

Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo♦

En un periodo histórico dominado por el modelo neoliberal, este artículo trata de analizar las políticas sociales planteadas en América Latina. Un estudio comparativo con la situación europea permite la reflexión sobre el sentido de los sistemas de asistencia, la noción de ciudadanía y el papel del Estado, responsable de la estabilidad en sociedades en vías de fragmentación.

El análisis de las políticas sociales en América Latina, a fines de la década de 1990, es muy confuso. Tres tipos de factores contribuyen, a mi entender, a crear esta confusión.

Primero, una gran parte de los análisis de los últimos quince años estuvo enfocada a los avatares de un sistema de protección social asegurador que aparentemente imitaba a los sistemas europeos, de vocación universalista pero fuertemente marcado por el corporativismo. O sea, restringido y más anti-redistribuidor que redistribuidor. Después de 1982, dicho sistema sufrió ataques —de manera desigual según los países— legitimados por su costo, su carácter desigual y la situación demográfica, y conoció reformas varias: los paquetes presupuestarios se reducen, aparecen aseguradoras privadas en el campo de la salud, se pasa a sistemas de jubilación basados en la capitalización. Sin embargo, ese sistema no desapareció en ningún lado, por lo cual nos hacemos la siguiente pregunta: ¿Este sistema

♦ Traducción de Jaime Preciado Coronado.

cambió de naturaleza (¿se pasó de un sistema “europeo” a un sistema “americano”?) y abandonó sobre todo su pretensión universalista? Si bien se trataba sólo de una “pretensión” universalista, ésta jugaba un papel importante en el tipo de compromiso político que se había instaurado con una gran parte de los asalariados, compromiso que, según parece, pasó al olvido.

En segundo lugar, la asistencia social perdió su carácter residual (ocuparse de aquellos que no pueden participar en la modernización, momentánea o definitivamente) y pasó a tener un campo de intervención muy amplio. A partir de entonces se ocupa de: no aptos cada vez más numerosos, aquellos que —si bien son aptos— están excluidos de la economía moderna por largo tiempo al no poder ser ubicados, aquellos que fueron expulsados y, cada vez más, una parte de aquellos que participan en esta economía moderna. El uso masivo e indiferenciado de la noción de “pobreza” tiende a confundir las diferencias entre esas categorías y a desconectar las condiciones de existencia (la pobreza) de su lugar dentro del sistema productivo. Como corolario de todo esto diremos que la distribución de los ingresos primarios desaparece aún más que la tecnología asistencial. El discurso de la globalización y sus efectos, repetido hasta el cansancio, sitúa cada vez más fuera de la nación no sólo a los determinantes de la economía (capitales “golondrina” que huyen muy rápido, normas ISO que tornan obsoletos tanto a la maquinaria como a millones de trabajadores), sino también a los determinantes de la situación social: salarios, protección social, educación, salud están determinados por las exigencias de la competitividad y la evolución de los mercados financieros. A los Estados sólo se les permite que intervengan ante la pobreza “extrema” (con tal que esta intervención tenga un costo sumamente módico) y, desde la moda de las teorías del “crecimiento endógeno”, que restauren un sistema sanitario y educativo básico.

En tercer término, y esto puede parecer paradójico cuando tenemos en cuenta, por un lado, la masificación de la pobreza y, por otro, la emergencia de movimientos como el de los “sin tierra” en Brasil y el de Chiapas en México, la cuestión social pierde fuerza como argumento político. Por supuesto, los políticos en el poder (Cardoso) o en la oposición (Cárdenas) utilizan la retórica social para lograr ser (re)electos. Pero ningún político preconiza el mantenimiento del anterior sistema social de protección (salvo por un efímero imperativo táctico, como Menem durante su primer mandato); el incumplimiento de las promesas electorales en materia de lucha contra la pobreza, educación y salud apenas es mencionado en los debates políticos, como si imperara un consenso resignado acerca de la función meramente decorativa de dichas promesas (que se repiten, casi sin modificación, de una campaña a otra, como en Brasil en 1994 y 1998). La denuncia de la corrupción y los privilegios corporativistas refuerzan esta tendencia y tornan incongruente y políticamente suicida todo discurso relativo al mantenimiento de la protección social. La política social está ligada a las técnicas (muy variadas, que van desde la detección de los asistidos hasta la imposición del sistema de jubilación dependiente de los mercados financieros) y a los buenos sentimientos. Parecería que las fuentes de legitimidad están en otra parte: en la estabilización monetaria, en la aceptación y el cumplimiento de las reglas del juego democrático y en la capacidad para evitar catástrofes económicas (o por lo menos para evitar que éstas desemboquen en el caos, como en México después de 1995). Ya no se trata de la legitimidad de un proyecto que articule lo político, lo económico y lo social sino más bien de una suerte de legitimidad por ausencia, al mismo tiempo causa y consecuencia de la falta de alternativa política (como vimos en la derrota de Lula, en octubre de 1998, y su retiro). Sin embargo, si bien la política social ya no es más el centro de los

procesos de legitimación, su ausencia puede tener efectos brutales de deslegitimación cuando los pobres, hartos, provoquen llamaradas de violencia, armada o no (Santiago del Estero, Chiapas, Guerrero) o realicen reivindicaciones organizadas (Movimiento de los Sin Tierra). La política social se transforma entonces en el arte del “bombero social”.

Este texto tiene como objetivo aclarar un poco ese debate, es decir, intentar organizar la lectura de esos cambios recientes en las políticas sociales de América Latina. El texto está constituido por una serie de propuestas, más afirmativas que demostrativas, sustentadas por muy pocas ilustraciones empíricas o históricas. Es una suerte de modelo que hay que probar, puesto que las historias nacionales concretas provocan una inflexión o una deformación del modelo en uno u otro sentido.

Este modelo descansa en dos ideas preliminares, provenientes de textos anteriores, que resumiré brevemente así:

Preliminar I.

Acerca de la naturaleza de lo social¹

Lo social no es un lugar (no hay definición topológica de lo social). Las definiciones de lo social como lugar son de dos tipos: llamamos social aquello que no es ni económico ni político (versión predominante en Francia), o bien llamamos social a un conjunto de instituciones estatales o paraestatales, lo que nos lleva a caracterizar a todo el Estado como social (el *Socialstaat* alemán). Esos enfoques llevan a un callejón sin salida: por una parte, lo social aparece rápidamente como algo político y, al mismo tiempo, económico; por otra parte, aunque esté siempre ligado al Estado, lo social nunca está dentro del Estado. Propongo

¹ Esta hipótesis está desarrollada en: Lautier, B., “L’État et le social”, en Thérét B. (dir.): *L’État, la finance et le social-Souveraineté nationale et construction européenne*, Editorial La Découverte, 1995

entonces llamar social a un conjunto de mediaciones entre los tres órdenes:² el derecho social, por ejemplo, es una mediación particular entre el orden económico (las empresas) y el orden político (el Estado); las prestaciones *sociales* son una mediación entre el orden político (instituciones controladas por el Estado) y el orden doméstico (las familias).

Inmediatamente nos damos cuenta de dos cosas. Primero: Esas mediaciones son de tres tipos muy diferentes tanto en su contenido como en sus efectos: mediaciones jurídicas (leyes, normas, reglas) mediaciones monetarias (subsidios, prestaciones, cotizaciones), transferencias de bienes y servicios gratuitos (servicios de salud, educación, distribución de alimentos, etc.). Segundo: Existe una fuerte arbitrariedad histórica que determina que tal o cual mediación (o relación) entre dos “órdenes” sea calificada de *social* o no

y dependa de las políticas sociales; por ejemplo, la educación está ligada a las políticas sociales en algunos países y en otros no (como en Francia); o bien algunos servicios colectivos urbanos (agua, desagües) son considerados en algunos lados como políticas sociales y en otros como políticas urbanas. No hay regla general y simple que permita determinar lo que es social. En Francia, por ejemplo, toda la historia de las visiones de la ciudadanía permite explicar que la política educativa no sea considerada como una política social, mientras que sí lo es en Brasil. Además, la naturaleza del “foco” no permite en sí misma calificar como social uno u otro tipo de intervención: las intervenciones policiales y represivas ante “malos pobres”, por ejemplo, rara vez son calificadas como sociales.

Una de las consecuencias de lo anterior es que, si comparamos en el ámbito internacional, antes de preguntarnos cuáles son las semejanzas y las diferencias en las intervenciones públicas entre un país y otro es conveniente pregun-

² Órdenes político, económico y doméstico, en el sentido de Bruno Théret, en *Régimes économiques de l'ordre politique*, PUF 1992.

tarnos cómo han sido establecidos los contornos de lo social —que evolucionan en el tiempo—, contornos que se van modificando debido a la intervención pública misma.

Preliminar 2.

Acerca del sentido de la pobreza³

En toda América Latina (esta referencia no excluye la pertinencia de lo que diremos para otras zonas) el objetivo de las políticas sociales, especialmente las que tienen por objeto la pobreza, no es eliminar la pobreza. Tratan de contenerla, de evitar que aumente, pero al mismo tiempo la preservan regulándola. Por supuesto, la retórica de “la erradicación de la pobreza” llena el discurso de los gobernantes (e instituciones internacionales); por supuesto, las ONG y organizaciones caritativas en general tratan sinceramente de reducir la pobreza. ¿Pero por qué ver su discurso diferente al de la patronal, que justifica su pedido de disminuir las cargas sociales diciendo que lucha contra la desocupación? No se trata de la buena o mala fe de los políticos, sino de la funcionalidad política de la pobreza. Ésta juega a varios niveles. En primer término, como espantapájaros. Los pobres, como amenaza del orden público y de los bienes de aquellos que los poseen, son necesarios para cualquier política que se oculte detrás de la búsqueda del mantenimiento del orden público, sobre todo en una situación supuestamente “democrática” (pensemos en las prácticas de la policía militar y la policía federal en Brasil).

