender los mercados del trabajo<sup>103</sup>, y siguiendo los modelos de ciudades de Boltanski y Thévenot (1991), debemos decir que la forma

---

<sup>102</sup> “El contrato laboral juega un importante papel en este sentido, debido a que constituye el instrumento legal que permite cumplir con la condición necesaria para el acceso al sistema de protección (...). Pero no sólo es relevante la presencia del contrato, sino que también las características que regulan al mismo” (Bertranou: 2004: 22)

<sup>103</sup> Cf. Los textos clásicos sobre formas de organización distintas de las mercantiles en la empresa son los de Ronald Coase (1937): “The nature of the firm” *Economica*, vol. 4, nº 16, noviembre; y de Oliver Williamson (1975): *Markets and hierarchies, analysis and antitrust implications*, Nueva York: Free Press. Sobre este autor véase también O.E. Williamson (1989): *Las instituciones económicas del capitalismo*, México: Fondo de Cultura Económica. Estos autores ponen particular importancia al contrato como dispositivo de gobernancia de las relaciones al interior de una organización. Sobre la noción de “mercados internos del trabajo” y su desarrollo en un marco institucionalista, véase el texto de Michael Piore y Peter Doeringer (1971): *Internal labor markets and manpower analysis*, Nueva York: D.C. Heath and Company



mercantil es sólo una de las formas posibles de definición y coordinación de la regla de acceso a los mercados internos del trabajo. Tal como propone Eymard-Duvernay (1990) diferentes convenciones al interior de las empresas definen diferentes formas de inclusión, reconociendo típicamente además de la empresa mercantil, la empresa industrial y la empresa doméstica. Cada uno de estos principios organizativos al interior de las empresas configura una demanda de trabajo particular que impone específicas reglas de acceso a los estados de inclusión que ofrece el mercado del trabajo. Esta demanda de trabajo y las formas organizativas en general se encuentran asimismo y de manera particularmente visible, determinadas por la norma de regulación social que configura una sociedad histórica, tal como lo hemos revisado en la sección II.

Respecto de su condicionante institucional, la regla de acceso que hemos identificado en la cotización actúa con la hipótesis de que el empleo presentará un comportamiento relativamente estable. Así lo expresa de manera enfática Bertranou: “El segundo requisito para los programas contributivos consiste en la regularidad o estabilidad en el empleo, es decir, no sólo hace falta una relación laboral formal, en general asalariada, sino que también se requiere que la tasa de rotación en el empleo no sea demasiada alta.” (2004: 17). Como la pensión futura depende de las contribuciones al seguro contar con un empleo estable y remuneraciones altas es indispensable para lograr altas tasas de reemplazo<sup>104</sup>. En este sentido, el establecimiento de beneficios estrictamente ligados a las contribuciones parece ir en contradicción con la dinámica observada en el mercado del trabajo bajo la norma de regulación social flexible. Como consecuencia de la nueva forma de organización productiva estrechamente ligada a una convención mercantil al interior de las empresas, diversos trabajos (Rendón, 2000; Tokman, 2007; Bertranou, 2004) dan cuenta de una dinámica del mercado del trabajo contraria a la hipótesis anterior: el aumento del empleo ocurre en

---

<sup>104</sup> Por ejemplo, en el escenario de rentabilidad más conservador (5%), Iglesias y Acuña (1991) proyectaban tasas de reemplazo de entre el 75% y el 80% para hombres que cotizaran el 93% del tiempo, mientras que para rentabilidades mayores (6%), dicho comportamiento contributivo permitiría tasas de reemplazo que podrían alcanzar hasta casi el 103%. Esto, como lo demuestran estudios posteriores (CENDA-INP, 2005; Berstein y Pino, 2005) resultó totalmente distinto en la realidad

el sector informal, el aumento de los empleos asalariados se realiza preferentemente en los sectores comercio y servicios (especialmente por la mayor incorporación de mujeres al trabajo), disminuye el empleo fiscal, se estanca o disminuye el empleo en el sector transable, etc. todo lo cual se traduce en un movimiento hacia empleos con un menor grado de protección (uso creciente de contratos temporales, incorporación de trabajadores sin contrato, menor permanencia en el puesto de trabajo y mayor rotación laboral, etc). De este modo, apunta Bertranou, “[e]l deterioro en la protección no sólo se ha producido por cambios en la estructura del empleo al crecer la informalidad, sino porque los empleos formales son de menor calidad.” (1994: 22)

Boyer (2006) va más allá, y en su investigación de los tipos de empresas en el contexto de la norma de regulación flexible encuentra la existencia de una *segmentación* de mercados internos al interior de cada unidad productiva. Para Boyer no puede encontrarse en el toyotismo la relación salarial reemplazante de la relación fordista, con sus características homogeneidad, coherencia y transparencia. Más bien puede observarse la coexistencia de diversos tipos relación salarial, no sólo temporalmente sino también espacialmente. Estos tipos de relación salarial se organizarían en dos ejes: el primero, resume la formación de competencias y la organización del trabajo, y el segundo la distribución de la retribución salarial. Las formas observadas en cada eje se combinan en tres grandes configuraciones que dan cuenta de las reglas de acceso a los mercados internos del trabajo<sup>105</sup>:

- Estabilidad polivalente: asalariados que aportan las competencias esenciales para una firma, y desarrollan las actividades propias de cada empresa. Este tipo de relación salarial responde más cercanamente a la forma típica fordista, y en el contexto de la norma de regulación flexible debe entenderse que su existencia lleva como contrapartida la externalización de la mano de obra que se ocupa de otras actividades no directamente relacionadas con el rubro principal de la empresa.
- Flexibilidad de mercado: constituye precisamente el complemento de esta o su correlato. Se trata generalmente de actividades

---

<sup>105</sup> Esto se puede apreciar especialmente en el caso de grandes empresas.

realizadas por trabajadores de baja calificación que no influyen directamente en la actividad propia de la organización. Podemos identificarla con la externalización de servicios y la subcontratación, lo que tiende a generar una primera diferenciación entre las formas salariales al interior de la misma unidad productiva.

