



VOL: AÑO 10, NUMERO 29

FECHA: SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 1995

TEMA: POBREZA, CONDICIONES DE VIDA Y POLITICAS SOCIALES

TITULO: **Estado benefactor, política social y pobreza**

AUTOR: *Emilio Duhau* [\*]

SECCION: Artículos

## RESUMEN:

En la literatura reciente, resulta habitual situar los análisis y debates sobre la política social en América Latina, teniendo como referente la problemática del Estado benefactor. En este artículo se adopta un punto de partida semejante, pero con el propósito de mostrar, en primer término, por qué en América Latina el conjunto de instituciones y arreglos que caracterizan al Estado benefactor sólo llegaron a conformarse parcialmente, para, a continuación, explorar las orientaciones que han tendido a adquirir las políticas sociales de combate a la pobreza, en un contexto en el cual la situación de pobreza afecta de modo persistente a porciones muy importantes, y muchas veces mayoritarias, de la población. El supuesto general que orienta el conjunto de la exposición consiste en que los arreglos que caracterizan al Estado benefactor se basan en principios universalistas y en la institucionalización de derechos sociales atribuibles a los ciudadanos y de cumplimiento exigible por los mismos en función de condiciones definidas, en principio, unívocamente.

## ABSTRACT:

Welfare State, Social Policies and Poverty

In recent literature it is common to place analysis and debates regarding social policies using as a reference the problems of Welfare State. In this article, a similar viewpoint is assumed with the idea of demonstrating, firstly, the way in which the institutions of Welfare State in Latin America have just become partially into being, and secondly, the way in which some social policies implemented in order to fight against poverty have been adopted within a context where poverty situations affect persistently very important portions of the population, mostly the majority of it. The general assumption which guides this article proposes that the deals which characterize the Welfare State are based on universalist principles, and on the institutionalization of social rights attributed to citizens; social rights of mandatory execution related to conditions that have been defined, basically, on univocal bases.

## TEXTO

### 1. Introducción: política social y seguridad social [1]

El amplio espectro de formas de intervención y de servicios prestados o directamente regulados por el Estado en las sociedades contemporáneas, al que se aplica el rótulo genérico de política social, conforma un conjunto de instituciones, programas y mecanismos cuyo denominador común es que sus componentes están orientados a

incidir en las condiciones de vida, la socialización y la reproducción de la población. Esto último, en el sentido amplio del término, esto es, reproducción de los individuos en tanto que ciudadanos y trabajadores dotados de un conjunto básico de capacidades y habilidades físicas, intelectuales y morales.

El significado general de la política social como función básica del Estado en las sociedades capitalistas modernas, puede entenderse a partir de los siguientes supuestos societales fundamentales:

1. Producción social basada en la propiedad privada de los medios de producción y en el trabajo asalariado libre.
2. Abastecimiento generalizado de bienes y servicios a través del intercambio mercantil.
3. Reducción de los lazos sociales de índole comunitario-vinculante a los correspondientes a la familia nuclear.
4. Sustitución de los lazos de pertenencia comunitaria, clánica y estamental por el estatuto de ciudadanía, que atribuye al conjunto de los miembros -ciudadanos- de un Estado-nación un conjunto de derechos y obligaciones formalmente iguales para todos.
5. Dependencia material generalizada de los ciudadanos, de los ingresos provenientes del trabajo asalariado.

Estos supuestos de las sociedades modernas confieren a la reproducción de la población trabajadora un carácter problemático. En primer término, porque su utilización en cuanto fuerza de trabajo a través de la relación salarial no cuenta con límites preestablecidos por la costumbre, los lazos comunitarios o estamentales o las relaciones de dependencia personal. De allí que, como es bien conocido, la duración y condiciones de la jornada de trabajo fueran una de las primeras cuestiones que, en el curso de la primera revolución industrial, se transformó en conflicto social a través de la "lucha por la jornada de trabajo". De allí también que ésta fuera una de las primeras cuestiones que requirió de regulación estatal.