Por otro lado, la conmiseración por los pobres permite legitimar políticas presentadas como lucha contra la po-

³ Esta hipótesis está desarrollada en Lautier, B., “Les malheureux sont les puissants de la terre. Représentations et régulations étatiques de la pauvreté en Amérique latine”, en *Tiers Monde*, núm. 142, <S>PUF<D>, 1995; y en Lautier, B., “Pauvreté et politiques de la pauvreté au Mexique”, en Poulin, R. y Salama, P.(dir.), *L'insoutenable misère du monde. Économie et sociologies de la pauvreté*, ed. Vents d'Ouest, Hull, Québec, 1998.

breza, las cuales —a nuestro entender— sólo tienen una relación lejana con ésta (como lo muestra un examen atento de las medidas del Pronasol mexicano, entre 1989 y 1995).

En tercer lugar, preservar la pobreza es necesario para perpetuar el clientelismo (y las prácticas corruptas relacionadas con el mismo), ya que los fondos destinados a la lucha contra la pobreza son indiscutibles por principio y poco controlados en lo que respecta a la manera de distribuirlos.

En cuarto lugar, presentar a la pobreza como necesidad primordial permite alentar la idea según la cual los otros aspectos de la política social (especialmente la protección de los asalariados y los necesitados, calificados de aquí en adelante como privilegiados) son secundarios o están destinados a desaparecer. Por último, la pobreza (y sus imágenes) juega(n) un papel paradójicamente importante para legitimar el poderío público tanto interno como externo, ya que lo importante a ese nivel no son los resultados obtenidos sino la envergadura de la tarea por realizar (y los créditos solicitados para hacerlo, dado que la pobreza es más “redituable” que la necesidad de cambiar una flotilla de aviones de caza).

La regulación de la pobreza está relacionada con la “navegación de estima” y sus efectos legitimantes son frágiles; la acción para “aliviar la miseria” no está destinada forzosamente a obtener el apoyo político de los necesitados mismos (quienes, ingratos, lúcidos o cínicos, toman lo que les sirve olvidando cada vez más esa gratitud infinita o esa deuda simbólica, características del viejo paternalismo clientelista) sino, en primer término, a obtener el apoyo de las clases medias con sentimiento de culpa y los gobernantes e instituciones del Primer Mundo. Pero no debemos preocuparnos, no debemos cantar victoria, debemos ser modestos, manejar hábilmente la zanahoria y el bastón (lamentando formalmente los bastonazos demasiado rudos, las masacres de campesinos sin tierra en Pará o de

niños de las calles de Río). La lucha contra la pobreza se transforma en la prueba máxima del arte de gobernar.

Luego de haber presentado estas premisas, proseguiré con seis propuestas de importancia desigual para hacer explícito lo que, a mi entender, constituye un cambio de sentido importantísimo en las políticas sociales de América Latina.

Las dos primeras propuestas nos recuerdan brevemente los elementos destacados de la historia de las políticas sociales en Europa, continente que sirvió de modelo a América Latina, desde ese punto de vista, durante la Segunda Guerra Mundial (por lo menos en los discursos gubernamentales, y sin discutir —por el momento— el carácter más o menos falso de esa referencia mimética). Europa también sirvió de referencia para elaborar categorías y conceptos y modeló la óptica de los políticos e investigadores, lo que es importante. Luego, desarrollaremos (más ampliamente) las propuestas relativas a América Latina. Todo estará adornado con ilustraciones y gráficas más o menos torpes.

Propuesta I.

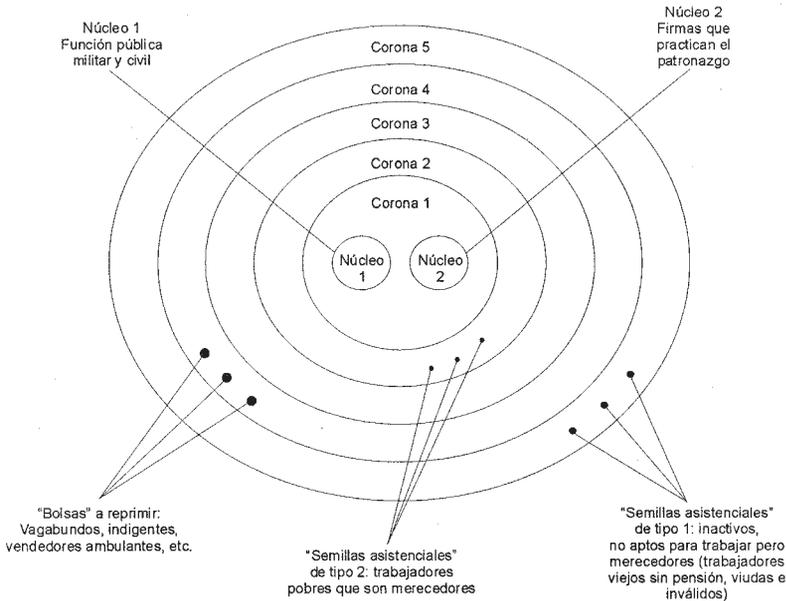
Sobre la generalización de la protección social en Europa

La protección social en Europa se constituyó a partir de “núcleos”.* en los cuales se instauraron mecanismos de protección que eran a su vez procedimientos de control y “fidelización”. El primero de esos núcleos fue la función pública (militar y civil);⁴ el segundo, las grandes firmas que auspiciaban ciertas ramas “estratégicas” y al mismo tiempo recientes (minas, siderurgia, ferrocarriles, etc.). Esos núcleos estaban rodeados de una sucesión de “coronas” (que,

* N. del T.: El autor utiliza la palabra *noyau* que quiere decir núcleo y también hueso de una fruta. Por eso luego continúa con la metáfora y habla de la *pulpe*.

⁴ El análisis del caso francés fue realizado por Fricot, Bernard, *Puissances du salariat-emploi et protection sociale à la française*, capítulo III. Ed. La Dispute, 1998, en el cual escribe (p.65): “El modelo salarial de la función pública sigue siendo desigual sin su radicalidad”.

Figura 1



- Corona 1: Asalariados estables del sector privado, sin apoyo
- Corona 2: Asalariados precarios del sector público y privado.
- Corona 3: No-asalariados estables, generalmente propietarios (campesinos, artesanos, comerciantes)
- Corona 4: No-asalariados inestables ("pequeñas chambas", comercios callejeros, etc.)
- Corona 5: Inactivos varios (estudiantes, rentistas, viudas, discapacitados, no aptos para el trabajo, ancianos sin jubilación, etc.)

para seguir con la metáfora, constituían la "pulpa") que presentaré según su orden de integración dentro de los mecanismos de protección social (según los casos: aseguradora o bismarckiana; de solidaridad nacional o beveridgiana; o híbrida). Esas coronas sucesivas pueden caracterizarse y representarse como lo muestra la figura número 1.

Los objetivos de la asistencia (las “semillas”) están situados principalmente en la corona 5 (discapacitados, viudas y madres solteras, etc.) y la corona 2 (asalariados pobres y aquellos que necesitarían apoyo), por lo menos hasta la Segunda Guerra Mundial. Los objetivos de la represión de los pobres están situados, principalmente, en la corona 4.

La protección social fue generalizándose. Ese movimiento, como sabemos, siguió dos vías bastante distintas: la vía “bismarckiana”, que consiste en alinear sucesivamente las diferentes coronas sobre el núcleo a velocidades que pueden ser muy heterogéneas según los riesgos cubiertos (Francia) o, por el contrario, bastante homogéneas (Alemania, Suecia). Ese movimiento puede ser muy largo (la integración de la corona 4, campesinos y no- asalariados no-agrícolas llevó unos veinte años en Francia, y la universalización de la protección social —tardía por cierto en ese país— data recién de mediados del decenio de 1970). La vía “beveridgiana” consiste en integrar la totalidad de las coronas simultáneamente cuando se trata de un riesgo determinado (eso comenzó en Gran Bretaña, a partir de la década de 1910 para una especie de pensión “mínima-vejez”), o cuando se trata de varios riesgos al mismo tiempo (como en 1944-45). El carácter no-contributivo del financiamiento (y la disminución de algunas prestaciones) rápidamente dio lugar a formas híbridas⁵ cuando aparecen formas aseguradoras (jubilaciones complementarias, mutuales-salud com-

⁵ Las formas híbridas se encuentran también en el sistema “bismarckiano”, que desconfiaba de los elementos “beveridgianos”, como en el ejemplo de los subsidios familiares en Francia.

La asistencia, en este caso, no toma sólo la forma de prestaciones monetarias sino también la de intervención de múltiples trabajadores sociales. Las “semillas represivas” (objeto de políticas de represión destinadas específicamente a los pobres) no están presentadas aquí. Formularemos la hipótesis de que, a diferencia de los Estados Unidos, la represión de los pobres en Europa todavía no es una política de masa. Sobre este último punto, cfr. Loic, Waquant, “De l’Etat social à l’Etat carcéral L’emprisonnement des ‘classes dangereuses’ aux Etats Unis”, en *Le Monde Diplomatique*, julio, 1998, pp.20 y 21.

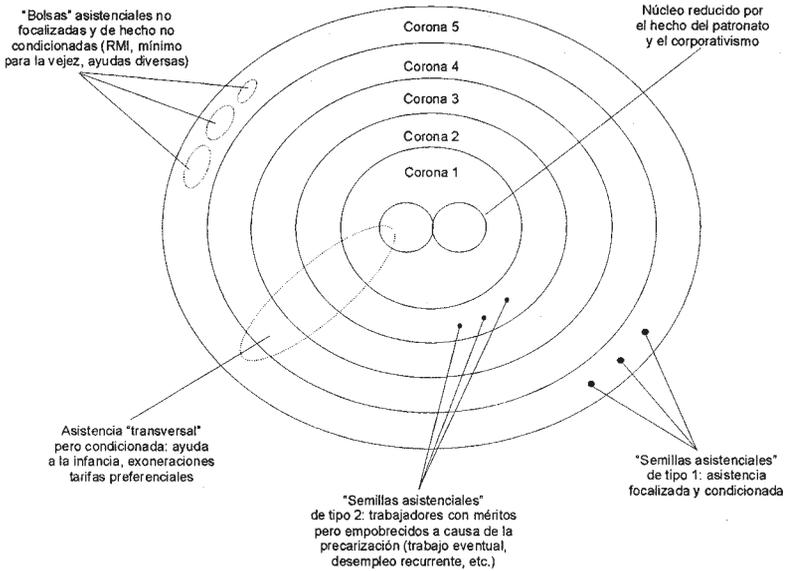
plementarias) asociadas a formas de combinación entre mercado y protección social cada vez más frecuentes (salud, planes de capitalización individuales).