- Relación profesional: consiste en una tercera forma, coexistente con las anteriores, que asume la flexibilidad de una manera totalmente diferente a la anterior. Se trata de profesionales que internalizan la flexibilidad como modo de vida, y que en virtud de sus competencias (altas calificaciones, disposiciones a la proactividad y creatividad) aportan un *plus* a la unidad productiva que le permite diferenciarse de otras unidades productivas en el mismo rubro. Forman parte de esta categoría, por ejemplo, publicistas, especialistas que fabrican nuevos productos financieros, creadores e inventores, etc.

Cada uno de estos segmentos sería gobernado por una forma de empresa típica, generando así inclusión diferenciada para cada segmento al interior de una misma unidad productiva, lo que repercute en el desempeño agregado del mercado del trabajo. Las reglas de acceso asociadas a cada segmento interno definen accesos diferenciados a las posibilidades de inclusión en el mercado del trabajo, generando al mismo tiempo *segmentos de personas* re-incluíbles para los mecanismos de protección social.

Volviendo sobre la cotización como regla de acceso al sistema de pensiones de capitalización puede hacerse una hipótesis previa respecto de la efectividad de un mecanismo de protección social que intenta operar definiendo un criterio de persona universalmente, pero cuya "población objetivo" (los re-incluíbles, excluidos del mercado del trabajo) se encuentra segmentada. Al evaluar con la misma vara, personas con características distintas, los segmentos del mercado del trabajo se reproducen en las expectativas de inclusión que ofrecen los mecanismos de protección social. De aquí que pueda esperarse un desempeño segmentado del sistema de pensiones.

### 2.3. Regla de acceso 2: racionalidad

Siguiendo el argumento esbozado en la sección anterior y a partir de las distinciones propuestas debemos estar en condiciones de operacionalizar el funcionamiento de un sistema de pensiones en el nivel microsocial en dos ámbitos: i) el de cómo utilizan los agentes los parámetros que este ofrece para tomar decisiones al momento de obtener una pensión, y ii) el de qué modelo de acción y de agente típico incorpora un sistema de pensiones dado para resolver la coordinación de las acciones individuales.

A la descripción de los resultados en términos de coordinación de las expectativas recíprocas de inclusión (aquellas que son ofrecidas por un sistema de pensiones v/s aquellas que son procesadas por los individuos y materializadas en acciones concretas) le denominaremos *desempeño institucional* de un sistema de pensiones dado en el nivel micro. La mayor o menor distancia entre ambas nos permite contrastar la eficacia de las instituciones de protección social en relación a las semánticas que las justifican.

Tomando como referencia el esquema de tres elementos que a juicio de Kaztman y Filgueira (1999) participan en la toma de decisiones de los agentes cuando intentan acceder a determinadas estructuras de oportunidades para mantener o mejorar sus niveles de bienestar, intentaremos imaginar tres niveles sucesivos de construcción de las respuestas individuales a las probabilidades de inclusión ofrecidas por los mecanismos de protección social, y a su vez, visualizar las amenazas a dichas respuestas:

- Recurso: existe un elemento externo al individuo que le permite adoptar una postura de observador y *mapear* su entorno, lo que hace posible el procesamiento de las probabilidades de inclusión institucionalmente determinadas. A los recursos relevantes en cada caso les denominaremos genéricamente “información”. El primer nivel necesario para generar una respuesta individual corresponde a la posesión de información, donde la amenaza

concomitante resulta de la falta de información, entendida como “percepción de...” y no como un estado objetivo del entorno.

- Capacidad: existe asimismo una característica atribuible al propio individuo que dice relación con su facultad para procesar las probabilidades de inclusión ofrecidas por un mecanismo de protección social. Este es un supuesto contenido en la posibilidad misma de la interacción y se refiere a las competencias de los individuos entendidas como códigos (habilidades cognitivas) que permiten descifrar la información proveniente del entorno. La amenaza en este nivel surge de la complejidad de la información, y por tanto, de la poca efectividad de los códigos con que opera cada individuo.
- Orientaciones de decisión: de la conjunción entre capacidad y recurso (aplicación de un código a la información) se deriva una acción a través de la cual se expresa el sentido que cada individuo atribuye a las probabilidades de inclusión, esto es, una codificación de la situación observable empíricamente a través de una acción. Esta acción debe entenderse como una *pretensión* de inclusión y está mediada por la forma de coordinación que sustenta un mecanismo de protección social, en este caso el sistema de pensiones. La amenaza, en este sentido, refiere a que la acción que traduce la codificación propia de cada agente no se corresponda con la acción esperable según el principio de coordinación que incorpora el mecanismo de protección social.