En segundo término, en tanto que el salario resulta fijado en principio por el juego de la oferta y la demanda, en torno al costo de reproducción inmediata de la fuerza de trabajo, no tiende a incorporar espontáneamente la obtención de los medios de subsistencia, cuando por diversas razones (cesantía, enfermedad, incapacidad, vejez) el trabajador deja de participar en las filas de la fuerza de trabajo activa. Ni tampoco el costo de bienes que, como la vivienda, se encuentran vinculados al ciclo vital total del trabajador, en tanto que el salario sólo incorpora la necesidad inmediata de alojamiento.

En tercer lugar, al dejar de poseer sus medios de trabajo y, al mismo tiempo, al no pertenecer ya a una comunidad (en calidad de trabajador dependiente, campesino libre, artesano integrante de un gremio, etcétera) que se haga cargo de su subsistencia independientemente de sus condiciones para el trabajo, el trabajador pasa a depender exclusivamente de la obtención continua del salario o de un ingreso en dinero por cualquier otro medio.

En cuarto lugar, el salario no incorpora, en principio, la reproducción del trabajador en cuanto categoría social, es decir, su sustitución por trabajadores de la generación siguiente -sus hijos- a cuya subsistencia y socialización debe proveer.

Esto es lo que explica que en el curso de la primera revolución industrial y también en los inicios de las formas de producción industrial capitalista en aquellos países que no fueron protagonistas de dicha revolución, existiera una tendencia generalizada a la sobreexplotación de la fuerza de trabajo, a la utilización del trabajo infantil y a condiciones de subsistencia biológicamente degradantes, condiciones todas que, vistas en el largo plazo, tendían a acortar la vida útil del trabajador y a bloquear su reproducción debido al desquiciamiento de las funciones reproductivas de la unidad doméstica.

Es decir, librado a sus tendencias espontáneas, el mercado capitalista de trabajo no garantiza la reproducción de la clase trabajadora ni permite constituir condiciones favorables a la conversión activa de los trabajadores en trabajadores asalariados. Esto es, a que los trabajadores libres (campesinos sin tierra, artesanos pertenecientes a gremios en extinción, etc.) busquen (y reconozcan) el trabajo asalariado como salida a su nueva condición social.

Claus Offe sintetiza esta problemática del siguiente modo:

La desposesión de la fuerza laboral engendra tres problemas estructurales: la incorporación de fuerza laboral del lado del suministro del mercado de trabajo; la institucionalización de los riesgos y áreas de vida que no se encuentran "subsumidos" bajo la relación salario-trabajo, y la regulación cuantitativa de la relación entre suministro y demanda en el mercado de trabajo (Offe, 1991: 86).

Estos problemas de ningún modo, de acuerdo con Offe, se resuelven espontáneamente por la "silenciosa compulsión de las relaciones económicas", por el contrario:

El propietario de fuerza laboral se convierte inicialmente en un asalariado como ciudadano de un Estado. Así, entendemos que el término planificación social (política social) incluye todas las relaciones y estrategias políticamente organizadas que contribuyen a la resolución de estos tres problemas estructurales efectuando continuamente la transformación de propietarios de fuerza laboral en trabajadores asalariados (1991: 86-87).

Esta perspectiva, que en sus términos generales consideramos adecuada, presenta, a nuestro modo de ver, dos limitaciones importantes como instrumento para el análisis de arreglos históricos específicos de política social correspondientes a distintos países o regiones del mundo.