Desde fines del decenio de 1970 (comienzo de la crisis del Estado Benefactor), el hecho más notable es el aumento del tamaño de las “semillas” asistenciales, las cuales se transforman en verdaderas “bolsas”, especialmente en las coronas 2 y 5 cuyo tamaño relativo aumenta (trabajadores precarios y/o de medio tiempo depauperados en la corona 2, desocupados de edad a quienes se les termina el derecho a recibir su pensión o adultos que nunca trabajaron —salvo pequeñas chambas— en la corona 5, etc.). Pero esta crisis no llevó a que las coronas quedaran fuera del sistema de protección. Por el contrario, por lo menos en los sistemas de inspiración bismarckiana, el principio de universalidad se mantiene y se crean nuevas prestaciones (anunciadas como *beveridgianas*, pero que en realidad son asistenciales en su mayoría): RMI, ayuda para la vivienda o para la primera infancia, subsidio-inicio de clases, comedor escolar, reembolso 100% de los gastos por enfermedad, pago de las mensualidades de jubilación para los desocupados de larga data, etc. El carácter puramente asistencial está marcado con más claridad en el sistema *beveridgiano* puro, llamado también “de solidaridad nacional”, financiado desde una base presupuestaria y no contributiva (especialmente en la Gran Bretaña *tatcheriana*), aunque no podemos hablar (debido a la sucesión de las autoridades locales) de exclusión de categorías enteras de los mecanismos de protección social.

Podemos representar así este modelo europeo de crisis: bolsas de asistencia (con poca focalización), semillas asistenciales (con fuerte focalización).⁶

⁶ La asistencia, en este caso, no toma sólo la forma de prestaciones monetarias sino también la forma de la intervención de múltiples trabajadores sociales. Las «semillas represivas» (objeto de políticas de represión destinadas específicamente a los

Figura 2



Propuesta 2.

Acerca de la relación entre políticas sociales y ciudadanía

Ese modelo de protección social es coherente con la visión de la ciudadanía que predomina después de 1945. Esta forma de ciudadanía, llamada "plena" o "salarial" por T. H. Marshall, Titmuss, G. Esping-Andersen y B. Théret, supone que los derechos-deberes sociales y su garantía son constitutivos de la ciudadanía e incluso constituyen el punto esencial de la misma. A decir verdad, los derechos-deberes sociales (que incluyen desde los asalariados hasta la gene-

pobres) no están presentadas aquí. Haremos la hipótesis de que, a diferencia de los Estados Unidos, la represión de los pobres en Europa todavía no es na política de masa. Sobre este último punto, cf. Loic Waquant: *«De l'Etat soacial à l'Etat carcéral L'emprisonnement des 'classes dangereux' aux Etats Unis»*. *Le Monde Diplomatique*. Julio 1998. p. 20 y 21.

ralidad de la población) están incluso más generalizados que los derechos-deberes políticos, ya que una parte importante de la población —los no-nacionales— está excluida de éstos últimos (Alemania) o sólo tiene acceso a éstos al cabo de dos generaciones(Francia).⁷

Seguiremos aquí la hipótesis enunciada por J. Donzelot,⁸ según la cual la confrontación postulada entre la homogeneidad del estatus político de ciudadano y la heterogeneidad de los estatus y las condiciones en el orden económico provocó “la invención de lo social” y las políticas sociales, destinadas a situar a los pobres, incluso a los que trabajan, en condiciones de ejercer sus derechos políticos. Retomando las palabras de G. Procacci:⁹ “A pesar de todo, los pobres no pueden no ser iguales”; las políticas sociales mantienen, pues, un vínculo estrecho con la cuestión de la democracia.

Ese vínculo es siempre ambivalente. Por un lado, las política aseguradoras —mientras la universalización y la homogenización de los sistemas de protección no estén terminados— tienen siempre un aspecto corporativista (que no es característico de América Latina). Partimos del núcleo estabilizado para protegerlo, lo que —inevitablemente— da a ese núcleo el aspecto de privilegiado.

Para que las políticas sociales presentadas como democráticas no produzcan el efecto inverso (un fraccionamiento tal de las situaciones económicas que subsistirían importantes formas de dependencia política anti-democráticas, clientelistas o netamente represivas), es preciso que esas políticas aseguradoras estén acompañadas ya sea por polí-

7 En los Estados Unidos, también los nacionales son excluidos masivamente de sus derechos políticos. Los delincuentes reincidentes: 3.9 millones de adultos(en 14 Estados) y más de 30% de los hombres negros en Alabama y Florida (según *The Economist*, citado por el *Courrier International* del 5/11/98). En los Estados Unidos, según el citado artículo de L. Waquant, 5% de los hombres (y 29% de los negros) están bajo tutela penal.

8 *L'invention du social*, Fayard, París, 1984.

9 *Gouverner la misère, la question sociale en France (1789-1848)*, Editions du Seuil, 1993.



ticas beveridgianas en sentido estricto (prestaciones gratuitas ligadas sólo a la residencia en territorio nacional), o bien por medidas de asistencia no personalizadas.¹⁰

La asistencia personalizada (en general descentralizada en el ámbito municipal, o incluso delegada a asociaciones privadas), por definición, es condicional, normativa, proveniente de la división entre buenos y malos pobres, y está mezclada de manera inextricable a objetivos de rectificación de los comportamientos. Aunque las excepciones abundan, la asistencia personalizada, globalmente, no contribuye a la democratización.

Pero, por otro lado, la instauración de políticas sociales permite tener acceso al espacio político (en términos de medios materiales y culturales) y escapar, además, de la dependencia política proveniente de la necesidad de entrar en una relación de favores (paternalista, clientelista u otra). Vemos que no hay nada nuevo ni exorbitante en las reivindicaciones actuales de movimientos populares latinoamericanos, reivindicaciones de escuelas, del sistema de agua o dispensarios “en nombre de la ciudadanía” o de la democracia. Pero en este caso, como en la historia europea, rara vez se mencionan las implicaciones corporativistas o creadoras de dependencia política de algunas formas de política social. La exclusión social, en el sentido de exclusión del empleo estable así como también de la inscripción en un sistema de derechos sociales, es una triple amenaza para la democracia: en primer término, una parte de los ciudadanos está materialmente incapacitada para ejercer sus

¹⁰ La división entre esas dos categorías —asistencia y solidaridad nacional— es ingrata, y ésta es precisamente una de las razones por las cuales es difícil analizar las políticas sociales en América Latina. En efecto, éstas se presentan en general como herederas del modelo beveridgiano, lo que supone la ausencia de condiciones personalizadas. Ahora bien, si bien es así en los textos que instituyen la protección social, el condicionamiento “informal” (el acceso a un derecho relacionado de hecho con el favor) domina en todos los países de América Latina mencionados en este artículo.

derechos políticos (por no tener siquiera vivienda fija); en segundo lugar, otra parte de los ciudadanos cae en una situación de dependencia política; en tercer lugar, la presentación de una masa de excluidos como amenaza del orden y la propiedad sirve para legitimar las prácticas policiales (legales, como la presencia de fuerzas armadas en los medios de transporte, o ilegales, llamadas *bavures*), y judiciales (desigualdad de condenas, encarcelamiento preventivo, etc.) que van contra la democracia (por lo menos contra el respeto a las libertades de desplazamiento, expresión y la igualdad de los ciudadanos ante la ley). Aquí podríamos preguntarnos también si lo que dijimos anteriormente respecto a la funcionalidad política de la pobreza sólo es válido para América Latina.

Propuesta 3.

Acerca de la extensión de los derechos sociales en América Latina

A grandes rasgos, la propuesta 1 es pertinente en un primer momento para la gran mayoría de los países de América Latina. La instauración de las políticas sociales parte de un núcleo, público y privado; la protección de ese núcleo se extiende a la corona 1, a veces muy pronto (Uruguay, Chile), a veces al mismo tiempo que en Francia (Brasil, México, Colombia, Argentina). En esa época —décadas de 1940 y 1950— que también es la época de los “grandes” dirigentes populistas (Vargas, Perón, Cárdenas), la perspectiva de ampliación gradual (y cercana) a las otras coronas es anunciada como un objetivo político prioritario. Pero, a diferencia de la Europa de entonces —en donde el movimiento de asalarización ya había ganado, según los países, de 60 a 80% de la población activa en Europa del Norte antes de la instauración de la protección social— esto puede verse desde otra perspectiva: una integración ultra rápida de la po-

blación no-asalariada, fuertemente mayoritaria, a la población asalariada. La extensión de la protección está ligada a una doble retórica: por un lado, la retórica de la modernización y la industrialización y por otro lado, en un país como México, a la retórica de la Revolución, en la cual la protección social generalizada es un componente prioritario. La asistencia a los pobres durante todo el periodo que va de la década de 1940 a mediados de la de 1980 siempre es calificada como residual. Como en la Europa del siglo XIX, toma formas muy variadas: clientelismo de notables locales, caridad religiosa, tutela casi carcelaria. La instauración de instituciones perennes de asistencia, medida que reduciría la eficacia de la asistencia en lo que respecta al clientelismo, es muy difícil por razones de retórica política: sería reconocer que el modelo social propuesto está organizado de manera durable según la modalidad de fractura y exclusión.