Denominaremos *estrategia* a la combinación entre la información disponible, las capacidades de procesamiento y la orientación de decisión resultante. A partir de esto y la clasificación que ofrece Favereau (1989) de las posiciones metodológicas que sustentan distintas teorías económicas sobre los comportamientos individuales y los mecanismos de coordinación, podemos dar cuenta de tres modelos teóricos que explican las estrategias llevadas a cabo por los agentes a partir de distintas hipótesis sobre lo que ocurre en cada nivel:

- Modelo restrictivo (economía neoclásica): Combinación entre una disponibilidad de información completa, una capacidad maximizadora a partir del interés individual y una orientación racional de tipo sustantiva. Denominaremos a esta estrategia

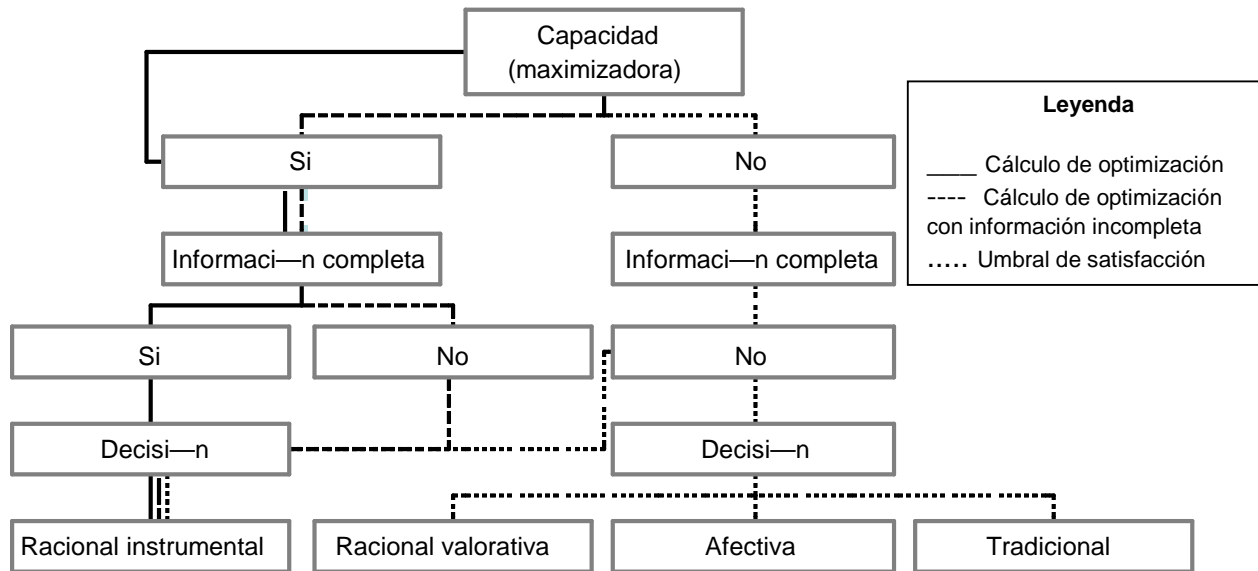
*cálculo de optimización.*

- Modelo restrictivo ampliado (economía de los costos de transacción, *rational choice*): Combinación entre una capacidad maximizadora y la incompletitud de la información disponible, que determina una toma de decisiones racional de tipo estratégico. A esta estrategia la denominaremos *cálculo de optimización con información incompleta*.
- Modelo comprensivo (economía de las convenciones): Combinación entre una competencia que permite comprometerse en distintos cursos de acción y la incompletitud de la información, que determina que las orientaciones de las decisiones dependen fuertemente del contexto y la situación. Denominaremos a esta estrategia *umbral de satisfacción*.

El siguiente diagrama ofrece una versión gráfica de estos tres modelos aplicados a los tipos de acción de Weber (2002).

**Diagrama6**

Modelos de toma de decisiones aplicados a los tipos de acción weberianos



Respecto de la regla de acceso que tiene relación con la capacidad de gestión individual del riesgo, el sistema de pensiones de capitalización individual chileno actúa con los siguientes supuestos para los tres niveles

de construcción de las respuestas individuales a los parámetros del sistema de pensiones:

- los individuos son capaces de tomar decisiones óptimas.
- los individuos tienen la información necesaria para tomar decisiones óptimas.
- los individuos se orientan hacia la toma de decisiones óptimas.

Este modelo restrictivo con el que opera el sistema de pensiones ha sido sucesivamente develado como inadecuado tanto para efectos de su desempeño como para su análisis (Barr, 2000; Barr y Diamond, 2006). Los trabajos realizados por la SAFP, de hecho, dan cuenta de un traslado paulatino en el análisis y propuestas de reforma, desde un modelo de optimización hacia otro de optimización con información incompleta (Berstein y Ruiz, 2005; Berstein y Cabrita, 2006). En esta literatura se asume que por el sólo hecho de tener más información los individuos van a hacer las mejores opciones, es decir, con un input razonable de información se puede lograr comportamientos cercanos a la racionalidad sustantiva.