La primera consiste en una omisión. Los problemas estructurales que define Offe se refieren a los requerimientos funcionales que respecto del trabajador en cuanto fuerza de trabajo, supone una economía capitalista. Pero el trabajador mismo es irreductible sociológicamente, en tanto que persona y ciudadano, a su condición de fuerza de trabajo. Es decir, las condiciones percibidas como temporal y geográficamente adecuadas para la subsistencia y reproducción de la población trabajadora, expresadas, entre otras cosas, en los diversos sistemas de política social, no reflejan solamente requerimientos funcionales, sino también un estatuto social y cultural. Estatuto que se configura tanto a partir de supuestos culturales específicos, como del grado y formas de organización sindical y política de la clase trabajadora y las condiciones concretas en que, a través del ejercicio de la ciudadanía, las demandas y expectativas de bienestar social son elaboradas, definidas y promovidas en la arena política, y elaboradas y filtradas al interior de los propios aparatos estatales.

El segundo problema tiene que ver con el hecho de que la propuesta teórica de Offe (así como la generalidad de las propuestas explicativas en relación con la política social) ha

sido elaborada teniendo como referente empírico las sociedades capitalistas avanzadas, en el marco de la problematización del llamado Estado del bienestar. Esta circunstancia hace aconsejable no aplicar mecánicamente dicha propuesta. Ello por dos razones importantes. La primera, que es cuando menos dudoso que para casos como el de México y para la mayoría de los países latinoamericanos, sea aplicable el modelo analítico del "Estado del bienestar o benefactor". La segunda, que el proceso de conformación histórica de una clase trabajadora asalariada y del mercado de trabajo difiere en dichos países, en relación con un conjunto de aspectos significativos, del correspondiente a los países capitalistas avanzados que constituyen el referente de Offe y de otros estudiosos de la política social.

## 2. Los sistemas de seguridad social

Para una primera aproximación a la especificidad de la política social en América Latina, resulta útil recurrir a un examen de sus características más generales a la luz de las caracterizaciones y análisis de los sistemas vigentes en diferentes países y regiones.

Para la generalidad de los países latinoamericanos, en los Estados Unidos y en los países de Europa occidental existen dos componentes comunes y centrales de la política o planeación social. Estos dos componentes son el seguro social y los programas de asistencia social.

Al considerar la racionalidad que precedió originalmente al surgimiento del seguro social en el año 1883 en la Alemania de Bismarck, su rápida difusión en Europa occidental y en algunos países de América Latina, durante las primeras tres décadas del presente siglo, y la lógica que estructura los diferentes sistemas vigentes en la actualidad, se aprecia con claridad su vinculación con la problemática estructural a la que hemos hecho referencia.

El seguro social fue diseñado inicialmente en Alemania dentro de una política más global de impulso al desarrollo capitalista, como un instrumento de integración y pacificación de la clase trabajadora. Su adopción posterior en numerosos países se inscribe en el hecho de que para las primeras décadas del presente siglo era más que evidente que el mercado constituía mucho más un mecanismo de desintegración que de integración social. Por consiguiente, si habría de obtenerse una cohesión social global, se requerirían nuevos medios de integración bajo la forma de políticas laborales conscientemente diseñadas. La cuestión era encontrar políticas que, a diferencia de las leyes de pobres, fueran compatibles con la lógica subyacente de mercado, complementaran el mercado y aliviaran sus efectos más disruptivos. El seguro social emergió como una solución aceptable e incluso atractiva para este conjunto subyacente de problemas (Malloy, 1985: 25).

Dicho de otro modo, dadas por una parte las contingencias que supone para el trabajador moderno la participación en el mercado de trabajo (entre otras, desempleo, pérdida del salario por enfermedad, incapacidad y edad avanzada); y por otra parte, considerando su dependencia para todo fin práctico -subsistencia, estatus social- de su salario y su empleo, la proletarización activa y la cooperación del trabajador, tanto en el proceso productivo como en cuanto ciudadano, a la larga sólo podría lograrse a través de mecanismos que de algún modo permitieran manejar la tensión existente entre la lógica del proceso de acumulación y del mercado de trabajo que lo sostiene, y la fragilidad de la condición social del trabajador derivada de dicha lógica (cfr. Malloy, 1985: 25-30).