Con respecto a esta tercera propuesta, podemos hacer cuatro observaciones:

1. La extensión de la protección aseguradora se hizo gradualmente, sobre la base de compromisos categoriales de rama, empezando por los funcionarios del Estado, militares y, luego, civiles. Después, los trabajadores de las ramas claves (transportes, procesamiento de materias primas y productos de exportación —petróleo, metales, carne congelada, trigo, plátano, etc.); más adelante, los de las grandes firmas que producían para el mercado interno. Además del papel que jugó ese proceso en el desarrollo de un corporativismo de rama, es importante notar el efecto de *cliquet* en cada periodo en el que se manifiesta la necesidad de ampliar el compromiso político, es tan “fácil” ofrecer a nuevas categorías de asalariados las ventajas percibidas por las más antiguas, como difícil o incluso imposible es quitar a categorías protegidas desde mucho antes las ventajas adquiridas. Asistimos más bien a una especie de rivalidad,

pues estas últimas exigen una diferencia de ventajas con las nuevas categorías protegidas.¹¹ Esta fuga hacia adelante fue posible mientras la población protegida era relativamente joven y el empleo salarial aumentaba rápidamente (hasta fines de 1970). Luego, el alza rápida de las cotizaciones no hizo más que diferir unos años el problema. A fines de la década de 1980 (Chile anticipa el movimiento), la crisis financiera de las instituciones aseguradoras es tal que el discurso anti-*Welfare State* encuentra en ésta un argumento de peso (lo que se concreta mediante las reformas de 1993, esencialmente en Argentina y en Colombia).

Sin embargo, este esquema deja varias preguntas sin respuesta. La primera: ¿Por qué los escasos periodos con tendencia a homogenizar los sistemas de protección son periodos de régimen militar autoritario? (Por ejemplo, Brasil durante Castello Branco). ¿Por qué no es el caso de todos los regímenes autoritarios? (Los dos regímenes militares argentinos, a fines de la década de 1960 y la de 1970, continúan privilegiando el fraccionamiento, es decir la alianza con estructuras corporativas heterogéneas a pesar de una unidad organizacional). ¿Y por qué, una vez pasada la fase de “lanzamiento” de la protección social, no vimos resurgir en ningún lado un proyecto político que se apoyara en la perspectiva de una protección social homogenizada y generalizada? En general, esta última pregunta es rápidamente obviada, dado que la doble evidencia del corporativismo y el peso de la informalidad parece quitarle pertinencia. Sin embargo, la pregunta queda planteada.

2. Uno de los efectos más importantes de la instauración de la protección aseguradora es la creación de un importante *no man's land* entre aseguradora y asistencia. Este *no man's land* no está a la espera de ser integrado a ese

11 Sobre todos esos puntos, ver Lautier, B., “L’Etat-providence en Amérique Latine: utopie légitimatrice ou moteur du développement?”, en Marques Pereira, B. (coord.), *L’Amérique Latine: vers la démocratie?*, ed. Complexe, octubre, 1999.

tipo de protección, pero tampoco está destinado a caer en la asistencia. Reúne a los pobres y no pobres; el uso del término “marginalidad” (heredado de los debates marxistas del cono sur a fines del decenio de 1960) hace más confusa la extrema heterogeneidad de este grupo. En un principio, se trata sobre todo de no-asalariados (pequeños agricultores y trabajadores urbanos autónomos) y empleados domésticos. A partir de fines de 1960, ese *no man's land* se llena de asalariados precarios, agrícolas y de micro empresas; luego, a comienzos de la década de 1980, de asalariados precarios de las grandes empresas (la pérdida de la estabilidad es, en general, sinónimo de pérdida de los derechos sociales, especialmente en Argentina y Colombia). Ese *no man's land* aparentemente muy heterogéneo es en realidad rehomogenizado debido a la aceleración de la rotación de los mismos individuos entre los distintos segmentos que lo componen.¹² El carácter compuesto (en lo que respecta a los estatus profesionales) y al mismo tiempo relativamente homogéneo (en lo que respecta a la trayectoria de los individuos y su condición de vida) de este grupo impide hacer la división entre falsos pobres, buenos pobres dignos de asistencia y malos pobres que hay que reprimir, división que siempre ha estado en el centro de las políticas de la pobreza. La gestión política de este grupo está desprovista de todo fundamento formalizado: es netamente pragmática.

3. Existen grandes diferencias entre países con respecto a la cobertura que ofrece la protección social, incluso entre países cuyo PIB *per capita* es relativamente semejante (Argentina, México y Brasil, por ejemplo). Pero un examen

12 Esta forma de movilidad priva sobre la movilidad “trifásica” (informal-formal-informal) a lo largo del ciclo de vida, como lo demostró Pierre Huyette en el caso colombiano, el único en donde la dimensión precisa del fenómeno es posible. Cfr. “Mobilité et informalité: des nouvelles formes aux régulations modernes de l’emploi en Colombie”, en *Tiers-Monde*, núm. 152, octubre-diciembre, 1997.

atento muestra que esas diferencias surgen esencialmente debido al modo de conteo muy variable de un país a otro, que refleja no tanto las diferencias reales, sino el papel que juega (todavía) la idea de la homogeneidad del estatus de ciudadano en la retórica del poder.¹³

Cualquier comparación internacional en la materia requiere un estudio profundo de las instituciones y la realidad de la implementación de los derechos. Comparar números, estadísticas, no es pertinente en lo inmediato.

4. La creación de un “derecho social a la asistencia”, como fue el caso en Brasil mediante la ley del 7 de diciembre de 1993, no modifica en absoluto la enorme —y creciente— importancia de ese *no man’s land* sino más bien puntualiza uno de sus límites. En efecto, sólo una población extremadamente reducida¹⁴ tiene derecho a la asistencia, con prestaciones igualmente muy reducidas (un salario mínimo, en Brasil). Efectivamente —y era uno de los argumentos más fuertes a favor de la ley— el peso del clientelismo filantrópico puede reducirse mediante la afirmación de dicho derecho. Pero, además de crear, paradójicamente, una categoría de “pobres privilegiados”, afirmar que la creación de un derecho a la asistencia re-homogeniza a la ciudadanía o, por lo menos, la extiende y crea derechohabientes está sujeto a discusión.

Quizás se accede a una forma de ciudadanía cuando crece la diversificación de las formas de ciudadanía. Pero reducir la ciudadanía al hecho de tener “derechos” sin mencionar su diversidad y la desigualdad de su nivel de

13 Para el caso mexicano, ver mi texto citado en la nota 3, p. 193-194. Por ejemplo, en 1991, de los 48.7 millones de derechohabientes a los servicios de salud del seguro social, sólo 64.8% efectivamente tenían acceso a esos derechos.

14 “Las personas discapacitadas y aquellas mayores de 70 años que prueban que no tienen medios para garantizar su propia subsistencia ni pueden contar con sus familias” en el caso brasileño, según el artículo 20 de esta ley. Ver al respecto: Boschetti-Ferreira, Ivanete Salette, *La sécurité sociale au Brésil après la Constitution de 1988: entre l’assurance et l’assistance*, Tesis doctoral de sociología, EHESS, París, 1998.

garantía, aunque no sea despreciable en términos simbólicos, cambia totalmente el sentido político de la noción de ciudadanía. Estamos cada vez más reducidos a una alternativa que hace desaparecer la utopía de una ciudadanía generalizada: o bien nos atenemos a una ciudadanía restringida a un grupo social pero relativamente homogénea dentro de éste (ya no se trata de la figura del ciudadano — hombre, libre y propietario— de las repúblicas griegas antiguas o de los asalariados “privilegiados” del corporativismo latinoamericano triunfante en el decenio de 1950. Sólo éstos últimos gozan de la ciudadanía “plena”, o sea tener los derechos sociales, aunque formalmente toda la población mayor sea ciudadana); o bien nos dirigimos hacia una ciudadanía aparentemente generalizada, pero dividida entre numerosos estatus (el de “asistido con derechos” es el más reciente) de los cuales el más importante es un no-estatus(el *no man's land* mencionado anteriormente).

Propuesta 4.

Acerca del “núcleo” de asalariados protegidos

El periodo que comienza en 1983 está marcado por una serie de fenómenos cuya importancia relativa difiere entre los países más importantes de América Latina (Brasil, Argentina, México, Colombia), pero que sin embargo encontramos en cada uno de ellos. Aislaré tres, que reducen el peso relativo del núcleo dotado de derechos sociales de tipo “contributivo”.

El primero es el más evidente: la reducción del empleo en la función pública. Pero, en realidad, cuantitativamente no es el que predomina.

En efecto, el empleo público militar ha disminuido en casi todos lados (excepto en Colombia). El empleo público central —o federal— también se ha reducido en toda América Latina desde hace 15 años (excepto en Brasil). Pero

esto ha sido compensado en gran parte por un aumento de empleo en el ámbito de los estados, provincias y municipios, debido a leyes o constituciones (Brasil, Colombia) que preconizan la descentralización. Esto muestra la ambigüedad de las recomendaciones de las instituciones internacionales, que por un lado preconizan la reducción del peso del Estado y la descentralización (y por el mismo motivo: un “buen gobierno”) y por otro llegan a un resultado cuantitativo probablemente cercano a cero. Evidentemente, los datos estadísticos son más confiables en lo que respecta al Estado central, pues la disminución de efectivos que emplea se ve con más claridad que el aumento de empleos locales. El carácter fuertemente clientelista de la creación de éstos últimos, en general es propicio para disimularlos mediante artificios administrativos y contables. La incertidumbre en cuanto a los datos estadísticos (producidos por los Estados federales, que sobrevalúan la reducción del número de funcionarios por razones tácticas evidentes) no permite asegurar nada con rigor. Pero, por lo menos, debe privar la duda y lo más prudente es formular la hipótesis de una relativa estabilidad.