A nuestro juicio estos modelos siguen siendo inadecuados desde el punto de vista de la comprensión del operar de un sistema de pensiones como mecanismo de protección social, tal como lo hemos presentado. Siguiendo a Simon (1982) y el concepto de racionalidad procesal, podemos imaginar que los individuos se hacen una idea de beneficios satisfactorios que no necesariamente coinciden con los máximos beneficios alcanzables con la combinación óptima de decisiones. Y esto suponiendo, además, que (a) fueran capaces de tomar óptimamente dichas decisiones y que (b) dichas decisiones fueran efectivamente posibles. Por otro lado, desde el punto de vista epistemológico aquí utilizado, el “grado de optimalidad” de las decisiones óptimas sólo puede establecerse ex-post por un observador que observa con sus propias distinciones, lo que hace absolutamente arbitraria la elección de motivos racionales. Se requiere, por tanto, no una ampliación del modelo restrictivo para comprender el desempeño de un sistema de pensiones, sino su sustitución por un modelo comprensivo que incorpore la noción de umbrales de satisfacción.

## 2.4. Evaluación del desempeño institucional de un sistema de pensiones

A partir de lo hasta aquí planteado, podemos sintetizar nuestro modelo para evaluar el desempeño institucional de un sistema de pensiones. Este se compone de tres variables dependientes o explicativas:

- Desempeño del mercado del trabajo: tiene relación con la movilización del recurso fuerza de trabajo que se traduce que puede observarse a partir de un contrato de trabajo. Las disposiciones contenidas en el contrato se traducen en un ingreso, principal proxy generado de protección social en el ámbito de las pensiones. Diferentes tipos de contrato generarán niveles de ingreso distintos que permitirán acceder a niveles de protección diferenciados. Variable: ingreso.
- Desempeño de las decisiones individuales: tiene relación con los efectos de las decisiones individuales sobre los parámetros del sistema, de modo que diferentes estrategias generan decisiones distintas sobre variables relevantes, lo que permite acceder a niveles de protección diferenciados. Variable: estrategias.
- Dinámicas de protección: se relaciona con una observación longitudinal del cambio de posiciones que se produce a lo largo del tiempo. Este cambio se explica tanto por variaciones de la estructura de oportunidades como por efecto de estrategias individuales en el ámbito del mercado del trabajo. Variable: trayectorias laborales

Estas variables pueden traducirse en dos factores que permiten clasificar los casos en un eje de coordenadas establecido según la distinción inclusión/exclusión. En virtud de la discusión que se ha dado a lo largo de este trabajo, cada variable permite hacer una hipótesis implícita respecto de su capacidad de inclusión, es decir, de su distribución en el plano de coordenadas:

- Factor estructural o *medida de posición*: tiene relación con el desempeño en el mercado del trabajo y permite ubicar los casos en los cuadrantes del mapa perceptual. La hipótesis que le subyace es que se encuentra altamente correlacionado con la



estructura social si se la mide a partir de la distribución del ingreso.

- Factor individual o *medida de variación*: tiene relación con el desempeño de las decisiones individuales, y permite explicar las variaciones de los distintos casos clasificados en posiciones similares en un mismo cuadrante. La hipótesis subyacente es que se encontraría relacionada con la estructura social, especialmente si se la mide en función de los niveles de escolaridad. Ello no obstante, podría esperarse cierto grado de independencia en la medida que las orientaciones de decisión sean menos atributos de la pertenencia a grupos sociales que de las propias orientaciones decisionales. Esto puede medirse en función de la dispersión de las observaciones en grupos de posiciones similares.

La distribución de los casos según lo anterior permitiría establecer una clasificación y descripción de las personas típicas asociadas a cada cuadrante entendidos como probabilidades similares de acceso a determinados niveles de protección social<sup>106</sup>.

De comprobarse la hipótesis nula de que los factores propuestos no generan diferencias significativas en los montos de las pensiones en los casos observados, debiera entenderse que:

- i. La posición ocupada en el mercado del trabajo observada a través de las disposiciones contenidas por los contratos de trabajo no explican las diferencias en las pensiones obtenidas: debe imaginarse, por tanto, que dichas variaciones se generan principalmente por los rendimientos de las decisiones individuales.
- ii. Las estrategias individuales no explican las diferencias en las pensiones obtenidas: Esto quiere decir que más libertad para elegir no permite obtener mejores pensiones debido a que las decisiones están fuertemente influidas por factores estructurales que influyen en las medidas de posición. Debe imaginarse,

---

<sup>106</sup> Véase una descripción interesante en Uthoff (2006). También OIT (2004): *Panorama laboral 2003*, Lima.

por tanto, que las variaciones en los montos de las pensiones se generan principalmente por el acceso a diversos niveles de protección que genera el mercado del trabajo.

Por último, puede incluirse la tercera variable relacionada a las dinámicas de protección, que permitiría conocer los movimientos de las personas entre los casilleros. Esto podría resultar en la observación de una *segmentación* de las posibilidades de protección social, fuertemente asociada a la permanencia temporal en determinadas posiciones estructurales, definitorias en última instancia de los niveles de protección a los que se accede.

## V.

### ***CONSIDERACIONES FINALES: A MODO DE CONCLUSIÓN***

A nuestro juicio el trabajo aquí presentado puede entenderse de manera amplia como un intento por construir un objeto de estudio sociológico relevante, no solo en un plano meramente científico/disciplinar, sino también en un plano práctico/concreto. El seguimiento de una intuición propiamente sociológica como es la de que los fenómenos sociales se encuentran incrustados en la dinámica institucional propia de una sociedad determinada, nos ha llevado a plantear el supuesto de que, en tanto inclusión y exclusión se encuentran implicadas en una misma operación societal, la observación de las formas de la primera, nos permite visualizar y dar luces respecto de formas de intervenir sobre la segunda. La premisa que nos ha servido para llevar esto adelante ha sido que las operaciones de inclusión se encuentran relativamente bien definidas en las sociedades modernas a partir del lugar que ocupan los mecanismos de protección social en ellas.