Ahora bien, en cuanto a sus formas de operación, los sistemas de seguro social poseen las siguientes características típicas:

1) Están basados en las aportaciones del trabajador en actividad, y generalmente también de su empleador, y constituyen un fondo colectivo destinado a suplir el salario que deja de devengarse cuando se producen contingencias que determinan la pérdida del salario.

2) Para ello, proporcionan un sustituto del salario a través de transferencias en dinero, bajo la forma de indemnizaciones por accidentes y enfermedades de trabajo, pensiones por incapacidad, edad avanzada (jubilación o retiro), pensiones para el cónyuge sobreviviente o hijos menores o discapacitados, prestaciones de atención a la salud y, en los sistemas más avanzados, seguro de desempleo.

3) El seguro social implica beneficios definidos para los trabajadores, en tanto que aportantes al fondo sobre la base de los salarios devengados. Es decir, no cubre a los trabajadores que no están incorporados como derechohabientes a través de un contrato laboral formal.

De este modo, los sistemas de seguro social funcionan como un mecanismo que simultáneamente protege el ingreso de los trabajadores frente a las contingencias del ciclo vital laboral, y regula las condiciones de entrada y salida del mercado de trabajo, a través del establecimiento de las condiciones consideradas legítimas para la suspensión del trabajo (incapacidad, enfermedad, edad mínima de retiro). Pero además, suponen como condición para que su funcionamiento sea viable y sus beneficios abarquen, al menos virtualmente, al conjunto de los trabajadores, un ciclo laboral típico que se extiende a lo largo de toda la vida útil del trabajador, así como una clase trabajadora integrada fundamentalmente por individuos empleados de tiempo completo a través de un contrato formal de trabajo.

Estos son los supuestos que permiten explicar, en combinación con los diferentes tipos y grados de desarrollo capitalista y las condiciones políticas de implantación en cada país de los sistemas de seguridad social, las principales variaciones en el alcance y tipos de cobertura de los sistemas de seguro social, tanto como el papel jugado por el segundo componente central de la política social -los programas de asistencia social- y el espectro de políticas sociales que, en países como México, no son ubicables dentro de ninguno de esos dos componentes.

Veamos en primer término, algunas comparaciones significativas en cuanto al alcance y cobertura de los sistemas de seguro social o, más ampliamente, de seguridad social.

Si se considera por un lado el caso de los países de Europa occidental de mayor riqueza relativa, como Gran Bretaña, Francia, Suecia y Alemania, entre otros, y también la mayoría de los países latinoamericanos, será claro que, en el primer caso, los sistemas de seguridad social conforman -junto con una serie de arreglos sociopolíticos- lo que se denomina Estados del bienestar, y que en el segundo, lo correcto sería hablar de Estados de seguridad social limitada. Los Estados Unidos, por su parte, se encuentran situados en un punto intermedio entre ambos casos (Malloy, 1985: 29)

En los países europeos, aunque la lógica general de los sistemas de seguro social no difiere de la correspondiente a los demás casos mencionados, la cobertura que se brinda incluye seguro de desempleo y una cobertura exhaustiva de atención a la salud. Por otra parte, las asignaciones por incapacidad, invalidez, pensión y retiro se establecen en una proporción fija, a precios constantes, del salario percibido por el beneficiario. Adicionalmente, en algunos países como Gran Bretaña y Francia, existen mecanismos que garantizan, en calidad de derecho, un ingreso mínimo a quienes por distintas razones no pueden proveer a su propio sustento y el acceso universal al sistema público de salud,

y en otros, como Suecia, existen una multiplicidad de programas orientados a la redistribución del ingreso.