El segundo fenómeno que leva a reducir cuantitativamente el núcleo asegurador es la reducción del empleo en las empresas públicas. El factor predominante, aquí, es la política de privatizaciones. En todos lados, ésta se tradujo en una reducción de efectivos,¹⁵ que eran —por evidentes

15 Por ejemplo, los efectivos de Telefónica de Argentina, privatizada en noviembre de 1990, pasaron de 22,000 en esa fecha a 15,500 en septiembre de 1995; y la productividad (número de líneas nuevas por empleado) se multiplicó por 2.7 durante ese periodo. Ver Pierbattisti, Damián, “Les nouvelles formes de gestion de la force de travail et les mutations des identités professionnelles en Argentine (1991-1995)”, en *Memoria de DEA de Sociología del desarrollo*, París I-IEDES, pp. 79-80. En esa empresa, el Convenio Colectivo de Trabajo fue renovado por última vez en mayo de 1991. Las “ventajas” que tiene (jornadas de trabajo de 7hrs. 45 min., pago de gastos médicos a través de las obras sociales del sindicato, pago de horas suplementarias) desaparecen para los trabajadores que empezaron a trabajar después de esa fecha. Ver Abeles, M., Forcinito, K. y Schoor, M., “Confirmación y consolidación

razones de compromiso político basado en el corporativismo— los que gozaban de los derechos sociales más amplios de todos los asalariados (con excepción de los militares).¹⁶ Además, la privatización estuvo acompañada, en general, por una diferenciación de estatus dentro de la unidad productiva, mediante una exteriorización jurídica de ciertas actividades (*terceirização*, en portugués), en donde los asalariados de firmas subcontratantes no tienen ni la misma garantía de estabilidad ni los mismos planes de jubilación o de salud que los que permanecieron jurídicamente en la firma.

El tercer fenómeno, el más general, es la disminución del empleo en las firmas privadas en donde el nivel de protección social era el más elevado, que va acompañada por un movimiento de *terceirização* análogo al que pasaron las firmas privatizadas.¹⁷

En general, en las ramas con más alto nivel de protección de los asalariados, las pérdidas de efectivos han sido más brutales, en especial en Argentina como resultado de la política de estabilización de 1991, o en Brasil debido a la apertura comercial en la misma época.¹⁸ Esto no tiene por

del oligopolio de las telecomunicaciones en la Argentina", en *Realidad Económica*, núm. 155, Buenos Aires, marzo de 1998.

16 Para una descripción del ejemplo más acabado de esa "sobrepotección" social en el marco del corporativismo sindical triunfante, ver Prévôt-Schapiro, Marie-France, "Les travailleurs du pétrole au Mexique. Pouvoir syndical, mobilisation de la force de travail et gestion de l'espace", en *Cahiers des Sciences Humaines*, ORSTOM, vol. 23, núm. 2, 1987.

17 Ese movimiento puede tomar una amplitud tal que los subcontratistas en el centro industrial, organizados como "consorcio modular", efectúan la totalidad de las operaciones industriales; la empresa-madre conserva sólo las operaciones de coordinación y venta. El ejemplo más acabado es el de la fábrica de camiones Volkswagen de Resenda (a medio camino entre Río de Janeiro y San Pablo), en donde 300 empleados de vwcohabitan con 1,500 empleados de los subcontratistas (fines de 1997). Ver al respecto: Salerno, Mario S., "Restructuration de la production et travail dans les entreprises installées au Brésil", en *Tiers-Monde*, núm. 154, abril-junio, 1998, pp.321 y ss.

18 Por ejemplo, las empresas del polo petroquímico de Camacari (en la periferia de Salvador-Brasil) han perdido 8,000 de sus 25,000 asalariados entre 1990 y 1993.

qué sorprendernos ya que en las ramas más protegidas de la competencia internacional, los niveles de protección social—base del compromiso corporativista— eran los más elevados hasta fines de la década de 1980.¹⁹

En los decenios de 1940 y 1950 se creó un conjunto coherente: políticas de sustitución de importaciones, protección aduanera, importante sector público, compromiso corporativista con un “núcleo” de trabajadores estables, protección social de ese núcleo. El fin de las políticas de sustitución de importaciones, luego del “ajuste”, no bastaron para desestructurar este conjunto que estructuraba muy fuertemente a las sociedades latinoamericanas. La apertura comercial, las privatizaciones y las estabilizaciones monetarias, luego los *cracks* financieros (México 1994-95, Brasil 1998-99) le están dando, según parece, el golpe de gracia.

Si bien este conjunto económico-político-social pierde su coherencia, no por eso el núcleo de trabajadores protegidos desaparece. Esto se debe a dos motivos principales. El primero: la necesidad de un compromiso político con el “corazón” de la clase asalariada subsiste. Esto es bien claro especialmente en Argentina durante los años 94 y 95. Se toman una serie de medidas tendientes a debilitar a los trabajadores externos al núcleo, especialmente la reforma de la Ley de protección del trabajo en los PME, relativa a prácticamente todas las formas de flexibilización posibles) y a firmar un acuerdo con la CGT para limitar las reformas

Sólo 7% de los asalariados expulsados habría sido “terciarizado”. Ver al respecto Guimaraes, Antonio S., “Réorganisation de la production des rapports industriels dans la pétrochimie brésilienne - les années 90”, en Cabanes, R. y Lautier, B., *Profils d'entreprises au Sud-Les politiques de gestion face aux cultures et aux statuts*, Ed Karthala, 1996, pp. 209-230.

19 Es preciso introducir aquí una diferencia entre Brasil y Argentina. En Brasil la política de apertura de 91-92 se diferenció según las ramas, y sus efectos sobre el empleo estuvieron garantizados y protegidos también. La reforma monetaria de 1991 en Argentina alcanzó de manera indistinta a todas las ramas relacionadas —de cerca o de lejos— con el comercio mundial. Esta situación sólo caracterizó a Brasil después del Plan Real de 1994.

del derecho social relativas al núcleo (suspensión de la desregularización en el campo de la salud y la reforma de las modalidades de negociaciones colectivas).²⁰ Por supuesto, cada vez que la coyuntura es políticamente desfavorable para el núcleo, éste pierde ciertas garantías. A largo plazo, se le va royendo y dividiendo (debido a la descentralización creciente de las negociaciones colectivas). Sin embargo resiste.

El segundo motivo por el cual el núcleo resiste es, al mismo tiempo, un motivo de su división: se trata de la multiplicación de regímenes particulares de protección social en las empresas. Esos sistemas existen desde hace bastante tiempo (como los de los bancos mexicanos, en lo que respecta a la salud), pero desde comienzos de 1990 se desarrollaron de manera descarada.

Ese desarrollo se realizó debido a la descentralización generalizada en todo el continente, de firmas de los convenios colectivos que dan lugar a políticas de “fidelización” de la fracción de mano de obra más calificada. Este proceso es favorecido al cambiar de régimen de jubilación y pasar al de capitalización, que autoriza diferencias muy importantes de una empresa o de una categoría de mano de obra a otra (como lo vimos en Chile a partir de 1981). Pero también se desarrolla con respecto a la salud, ya que los empleadores firman contratos con compañías aseguradoras o bien directamente con clínicas u hospitales privados.

20 Ver Etchemendy, S. Y Palermo, V., “Conflicto y concertación. Gobierno, congreso y Organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem, 1989-1995”, en *Desarrollo Económico*, vol. 37, núm. 148, enero-marzo de 1998, Buenos Aires, p. 559 y ss. Aunque el gobierno haya obtenido éxitos significativos desde su punto de vista (reforma de la legislación sobre los accidentes de trabajo, la justicia del trabajo, etc.) estuvo limitado evidentemente por las exigencias políticas. El ministro de Trabajo, M. Caro Figueroa, escribía en *La Nación* del 19/12/95: “Sólo hicimos el 30% de lo que era necesario”; y ante la Asamblea del BID en marzo de 1996, el Ministro de Economía, Domingo Caballo, proponía dos ejes mayores de la política económica del segundo mandato peronista: “La flexibilización de la legislación del trabajo y la desregulación de las obras sociales”(idem).

Pero el desarrollo de estos regímenes de protección social empresarial no sólo involucra a los trabajadores más calificados. En algunos casos, la instauración de la “sobrepotección social” es el corolario de un despido masivo de todo el personal seguido de una nueva contratación selectiva, ya que todo el personal conservado se mantiene en el núcleo. El caso de la FIAT-Betim (Minas Gerais, Brasil) es un ejemplo típico de esta situación: después de una larga serie de huelgas muy conflictivas (1978-1984), la dirección despide y vuelve a tomar al personal caso por caso. Posteriormente, toda contratación se realiza con base en “cartas de presentación” hechas por asalariados que trabajan en la empresa. Paralelamente, la empresa reorganiza toda la producción con métodos “toyotistas” (todo a tiempo, calidad total, etc.) pero con una escasa robotización para la rama. Luego, a fines de 1991, se negocia con el INPS (Instituto Nacional de Previsión Social) un acuerdo según el cual la Fiat, en vez de pagar las cotizaciones al INPS, las utiliza para montar su propio centro de salud, siempre y cuando aporte una suma por lo menos equivalente. En realidad, la empresa fue mucho más allá de sus obligaciones: planes de internación, medicina ambulatoria y tratamiento odontológico, prevención y vacunación, subsidios de enfermedad que garantizan el sueldo, seguro de vida y muerte, guarderías, distribución de alimentos, préstamos; podemos agregar el esparcimiento, los deportes, los *clubs* que nos recuerdan el *dopolavoro* de la Italia fascista y las “ciudades-fábricas” del paternalismo minero y siderúrgico en Francia en la segunda mitad del siglo XIX. Prueba de esto es la actitud entusiasta²¹ de algunos trabajadores que se adhi-

21 Muestra de esto son los dos extractos de entrevistas realizadas por Solange Pimenta: “Me siento honrado de pertenecer a la Fiat, si bien las exigencias son duras para la clase obrera —pero es uno de sus derechos—. La Fiat nos da muchas ventajas y beneficios sociales. Es una maravilla: asistencia médica completa, préstamos, transporte, todo. Sencillamente, es fantástico”. “Todo lo que necesito, lo obtengo en Fiat: empleo, asistencia médica de excelente nivel, club para el esparcimiento y las



rieron al sistema, a pesar de que los salarios sean más bajos que los de las firmas automovilísticas del ABC paulista.²²

En resumidas cuentas, la protección social aseguradora en América Latina, neoliberal o no, sólo se desprendió de una parte de lo que la fundaba y que está esencialmente ligada al tipo de compromiso político entre el núcleo salarial estabilizado y el Estado. Lo que desapareció a comienzos del decenio de 1990 se debe, fundamentalmente, a dos cosas.