De este modo, a partir de una problematización de la relación entre conocimiento científico y políticas sociales posible de abordar en función de las formas históricas de constitución y crisis de los mecanismos de protección social y las formas organizacionales asociados a ellos, y de los límites de las teorías sobre la sociedad en ellos inscriptas, hemos planteado que el modo de mejorar la observación de las dinámicas de inclusión de los mecanismos de protección social es a partir del desarrollo de la noción de “desempeño institucional” como una forma, al mismo tiempo, de observar sistemas y relaciones sociales a la vez que ilustrar caminos a ser tomados para la formulación de políticas públicas, en estrecha sintonía con la noción de teoría política que nos presenta Luhmann (2002) como también Mayntz (2000).

Desde este punto de vista, el ejercicio conceptual realizado en el marco de la reconstrucción de una teoría de las instituciones acorde con una observación de segundo orden y que integra elementos provenientes de

diversas disciplinas de las ciencias sociales, nos parece un esfuerzo en sí mismo. De este ejercicio hemos podido obtener una serie de distinciones que nos parecen de suma trascendencia respecto de las operaciones de observación mismas, como por ejemplo:

- una definición operativa del funcionamiento de los mecanismos de protección social en las sociedades modernas, que logra captar su función cuando hablamos de la re-inclusión, su operar cuando hablamos de la coordinación de probabilidades de re-inclusión y la importancia que adquiere su inscripción en un orden legal,
- dos constructos fundamentales, norma de regulación social y norma del bienestar, para comprender este operar concreto en dos ámbitos que definen el lugar que estos ocupan en una sociedad histórica particular, esto es su participación de un ambiente sistémico complejo que constituye su entorno externo, y las posibilidades que ello abre respecto de la propia función de re-inclusión, es decir la forma de organizar dicha función que se juega en su entorno interno,
- una serie de hipótesis respecto de la crisis de la protección social a partir de la distinción entre estructura y semántica,
- una forma de incorporar los problemas asociados a la atribución de racionalidad que generan los sistemas respecto de acciones llevadas a cabo por agentes sociales individuales y colectivos,
- por último, y fruto de cada uno de estos elementos, una noción como la de “desempeño institucional” que nos abre la posibilidad de construir una nueva relación entre las ciencias sociales y las políticas públicas, entre observación e intervención, que pone en acción la idea de una ciencia al servicio de la *tecnología social*.

El ejercicio posterior en que se planteó la forma que podría asumir un modelo de desempeño institucional como forma de observar las situaciones de inclusión y exclusión que pone en marcha la idea de una tal tecnología social, parece promisorio en el sentido de que abre la posibilidad de generar modelos de evaluación que emanen de las formas propias de operar de las dinámicas sociales, por ejemplo para el caso propuesto de los mecanismos de protección social, sin necesidad de incorporar una racionalidad política propiamente tal al ejercicio mismo de evaluación.

En este contexto, si bien la propuesta esbozada para el caso del desempeño institucional del sistema de pensiones fue bastante acotada, podemos sacar algunas conclusiones adicionales respecto del funcionamiento del sistema de pensiones en Chile de modo de ilustrar los rendimientos de la noción de desempeño institucional al momento de ilustrar posibles caminos a futuras intervenciones o reformas, tal como plantea uno de los objetivos de este trabajo. Estas conclusiones las hemos ordenado en virtud de los dos niveles analíticos que se han planteado durante este trabajo, el de lo micro y el de lo macro:

- Por un lado, entender que los sistemas de pensiones en tanto mecanismos de protección social incorporan especies de “programas decisionales” de modo de hacer más probable el desempeño tal como se plantea a nivel de expectativas de inclusión, abre la posibilidad de observar dichos programas y su distancia con la forma de operar de los propios agentes. Ello plantea la complejidad que supone, desde el punto de vista analítico como de diseño de políticas, asumir formas de gestión de la protección social que dependan en gran medida de las posibilidades de procesamiento y orientaciones que dichos agentes imprimen a sus decisiones. En el contexto del sistema de pensiones chileno ello resulta relevante desde el punto de vista de las decisiones de los propios afiliados que deben elegir sobre situaciones altamente complejas respecto de lo cual no basta preguntarse únicamente acerca de los recursos de información y las capacidades de procesamiento poseídas, sino también respecto de la motivación misma a la toma de decisiones que imponen los modelos de racionalidad óptima. Y resulta interesante plantear esto, además, no sólo en relación con las decisiones de los propios afiliados, sino también con las decisiones de las administradoras (AFP), lo que implicaría incorporar modelos de agente y principal para cubrir aquellos espacios decisionales que escapan a las propias personas, y que repercuten en gran medida en el desempeño del sistema, como puede verse especialmente hoy en el contexto de la crisis financiera que ha significado millonarias pérdidas a los fondos de pensiones.