Es decir, que la seguridad social en estos países, aunque con variaciones, ha tendido a incorporar junto a los programas de pensión que sustituyen al salario, otros que mantienen y complementan los ingresos (seguro de desempleo, asignaciones en dinero, reducciones en el pago de diversos servicios) a través de la definición de derechos atribuibles a quienes demuestran una determinada condición o situación (pérdida del empleo, trabajador retirado, estudiante, carencia de recursos, etc.).

El grupo de beneficios no asociados con la aportación a un fondo de seguro social abarca lo que, bajo otras modalidades en América Latina, se conoce como programas de asistencia social, con la diferencia que en muchos casos dicha asistencia, al ser convertida en derecho, se transforma de hecho en un mecanismo de seguridad social. [2]

Por su parte, aunque la mayoría de los países latinoamericanos cuentan con sistemas basados en el seguro social, dichos sistemas en general no comprenden el seguro de desempleo, pero sí la atención a la salud. Por otro lado, la situación de agudos déficits fiscales, elevadas tasas de inflación y sistemas ineficientes y regresivos de recaudación fiscal por la que han atravesado estos países, por lo menos desde los años setenta, ha implicado que las asignaciones por pensiones y retiro se redujeran, como ha sucedido en México y Argentina, a sumas insuficientes para solventar las necesidades básicas de los beneficiarios. [3]

En los países latinoamericanos, los programas de asistencia social, a diferencia de Europa occidental, no implican por lo general la definición de beneficios específicos basados en derechos exigibles, ni adoptan la forma de complemento a los ingresos específicos según la situación de cada individuo y familias, sino que conforman programas orientados hacia la mitigación de situaciones de pobreza genérica. Se destacan, dentro de un conjunto sumamente variado de programas y políticas, muchos de ellos manejados como programas emergentes de carácter transitorio, los sistemas de atención a la salud de la población no cubierta por los mecanismos de seguridad social que conforman un sistema público de atención a la salud, paralelo al derivado del sistema de seguridad social.

Ahora bien, el espectro de dispositivos, mecanismos, programas y leyes abarcados por la política social constituye en México y otros países latinoamericanos un espectro más amplio que el comprendido por los sistemas de seguridad y asistencia social, tal como en general son definidos. Pero para entender el papel jugado por los diferentes componentes de este espectro, se requiere situar el significado y alcance de los mecanismos de seguridad social en el contexto de la dinámica de los mercados de trabajo y de la significación específica de la pobreza en los países latinoamericanos.

### 3. Empleo, pobreza y política social: los límites a la conformación del Estado benefactor en América Latina

La tendencia a la universalización de los beneficios otorgados por los sistemas de seguridad social en los países de desarrollo capitalista avanzado, a partir de la segunda posguerra, se apoyó en un conjunto bien definido de condiciones, a saber:

- 1) El trabajo asalariado extendido a lo largo de todo el ciclo vital adulto, como la forma dominante de trabajo en una sociedad. Pasar revista en una nómina por un determinado número de años es la precondition para adquirir derechos de acuerdo con la lógica del sistema de seguro social.

2) La razón trabajadores activos/trabajadores retirados permanece al menos constante a lo largo del tiempo.

3) No se producen cambios dramáticos en la relación capital-trabajo, cambios determinados por el progreso técnico y por los cambios en la productividad marginal de los factores capital y trabajo.

4) Están aseguradas tasas elevadas de acumulación y crecimiento económico.

Estas condiciones, sin embargo, ya no se satisfacen plenamente para la mayoría de las economías occidentales desarrolladas, y esto ha hecho considerar a muchos que los sistemas de seguridad social se han vuelto obsoletos en cuanto sistemas aplicables en una escala universal amplia (Gretschman, 1986: 224). A pesar de ello, en Europa occidental los ajustes aplicados durante los últimos años, tanto a los sistemas de seguridad social como al conjunto de arreglos que conforman el Estado benefactor, no parecen haber afectado hasta ahora su lógica ni sus componentes sustantivos (Cfr. Isuani, 1991: 11-14).