La primera es el “efecto de cliquet”, la irreversibilidad de la concesión de cualquier beneficio, que se transforma automáticamente en ventaja adquirida, y que provocaba una perpetua fuga a posteriori (debido no sólo a la imposibilidad de suprimir derechos sociales a una categoría de asalariados cuando se otorgaba derechos a una nueva categoría, sino también a la obligación de mantener un diferencial entre antiguas categorías protegidas y nuevas).

La segunda es la obligación de homogenizar, según las tendencias, no sólo la definición de “beneficios sociales” sino su administración. El deterioro de los estatus, la descentralización de los convenios colectivos, el desarrollo del subempleo, la debilitación sindical y el desmoronamiento de los sistemas de jubilación por distribución,²³ paralela-

diversiones, una atención constante. La empresa es casi todo para mí” (Pimenta, Solange M., *Le tournant de la Fiat mineira: travail, imaginaire et citoyenneté dans l'expérience des travailleurs*. Tesis de doctorado en sociología, IIEDES-París I, 1996, pp.293-294; la tesis detalla ampliamente estos temas, sobre todo la manera en que la firma, en el imaginario de los trabajadores, sustituye al Estado como proveedora de “beneficios sociales”).

22 De 31 a 75% en 1989, según la calificación.

23 Sería demasiado extenso desarrollar este tema en el marco del presente artículo. Ver al respecto Queisser, Monika, “La réforme des fonds de pension: leçons d'Amérique Latine”, en *Cahiers de Politique Economique*, Centre de Développement de l'OCDE, 1998. Notemos simplemente que, fuera del caso chileno —calificado como “exitoso”— el balance del tránsito a la capitalización está muy mitigado. En Argentina, la proporción de afiliados que cotizan efectivamente pasó de 62% al comienzo del sistema (1994) a 49% a fines de 1997. En Perú, la proporción es de 44% (sin contar todos los problemas anexas ligados a la transición de un régimen a otro, a los gastos de gestión, a la sensibilidad ante las crisis financieras, etc.) Si sabe-

mente a la apertura económica y a crisis financieras graves,²⁴ han sido poderosos factores de fragmentación. En cambio, la triple función positiva de la protección social —desde el punto de vista patronal— no desapareció: por un lado, el vínculo positivo entre una mano de obra sana, formada, sumisa y la productividad (aunque el lenguaje contemporáneo, repleto de “recursos humanos” y de “capital humano” difiere evidentemente del de “la economía social” de 1830, el fondo sigue siendo el mismo); por otro lado, la creación de un “trabajador colectivo” o incluso de un “cuerpo colectivo” cuyo efecto va más allá de las nociones de economía en escala o sinergia. La renovación de las metáforas familiares en las grandes empresas directamente comprometidas dentro del mercado mundial es muestra de ello.²⁵ Y ya prácticamente no es posible limitar la explicación del compromiso con el trabajo a un simple efecto de la amenaza de despido.

Por último, la protección social empresarial sigue siendo un medio para limitar la movilidad de los trabajadores calificados y formados —como en el paternalismo del siglo XIX— y para preservar los convenios colectivos de trabajo. En ese sentido, es utilizada por las empresas como arma estratégica.

Entonces, estamos en una situación —*mutatis mutandis*— análoga a la de la década de 1880 en Europa; pero esta refe-

mos que, además de los países citados, Colombia, Uruguay, México, Bolivia y El Salvador pasaron a la capitalización, podemos inquietarnos ante la perspectiva que se nos aparece: sólo los asalariados más estables, el “núcleo duro”, gozarán de una jubilación. En cuanto a los otros... será cuestión de pensar en ello hacia el año 2030.

24 Evidentemente, es difícil afirmar que tal “plan de convertibilidad” (Argentina 1991, Brasil 1994) o tal “apertura comercial” (Brasil 1991, México 1994) se instauraron sobre todo para poner a los asalariados y a sus sindicatos en posición de debilidad. También es difícil imaginar que ese tipo de objetivos no interviniera cuando se tomaron tales decisiones.

25 Lo que rompe, evidentemente, con otro tipo de metáfora, como el célebre: “Perón es mi padre y el Estado es mi madre”, de fines del decenio de 1940 en Argentina.

rencia histórica nos incita a decir que si hay aparición masiva de empleos, las exigencias de la movilidad de la mano de obra calificada sólo podrán ser asumidas por mecanismos estatales de homogenización de las “ventajas sociales” y de garantía de éstas en caso de movilidad.²⁶

En cuanto a los asalariados protegidos anteriormente, estamos pues ante un triple movimiento: el “achicamiento” del núcleo principal; la autonomización de sub-núcleos, generalmente limitados a una sola empresa; la aparición de coronas, alrededor del núcleo y los sub-núcleos, formadas por asalariados de empresas que dejaron el núcleo (generalmente PME).

De esos fenómenos, podemos dibujar la figura número 3.

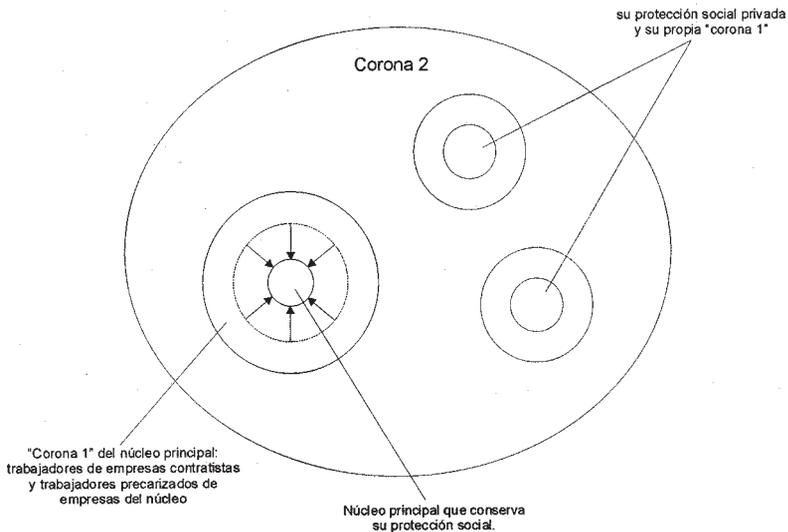
Propuesta 5.

Acerca de las políticas asistenciales

Las políticas sociales asistenciales son de naturaleza múltiple, y enunciarlas supone poner en claro la definición de lo “social” cuyos límites empíricos son imposibles de definir a priori, como ya hemos visto anteriormente. En el transcurso del último medio siglo, en América Latina se enfrentaron dos lógicas ligadas a la parte de la población que se decide asistir, y a la modalidad de esta asistencia. La primera lógica puede calificarse de populista, la segunda, de “focalizada”.

26 Por supuesto, es aventurado comparar la América Latina actual con la Europa de comienzos de siglo, sobre todo porque la salida de una crisis mundial (decenio de 1890) y la guerra del 14 jugaron un papel muy importante en esta necesidad de movilidad de una mano de obra calificada. Sin embargo, la competencia entre empleadores en busca de mano de obra calificada existe ya en algunas ramas (tecnologías de la información, finanzas). Hay incertidumbre cuando esos empleadores recurren al Estado para limitar los efectos negativos —para ellos— de esta competencia mediante medidas costosas para la mayoría de ellos, y para homogenizar, de manera exigida, las prácticas empresariales. Sin embargo, recurrir eventualmente al Estado para unificar las prácticas de las empresas y favorecer la movilidad podría afectar, en un término previsible, sólo a una parte muy minoritaria de los asalariados; sería ilusorio ver en eso el motor de una restauración —o de una instauración— del Estado Benefactor.

Figura 3



La lógica de asistencia populista no se constituye a partir de la identificación de tal o cual categoría de población que “merece” o “tiene necesidad” de ser ayudada. La asistencia es un modo de relación global de “lo de arriba” con “lo de abajo”, del Estado con el pueblo, del líder con *su* pueblo. Ese tipo de relación se basa en una relación global de favor y sujeción, en la cual la asistencia es la contraparte natural de una adhesión no sólo a un programa político sino también a un proyecto de sociedad. Numerosos autores, admitiendo la pertinencia de análisis “clásicos” del populismo —como el de las décadas de 1940 y 1950 realizado por Francisco Weffort²⁷ (Vargas, Perón, etc.)—, piensan que ahora pasamos a un “neo-populismo”, basado más en la adhesión emocional y/o comunitaria que en una estrate-

27 Weffort, Francisco C., “Le populisme dans la politique brésilienne”, en *Les Temps Modernes*, oct., 1967, pp. 624-649 y *O populismo na política brasileira*, Ed. Paz e Terra, Río de Janeiro, 1978.



gia de integración de la clase obrera a un compromiso político.²⁸ Esta visión, sin duda, está sesgada y hace muy poco caso a formas asistenciales ligadas a ese “nuevo” populismo, le pone demasiado énfasis a la emoción, a la irracionalidad del “pueblo”. Por cierto,²⁹ “el carisma televisivo está desprovisto de sublime”, por lo menos desde el punto de vista del politólogo europeo que no logra entender por qué Collor fue electo. Pero es apresurado deducir de ello que sólo la emoción reemplazó lo que era —junto con el corporativismo— la otra base “real” de la adhesión de las clases populares a los regímenes populistas: un conjunto de distribuciones otorgadas por la Nación, cuyo líder, carismático como Perón o tristemente anodino como Fujimori, es sólo su representante. En el marco ideológico del populismo todo individuo es, paradójicamente, un ser que tiene sus derechos sin necesidad de ser un ciudadano: la distribución de alimentos —o las subvenciones— los equipos urbanos, las escuelas, etc., son favores que la Nación y su jefe hacen a sus “hijos” y son derechos de estos últimos cuyo líder se arroga la prerrogativa esencial: decir qué se puede distribuir y cuándo.³⁰ Entonces, las políticas populistas son directamen-

28 Ver el siguiente pasaje de Norberto Lechner en “A la recherche de la communauté perdue. Les défaits de la démocratie en Amérique Latine”, en *Revue Internationale des sciences sociales*, XLIII(2), agosto de 1991, p. 587: “Importa poco la ausencia total de perspectivas de futuro; lo que cuenta es el presente: la restauración, aquí y ahora, de un sentimiento de comunión. El populismo, que apela a formas emocionales de cohesión e identidad, no tiene nada que ver con el contenido de los programas. Por eso puede combinarse con programas de modernización económica”. Ver también Taguieff, P. A., “Le populisme et la science politique: du mirage conceptuel aux vrais problèmes”, en *Vingtième siècle*, núm. 56, octubre-diciembre de 1997, pp. 4-33.