- Por otro lado, nos parece fundamental hacer relación a los problemas de acceso a los mecanismos de protección social y en especial al caso del sistema de pensiones en Chile, como una fundamental falta de observación del ámbito estructural especialmente en relación a las determinaciones recíprocas entre sistemas y la forma en que son coordinadas e institucionalizadas las estructuras de expectativas. Sobre esto nos referimos particularmente al lugar central que ocupan los mercados del trabajo al determinar ampliamente, no sólo las situaciones primarias de inclusión y exclusión, sino también en gran medida las situaciones de re-inclusión en virtud del carácter eminentemente contributivo de los sistema de pensiones. En este sentido, se puede apreciar que en tanto el mercado del trabajo, a partir de sus propios códigos, genera desigualdades que se traducen posteriormente en las situaciones de exclusión del mismo, confiar a este la posibilidad de re-inclusión a través de reglas de acceso esencialmente ligadas a su propio desempeño como son las cotizaciones, implica inscribir los patrones de desigualdad propios de los mercados del trabajo en las dinámicas de protección social, por ejemplo, generando re-inclusiones espurias y segmentos de personas protegidas, esto es, que sistemáticamente acceden a niveles de protección que los sitúan en situaciones de alta vulnerabilidad. De este modo se hace importante considerar, como propone por ejemplo la CEPAL (2006) la posibilidad creciente de diseñar formas de protección social, en este caso asociadas a las pensiones de vejez, que rompan con esta simetría entre inclusión primaria y re-inclusión que se produce por la primacía de los mercados del trabajo al momento de definir los estados de re-inclusión – ello se entiende también, evidentemente, en el contexto de una norma de regulación social, y por tanto, en una forma particular del desempeño de los mercados del trabajo.

Finalmente todo esto, como puede comprenderse de la problemática que ha servido de guía a este trabajo, constituye a nuestro juicio un avance importante para la sociología en cuanto al desarrollo de sus potencialidades, en la reconstrucción de su relación con las políticas

públicas, no sólo desde el punto de vista de la observación como tipo de conocimiento válido, sino especialmente por la posibilidad de proponer, dicho de manera intencionadamente laxa, *alternativas de políticas*.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉ, Christian (2002): "The welfare state and institutional compromises" en *Regulation theory, the state of art*, R. Boyer y Y. Saillard (eds.), Londres/Nueva York: Routledge, 2002.
- ARNOLD, Marcelo (2008): "Imágenes de la complejidad: diferenciación, integración y exclusión social", ponencia presentada al Encuentro internacional *Niklas Luhmann a diez años: el de observar una sociedad compleja*, Santiago de Chile, 8 y 9 de octubre, Goethe Institut, DAAD, Universidad Católica de Chile, Universidad Alberto Hurtado, Universidad de Chile.
- BARR, Nicholas (1993): *The economics of the welfare state*, Stanford-California: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2000): *Reforming pensions: myths, truths, and policy choices*, IMF Working Paper WP/00/139, Fondo Monetario Internacional (FMI).
- BARR, Nicholas y Peter Diamond (2006): "The economics of pensions" *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, nº 1.
- BAUMAN, Zygmunt (2008): *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Barcelona: Gedisa.
- BERSTEIN, Solange y José Luis Ruiz (2005): "Sensibilidad de la demanda con consumidores desinformados: el caso de las AFP en Chile" *Serie Documentos de Trabajo*, nº4, Santiago: Superintendencia de AFP (SAFP), Gobierno de Chile.
- BERSTEIN, Solange, Guillermo Larraín y Francisco Pino (2005): "Cobertura, densidad y pensiones en Chile: proyecciones a 20 años plazo" *Serie Documentos de trabajo*, nº12, Santiago: Superintendencia de AFP (SAFP), Gobierno de Chile.
- BERSTEIN, Solange y Carolina Cabrita (2006): "Los determinantes de la elección de AFP en Chile: nueva evidencia a partir de datos individuales" *Serie Documentos de Trabajo*, nº19 Santiago: Superintendencia de AFP (SAFP), Gobierno de Chile.
- BERTRANOU, Fabio (2004): "¿Desarticulación o subordinación? Protección social y mercado laboral en América Latina" en



- Protección social y mercado laboral*, F. Bertranou (ed.), Santiago: Oficina Internacional del Trabajo (OIT)
- BERIAIN (1996a): *La integración en las sociedades modernas*, Barcelona: Anthropos
- \_\_\_\_\_ (1996b): “El doble sentido de las consecuencias perversas de la modernidad” en *Las consecuencias perversas de la modernidad*, J. Beriain (comp.), Barcelona: Anthropos.
- BESSIS, Franck (2006): *Dynamique des institutions: entre conventions et régulations*, thèse pour le doctorat en Sciences Économiques, Paris: Université de Paris X – Nanterre, UFR de Sciences Économiques, Gestion, Mathématiques et Informatique, diciembre.
- BECK, Ulrich (1996): “Teoría de la sociedad del riesgo” en *Las consecuencias perversas de la modernidad*, J. Beriain (comp.), Barcelona: Anthropos.
- \_\_\_\_\_ (1999): *La Invención de lo Político. Para una teoría de la modernización reflexiva*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BOLTANSKI, Luc (2000): *El amor y la justicia como competencias. Tres ensayos de sociología de la acción*, Buenos Aires: Amorrortu.
- BOLTANSKI, Luc y Laurent Thévenot (1991): *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris: Gallimard
- BOURDIEU, Pierre (1991): *El Sentido Práctico*, Madrid: Taurus.
- \_\_\_\_\_ (2001): *Las Estructuras Sociales de la Economía*, Buenos Aires: Manantial.
- BOYER, Robert (2002): “Perspectives on the wage-labour nexus” en *Regulation theory, the state of art*, R. Boyer y Y. Saillard (eds.), Londres/Nueva York: Routledge, 2002.
- \_\_\_\_\_ (2006): “L’Hétérogénéité des relations salariales contemporaines et ses conséquences, ponencia presentada al coloquio “Las ciencias sociales en transformación”, 3-6 Mayo 2006, Paris-Jourdan Sciences Economiques – École Normale Supérieure, París.
- \_\_\_\_\_ (2007): *Crisis y regímenes de crecimiento. Una introducción a la teoría de la regulación*, Buenos Aires: Miño y Dávila/CEIL PIETTE CONICET.

- BOYER, Robert y Yves Saillard (eds.) (2002): *Régulation Theory. The state of art*, Londres/Nueva York: Routledge.
- CASTEL, Robert (2006): *La metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires: Paidós.
- CENDA – INP (2005): *Proyección previsional de la población afiliada y cotizante a las AFP*, Santiago: Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA)/Instituto de Normalización Previsional (INP).
- CEPAL (2006): *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL, Montevideo, 20 al 24 de marzo de 2006, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CHAN, Sewin y Ann Huff Stevens (2003): *What you don't know can't help you: pension knowledge and retirement decision making*, NBER Working Paper 10185, Cambridge: National Bureau of Economic Research (NBER), diciembre.
- CUTRI, Sergio y Rubén Lo Vuolo (2005): "Hacia una nueva forma de observación de la economía y la sociedad. La atribución de sentidos en los sistemas sociales" *Documentos de trabajo*, n°48, Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (CIEPP).
- DE LA GARZA, Enrique y Marcia Campillo (1998): "¿Hacia dónde va el trabajo humano?" en *Trabajo*, n°1, enero-junio, México: Centro de Análisis del Trabajo.
- DEQUECH, David (2001): "Bounded rationality, institutions and uncertainty" *Journal of Economic Issues*, vol. XXXV, n°4, diciembre.
- DUPUY, Jean P. *et alli* (1994): "Introducción a la economía de las convenciones" en *Economía de las convenciones*, F. Eymard-Duvernay (comp.), Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad, 1994.
- EYMARD-DUVERNAY, François (1990): "Modelos de empresas y ajuste de las políticas de empleo" en *Economía de las convenciones*, F. Eymard-Duvernay (comp.), Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad, 1994.

- \_\_\_\_\_ (1994): "Introducción" en *Economía de las convenciones*, F. Eymard-Duvernay (comp.), Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad, 1994.
- EGGERTSSON, Thráinn (1995): *El Comportamiento Económico y las Instituciones*, Madrid: Alianza.
- ESPING-ANDERSEN, Gösta (2000a): *Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales*, Barcelona: Ariel.
- \_\_\_\_\_ (2000b): *Social indicators and welfare monitoring*, Social Policy and Development Programme Paper Number 2, Ginebra: Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- \_\_\_\_\_ (2002): "Towards the good society once again?" en *Why we need a new welfare state*, G. Esping-Andersen, A. Amerijck y J. Myles, New York: Oxford University Press. 2002.
- FAVEREAU, Olivier (1989): "Mercados internos, mercados externos" en *Economía de las convenciones*, F. Eymard-Duvernay (comp.), Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad, 1994.
- \_\_\_\_\_ (2002): "Conventions and régulation" en *Regulation theory, the state of art*, R. Boyer y Y. Saillard (eds.), Londres/Nueva York: Routledge, 2002.
- \_\_\_\_\_ (2005): "Complemento: La economía del sociólogo, o pensar (la ortodoxia) a partir de Pierre Bourdieu" en *El trabajo sociológico de Pierre Bourdieu*, B. Lahire (dir.), Buenos Aires: Siglo XXI, 2005.
- FILGUEIRA, Carlos y Álvaro Fuentes (1999): *Vulnerabilidad, activos y recursos de los hogares: una exploración de indicadores*, LC/MVD/R.158.Rev.1, Montevideo: CEPAL.
- GIDDENS, Anthony (1997a): *Consecuencias de la Modernidad*, Madrid: Alianza. Sección I: 15-59.
- \_\_\_\_\_ (1997b): «Vivir en una sociedad postradicional» en *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno* U. Beck, A. Giddens y S. Lash, Madrid: Alianza, 1997.
- \_\_\_\_\_ (1998): *La Constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración*, Buenos Aires: Amorrortu.

- GORA, Marek y Edward Palmer (2004): *Shifting perspectives in pensions*, IZA Discussion paper nº. 1369, Bonn, Institute for the Study of Labor.
- GRANOVETTER, Mark (1985): "Economic Action and Social Structure. The problem of embeddedness" en *The Sociology of Economic Life*, R. Swedberg y M. Granovetter (eds.) Boulder: Westview Press, 1992.
- HABERMAS, Jürgen (1990): *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid: Taurus.
- \_\_\_\_\_ (1998): *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires: Amorrortu.
- HERRERA, Manuel y Pedro Castón (2003): *Las políticas sociales en las sociedades complejas*, Barcelona: Ariel.
- HOLLINGSWORTH, J. Rogers y Robert Boyer (1997a): "Coordination of economic actors and social systems of production" en *Contemporary capitalism. The Embeddedness of institutions*, J.R. Hollingsworth y R. Boyer (eds.), Nueva York: Cambridge University Press, 1997.
- \_\_\_\_\_ (1997b): "From national embeddedness to spatial and institutional nestedness" en *Contemporary capitalism. The Embeddedness of institutions*, J.R. Hollingsworth y R. Boyer (eds.), Nueva York: Cambridge University Press, 1997.
- HOPENHAYN, Martín (2004): *Ni apocalípticos ni integrados. Aventuras de la modernidad en América Latina*, Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- IGLESIAS, Augusto y Rodrigo Acuña (1991): *Chile: una experiencia con un régimen de capitalización 1981-1991*, preparado para el Proyecto conjunto de CEPAL/PNUD "Políticas Financieras para el Desarrollo", Santiago
- JAGD, Sören (2003): *The notion of Convention in French Economics of Conventions*, Paper for the colloque: Conventions et institutions: Approfondissements Theoriques et contributions au Debat Politiques, La Defense, París, diciembre de 2003.