29 P. A. Taguieff, en el artículo citado con respecto a Fujimori, Menem y Collor (p.31), califica las propuestas electorales de éstos como “grado cero del mensaje pragmático”. Sin embargo, para este autor como para muchos, el misterio sigue estando presente: ¿Cómo hacerse elegir sin programa?

30 Esta curiosa asimetría (derecho contra favor) corta aparentemente con la clásica asimetría que caracterizaría al Estado Benefactor(derecho contra obligación). Sin embargo, en cuanto el Estado Benefactor entra en crisis y se opera una selección entre los derechos —todos reafirmados sin embargo como derechos—, el modelo asimétrico retoma su vigencia aquí también.

te políticas de lucha contra la exclusión, ya que se presentan como el complemento constantemente centrípeto de los mecanismos centrífugos de la economía. Las políticas asistenciales de tipo populista tienen caracteres evidentemente clientelistas. Pero en este caso se trata de un clientelismo por delegación: la adhesión a tal o cual cacique local distribuidor del maná público, por ejemplo, es deducible del compromiso firmado directamente entre cada individuo y el Estado (y su jefe).

La lógica asistencial “focalizada” es bien conocida desde que en 1990³¹ pasó a ser el *leitmotiv* del Banco Mundial. La lógica de esta institución se encuentra entre dos objetivos distintos:

- El primero³² es un objetivo político, ligado a la retórica del “buen gobierno”. El Banco Mundial, así como el FMI, jamás admitió que el ajuste económico era intrínsecamente “productor de pobreza”. Por un lado, se acusa a los gobiernos quienes, debido a la falta de “coraje” político, no han aplicado completamente los planes de ajuste.³³ Por otro lado se acusa a todos los tipos de asistencia “generalista” destinados a la totalidad de la población pobre; se los denuncia como facilitadores de malversación de fondos, corrupción y reino de favores.³⁴

31 Recordémoslo, luego de las propuestas de la UNICEF preconizando *L'ajustement à visage humain*, título de la obra de G. A. Cornia, R. Jolly y F. Stewart, ed. Económica, París, 1987.

32 El hecho de que esté en primer término no es casual.

33 La palabra “populismo”, en una acepción cuando menos reductora, es utilizada frecuentemente por el Banco Mundial para explicar la incapacidad para reducir los gastos públicos, particularmente los gastos sociales. Pero el modelo de “coraje político” anti-populista que constituía el Chile de los años 1973 y subsiguientes ya no se puede presentar más. La pareja: asistencia focalizada-“buen gobierno” supuestamente proporciona el par simétrico virtuoso del populismo y de lo que está ligado a él (corrupción, clientelismo, etc.). La ausencia de todo análisis en términos de imposición de legitimidad, en este razonamiento, le quita evidentemente lo esencial de su pertinencia. Pero no es, según parece, el problema del Banco Mundial.

34 No sin razón, por otra parte, como lo mostraron cientos de ejemplos, de los cuales los dos más célebres son quizás las desviaciones de fondos dentro de la Le-

La “buena” asistencia debe tener dos características: dar lo más posible de asistencia, ser descentralizada lo más posible, lo que demuestra, para emplear un eufemismo, una cierta ingenuidad: si bien los casos de corrupción, manejos de fondos indebidos, etc., salieron a la luz sobre todo en el caso de la ayuda humanitaria de urgencia, las ayudas menores no están exentas. Nada impide que distribuciones de materiales de construcción, vacunas y, sobre todo, construcción de infraestructuras urbanas sean la base de la corrupción. En cuanto al postulado según el cual la descentralización permitiría más transparencia a través del “control ciudadano”, éste supone —para su concreción— condiciones políticas que rara vez se dan simultáneamente. Globalmente, asistimos a una mayor presencia del clientelismo, aun cuando no haya corrupción (el crédito del Banco Mundial se transforma rápidamente en favor del presidente municipal o del gobernador).

- El segundo objetivo de esta asistencia “focalizada” es limitar la ayuda a los “focos reales”, que “realmente” necesitan ayuda. Detrás del arsenal de técnicas que intentan desenmascarar a los “falsos pobres” (recordemos el *Manual del visitador del pobre*, publicado en 1820 por el Barón de Gérando) hay un forcejeo constante entre dos posiciones: 1. Los verdaderos necesitados son sólo aquellos que no tienen ninguna posibilidad de integrarse a los circuitos productivos ni de tener acceso a redistribuciones contractuales (jubilación, etc.). Caemos aquí en la lógica restrictiva de la ley brasileña de 1993, citada anteriormente. Hablar de “de-

gión Brasileña de Asistencia, durante el gobierno de Collor, y la serie de escándalos dentro de la Conasupo, organismo mexicano encargado de garantizar los precios a los agricultores así como también garantizar los productos básicos, y “costaba” 2.4% del presupuesto en los últimos años de su funcionamiento (79/82).

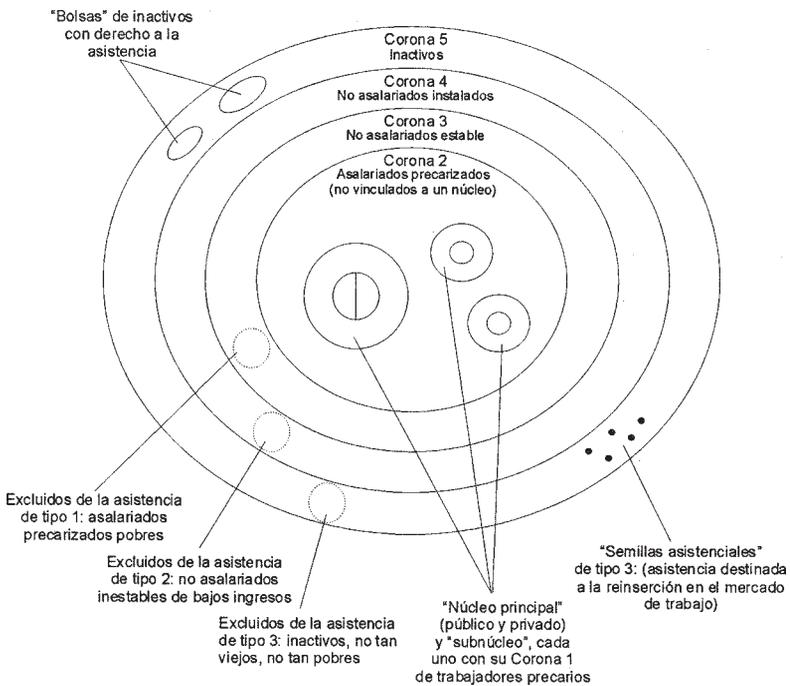
recho a la asistencia” sólo da un tinte legal a ese principio restrictivo; o 2. Los necesitados son también aquellos a quienes bastaría algo (preferentemente poco) para arreglárselas solos. Entramos entonces en una serie de problemas insolubles. El primero es que, desde el principio, quedan excluidas del razonamiento algunas “necesidades de los pobres” más evidentes (una reforma agraria, por ejemplo). El segundo es que para realizar la selección de aquellos que son dignos de ser ayudados se mezclan inevitablemente los datos con apariencia objetiva (posesión de un capital: herramientas, taller, tierra, conocimientos, etc.) y los datos más subjetivos (“espíritu empresarial”, “voluntad de salir a flote”, etc.). Se entra en una serie de procedimientos arbitrarios; y el clientelismo que se había querido sacar por la ventana regresa por la puerta. El tercero es que se crea una categoría de “excluidos de la asistencia”, quienes en realidad constituyen la gran mayoría de la población “ayudable”. Esos “excluidos de la asistencia” forman elementos del *no man’s land* ya descrito anteriormente. Algunos siguen perteneciendo a la “primera corona” que rodea al núcleo salarial: asalariados precarios que perdieron el derecho a un seguro social y alternan con la desocupación, un salario precario y “pequeñas chambas”; otros pertenecen a la segunda corona: no-asalariados incapaces de demostrar un potencial productivo digno de ser alentado (independientes de servicios y comercio no-estable); otros, por último, pertenecen a la tercera corona, calificada de inactiva, pero no son considerados dignos de formar parte de los “focos asistenciales” (las semillas asistenciales, por analogía con los núcleos) de la primera o segunda categorías: no son suficientemente pobres, tampoco demasiado viejos, se sospecha que delinquen o simulan. Todos esos mecanismos de



focalización tienden a excluir esas categorías de la asistencia, sin que se pueda hablar de exclusión social (ya que los mecanismos de afiliación basados en el trabajo, las relaciones familiares o de vecindad no desaparecen).