- KAZTMAN, Rubén y Carlos Filgueira (1999): *Marco conceptual sobre vulnerabilidades, activos y estructura de oportunidades*, LC/MVD/R.176.Rev.1, Montevideo: CEPAL.
- LECHNER, Norbert (1997): “Tres formas de coordinación social” en *Revista de la CEPAL*, nº 61, Santiago: Abril.
- LOEWENSTEIN, George (1999): “Is more choice always better?” *Social Security Brief*, nº 7: National Academy of Social Insurance, octubre.
- LUHMANN, Niklas (1996): *Introducción a la teoría de sistemas*, Barcelona: Anthropos. caps. 11 y 13
- \_\_\_\_\_ (1997): “La modernidad de la sociedad moderna” en *Observaciones de la modernidad*, N. Luhmann, Buenos Aires/Barcelona: Paidós.
- \_\_\_\_\_ (1998a): *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*, Madrid: Trotta.
- \_\_\_\_\_ (1998b): *Sistemas sociales*, Barcelona/México/Bogotá: Anthropos/Universidad Iberoamericana/CEJA.
- \_\_\_\_\_ (2002): *La teoría política en el estado de bienestar*, Madrid: Alianza.
- MAYNTZ, Renate (1998): “Nuevos desafíos de la teoría de *Governance*” *Revista Instituciones y Desarrollo*, nº7: Barcelona, 2000.
- MESA-LAGO, Carmelo (2004): “Las reformas de pensiones en América latina y su impacto en los principios de la seguridad social” *Serie financiamiento de desarrollo*, nº144, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- MINGIONE, Enzo (1998): *Sociologia della Vita Economica*, Roma: Carocci.
- MINTRAB (2003): *Observatorio Laboral*, nº 3. Publicación periódica del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Gobierno de Chile.
- NORTH, Douglass C. (2006): *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México: Fondo de Cultura Económica.
- OIT (s/f): *Convenio 128, sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes*, Organización Internacional del Trabajo.

- POLANYI, Karl (1957): "The economy as instituted process" en *The Sociology of Economic Life*, R. Swedberg y M. Granovetter (eds.), Boulder: Westview Press, 1992.
- \_\_\_\_\_ (2003): *La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México: Fondo de Cultura Económica.
- RENDÓN, Teresa y Carlos Salas (2000): "El cambio en la estructura de la fuerza de trabajo en América Latina" en *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*, E. De la Garza (coord.), México: El Colegio de México/FLACSO/UAM/FCE.
- RIESCO, Manuel (ed.) (2007): *Latin America: a new developmental welfare state in the making?*, Nueva York: Palgrave Macmillan/UNRISD.
- SIMON, Herbert A. (1982): *Models of bounded rationality*, vol II: Behavioral Economics and Business Organization, Cambridge-Massachusetts: The Massachusetts Institute for Technology (MIT) Press.
- SUNDÉN, Annika (2005): "How much do people need to know about their pensions and what do they know?" en *Pension Reform through NDCs: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution Schemes*, R. Holzmann y E. Palmer (eds.) Washington D.C: Banco Mundial, 2005.
- THÉVENOT, Laurent (1989): "Equilibrio y racionalidad en un universo complejo" en *Economía de las convenciones*, F. Eymard-Duverney (comp.), Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad, 1994.
- TOKMAN, Víctor E. (2006): "Inserción Laboral, Mercados de Trabajo y Protección Social" *Serie financiamiento del desarrollo*, nº 170, Santiago: CEPAL.
- UTHOFF, Andras (2006): "Transformaciones en el mercado del trabajo e implicaciones para los sistemas de pensiones" en *Efectos Económicos de los Sistemas de Pensiones*, R. Ham Chande y B. Ramírez López (coords.), México: Plaza y Valdés/El Colegio de la Frontera Norte.
- WAGNER, Peter (1997): *Sociología de la Modernidad*, Barcelona: Herder.

- WEBER, Max (2002): *Economía y Sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.
- WILLKE, Helmut (1993): "Formas de autoorientación de la sociedad" en *Teoría de sistemas de las sociedades desarrolladas. Dinámica y riesgo de la autoorganización social moderna*, cap. 4, H. Willke, (traducción de Aldo Mascareño), München: Juventa Verlag.
- \_\_\_\_\_ (1995): "La transformación de la democracia como modelo de orientación de las sociedades complejas" en *Estudios Públicos*, nº 102, otoño de 2006.
- WORMALD, Guillermo, Luz Cereceda y Pamela Ugalde (2002): "Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: los grupos pobres de la región metropolitana de Santiago de Chile en los años noventa" en *Trabajo y ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América latina*, R. Kaztman y G. Wormald, Montevideo.