Entonces, podemos completar el esquema precedente para llegar al que se muestra en la siguiente figura

Figura 4



La distinción entre lógica populista y lógica de focalización de la asistencia es una distinción analítica que plantea problemas empíricos evidentes en el periodo reciente. Tenemos un ejemplo en la discusión sobre el Programa Nacional de Solidaridad mexicano (1989-1995), que ha sido larga y detallada. Sobre este programa se dijo todo y todo lo con-

trario.³⁵ La única conclusión que podemos sacar de ese debate, con respecto a la lógica implementada, es que es mixta, lo que reconocen incluso los consultores del Banco Mundial como Denise Dresser quien escribe que:

El Pronasol rompe con el sistema de subsidios en gran escala y con el alto grado de gastos de los años 70, en favor de una práctica más selectiva para ser más eficaz en la ayuda a los pobres, para adaptar el papel social tradicional del Estado a las exigencias de eficiencia de una economía reestructurada. Oficialmente, el Pronasol no representa una ruptura con los compromisos revolucionarios del Estado, sino que constituye el único programa capaz de restaurar el auténtico papel social del Estado, debilitado por el derroche de las administraciones anteriores.³⁶

La panoplia de argumentos del Pronasol es mucho menos transparente en sus objetivos neoliberales de lo que pudieron afirmar sus críticos más virulentos. Encontramos un programa lleno de objetivos: lucha contra la burocratización, la corrupción y el clientelismo. Con bastante precisión, el populismo se caracteriza por determinar “desde arriba” las necesidades populares, mientras que el Pronasol partiría “desde abajo” y sería “popular” y no “populista”.³⁷ Pero al mismo tiempo, y contrariamente a lo dicho, se niegan a “focalizar” la ayuda sólo en las categorías vulnerables.

Hay que aportar asistencia a comunidades, pueblos, barrios; las alusiones a la ideología de la Revolución son constantes; ya no se trata de ayudar sino de insertar, a través

35 Se podrá encontrar una síntesis de esta discusión en mi texto (1998) citado en la nota 3, pp. 196-203.

36 Dresser, D., “Pronasol y política: combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad”, en F. Vález (dir.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, Lecturas, IRAM, FCE, México, 1994, pp. 267-269.

37 Ver la entrevista a Olga Elena Peña Martínez, jefe de la Unidad de Atención a la Ciudadanía, *El Nacional*, 8 de febrero de 1991.

de las comunicaciones (rutas, teléfonos), el deporte, la escuela tanto como el acceso a condiciones de producción mercantil en un proyecto nacional. Lo que el gobierno de Salinas llamaba “liberalismo social” (retomando allí también un término de fines del siglo pasado) es en realidad un híbrido de dos lógicas asistenciales que el Banco Mundial parece haber aceptado sin comprender lo esencial. El Pronasol era quizás el prototipo de las nuevas políticas asistenciales “híbridas” de América Latina, todavía sin estar atrapado en el viejo populismo y que aprendía del fracaso de la “focalización” a ultranza. Que el sexenio de Carlos Salinas de Gortari haya acabado en asesinatos, apoyos al narcotráfico y finalmente la crisis económica no cambia para nada la capacidad de invención de las “políticas asistenciales híbridas” que él presentó. El “neo-populismo” no es entonces el de los Fujimori, Menem o Collor; se abortó con Salinas de Gortari; acaba de nacer verdaderamente en Venezuela, con Hugo Chávez.³⁸

Propuesta 6.

Las cinco preguntas políticas que se plantean

De todo lo expresado hasta aquí, podemos extraer un cierto número de preguntas que se hacen y se harán, a comienzos de la década del 2000, los poderes políticos de los países de América Latina. Esas preguntas no se reducen al clásico dilema: seguro-asistencia en el cual colocamos en general a la cuestión social. Las maneras de responder a esas pre-

³⁸ En una entrevista en la cual comenta de manera bastante favorable la asunción al gobierno de Hugo Chávez, Jorge Castañeda (profesor de la UNAM) escribe: “Chávez puede encarnar esta noción: lograr la inclusión de los excluidos así como también lograr no asustar demasiado a las élites. Es algo muy complicado en América Latina y muy pocos lo lograron [...] Chávez puede lograr reunir una coalición muy amplia, muy heterogénea, con hombres de negocios, pobres urbanos, trabajadores organizados, militares... Si lo logra, es muy prometedor” (*Libération*, 4 de febrero de 1999, p.9).

guntas no están necesariamente ligadas entre sí de manera evidente. Es por eso que comparamos las políticas sociales con la “navegación de estima”, pues lo único que sabemos es que no se dirigen ni hacia una restauración (a decir verdad, una instauración) del Estado Benefactor “pleno”, ni hacia la extinción (ultra-liberal) de la intervención social del Estado.

La primera pregunta es saber cuál es la parte del núcleo que el Estado puede “dejar salir” fuera de las políticas sociales bajo su control.

Eso puede tomar dos modalidades, como ya vimos (o bien en dirección de los sub-núcleos, en donde se aplican políticas privadas de protección; o bien en dirección de la precariedad, ligada a la desocupación, a la subcontratación o a la “reubicación” en pequeñas empresas). En los dos casos los efectos de deslegitimación son fuertes tanto para los trabajadores mismos, y esto está ligado al debilitamiento lógico del corporativismo, como para una amplia población ligada a los trabajadores que han sido expulsados del núcleo (esa es una de las “taras” del discurso liberal el cual, a fuerza de denunciar los “privilegios” de los trabajadores protegidos, se olvida que esos privilegios son ampliamente redistribuidos). La aparición de políticas que mantienen relativamente al “núcleo” será sin duda un indicio del surgimiento de un neo-populismo.

La segunda pregunta tiene que ver con la eficacia de las políticas asistenciales focalizadas en materia de legitimación. El anuncio de planes de asistencia focalizada surtió efecto esencialmente con empresarios (se trata de reproducir posiciones de funcionarios y expertos), y en materia de legitimación internacional de los dirigentes nacionales. En cambio, es muy incierto el efecto de legitimación ante la población pobre misma, incluso ante la fracción de ésta que entra en relaciones clientelistas cuyos análisis muestran su carácter cada vez más efímero.

A menos que se tome a quienes se está ayudando como niños o imbéciles, se debe partir del punto de vista según el cual los planes de asistencia focalizados tienen un impacto muy reducido en relación con la población “ayudable”, y por otro lado, no tienen que ver evidentemente con aquellos cuyas necesidades son las más importantes (ya que es preciso ayudar a aquellos que podrán “salir adelante por sí mismos”).

La tercera pregunta se refiere a los límites del carácter centrífugo de las políticas sociales que se desarrollan actualmente. La descentralización, que es una de sus características principales, interviene en un periodo de gran renovación del clientelismo, periodo ligado a una complicidad cada vez más evidente entre poderes locales (gobernadores, presidentes municipales, etc.) y redes de narcotraficantes. Algunas empresas reclaman no sólo el derecho de administrar su protección social sino también un control político en el territorio que dominan económicamente, mientras que zonas enteras son abandonadas tanto por las empresas como por el Estado. La diferenciación y la focalización crecientes de políticas sociales tienen efectos cada vez más diferenciados, tanto en términos de categorías sociales como de divisiones del territorio.

La cuarta pregunta se refiere a la capacidad del Estado para administrar no sólo un espacio social muy diferenciado (el núcleo público y su corona, los sub-núcleos privados y sus coronas, las semillas asistenciales de varios tipos y el gigantesco *no man's land*) sino también un espacio territorial muy diversificado. Las reestructuraciones económicas del decenio de 1990 han acentuado no sólo las diferenciaciones entre regiones y subregiones en materia de dinamismo económico y relaciones con la economía mundial, sino también las diferenciaciones dentro de una misma zona metropolitana. La metáfora de la “piel de leopardo”, tan cara a los geógrafos, no describe sólo oposiciones entre el

norte y el sur de México, Buenos Aires y el resto de Argentina, el nordeste y el sureste de Brasil, sino también oposiciones entre barrios de Río o de Monterrey. Y las “manchas de leopardo” ocupan sólo una fracción muy minoritaria de su piel. La cuestión entonces es saber si la diferenciación de políticas sociales según las categorías sociales se superpone a una diferenciación topográfica de la intervención social. Es tentador postular una superposición de los dos tipos de recortes, por la simple razón que la tecnología asistencial orienta en esa dirección. Pero el riesgo político es inmediato: riesgo de que algunas regiones o barrios sean autónomos, que distintas mafias los controlen, etc. Podemos pensar que el papel del Estado debe ser evitar la superposición de los dos tipos de fraccionamiento (superposición que tendría una consecuencia anexa: la división definitiva de las formas de ciudadanía). Podemos constatar también que todas las reformas de las políticas sociales desde el comienzo de la década de 1990 están orientadas hacia esa superposición, cuyas consecuencias políticas son bastante imprevisibles, pero de todas maneras tienen poco que ver con el desarrollo de la democracia.

La quinta pregunta se refiere a la responsabilidad de la implementación de las políticas económicas liberales en esa serie de procesos. Cuando se las encara caso por caso, la responsabilidad parece total. Si tal régimen de jubilación pasó de la distribución a la capitalización, si tal sistema asistencial generalista se convirtió en focalizado, etc., en cada caso podemos demostrar una relación causal entre esos efectos y causas que dependen de la política económica elegida. En cambio, si consideramos esos fenómenos como un conjunto articulado, el análisis se desplaza. El decenio de 1990, en América Latina, mostró que era imposible construir un proyecto político coherente en el cual la retórica de la “ciudadanía” aparece como un sustituto muy imperfecto. Las políticas sociales que surgieron en toda América Lati-

na durante la década de 1940 fueron un elemento de un proyecto político; el otro elemento de ese proyecto político era un tipo de política económica. En las décadas de 1970 y 1980 el proyecto político se desmorona al terminar ese avatar inmundado que fueron las dictaduras. Sólo quedan dos elementos del proyecto global, uno de los cuales —el proyecto económico— se transforma rápidamente y pretende ocupar el lugar del proyecto político general. Esta pretensión ocupó el primer lugar durante 15 años, con el aplastamiento del proyecto social. Pero ahora, el vacío es aún más evidente.

Podemos llegar a la conclusión de que el triunfo del neoliberalismo es total. También podemos llegar a la conclusión inversa: su fracaso histórico, su incapacidad para engendrar un proyecto político y, por lo tanto, su incapacidad para proponer un proyecto social en el que pueda articularse. Esta constatación del fracaso del neoliberalismo no tiene necesariamente nada para que nos alegremos. Alguien puede crear propuestas con imaginación y tratar de aplicarlas. Las dos más probables son el neo-populismo, de contornos inciertos, y el caos social, más conocido a partir de la experiencia rusa.