Muy diferente, en cambio, es la situación en América Latina y en México en particular, dado que salvo parcialmente en algunos casos específicos y durante períodos específicos, las condiciones mencionadas nunca llegaron a satisfacerse. Pero, además, es dudoso que lo lleguen a hacer en un futuro previsible.

El hecho de que las políticas sociales y, dentro de ellas, los sistemas de seguridad social no hayan llegado a configurar en América Latina el conjunto típico de arreglos institucionales conocido como Estado del bienestar, puede ser atribuido a dos conjuntos de razones. Las primeras se vinculan con las características asumidas por el proceso de desarrollo capitalista y la configuración de los mercados de trabajo, y las segundas están relacionadas con la evolución específica experimentada por el estatuto de ciudadanía.

Respecto del primer grupo de razones, salvo en el caso de dos o tres países de la región (Argentina y Uruguay entre ellos), y aun en estos casos de modo limitado temporal y territorialmente, lo fundamental es que la generalización de la condición de trabajador asalariado y del consecuente acceso a los principales mecanismos de política social asociados a tal condición, resultó limitada. O, dicho de otro modo, los procesos de modernización económica capitalista, muy acelerados durante varias décadas para varios países de la región, dejaron fuera del empleo directo, por parte de los dos grandes sectores que conforman las economías capitalistas (el sector empresarial privado y el sector estatal), porciones significativas de la fuerza de trabajo. Pero además, en el contexto latinoamericano, dado el tipo de distribución del ingreso predominante, la condición de trabajador asalariado cubierto por los mecanismos de seguridad social, no necesariamente exime de la condición de pobreza. [4]

Algunos datos sobre la cobertura de los sistemas de seguro social en diversos países latinoamericanos, ilustran con bastante claridad el problema.

Como se puede observar a través de las cifras presentadas en el Cuadro 1, el grupo de países cuyos procesos de urbanización e industrialización se dieron más tempranamente -Argentina, Chile y Uruguay- y que fueron también los primeros en adoptar sistemas de seguridad social (Mallory, 1986: 30), llegaron a contar antes de los años setenta con niveles de desempleo muy bajos, semejantes a los que tenían los países desarrollados en la misma época, y sus mercados de trabajo alcanzaron elevados niveles de formalidad. En Argentina, para 1970, el 68% de la población económicamente activa se encontraba

asegurada. Por otro lado, países como Brasil y México, que experimentaron acelerados procesos de industrialización entre los años cincuenta y ochenta, contaban para 1970 con un 49 y un 34% de PEA asegurada, respectivamente. Y si bien para la segunda mitad de la década de los ochenta, la proporción de la población cubierta muestra avances significativos para algunos países, es claro que los niveles de cobertura mayores a los dos terceras partes de la población total continuaban siendo excepcionales. [5]

Cuadro 1. América Latina. PEA formal y asegurada en 1970. Población cubierta en 1988 (%)

En el caso específico de México, los límites enfrentados por la expansión de los mecanismos de seguridad social y la gran importancia relativa de las políticas orientadas a las situaciones genéricas de pobreza, resultan en gran medida esclarecidas a partir del contexto definido por la distribución del ingreso, la reducida participación del salario en el ingreso nacional, los muy bajos niveles salariales y, consecuentemente, la escasa participación de la población trabajadora en el circuito de las cargas fiscales aplicadas a la renta personal.

En lo que respecta a la distribución del ingreso, para 1977 y 1984, por lo menos el 40% de las familias correspondientes a los cuatro primeros deciles no contaban con algún miembro que percibiera un ingreso monetario equivalente al salario mínimo y, por lo tanto, o bien no contaban con ningún miembro asalariado, o en caso de contar con él, el mismo no poseía un contrato formal de trabajo del cual se derivara la inscripción en los mecanismos de seguridad social. [6] Al mismo tiempo, cuando menos este 40% de las familias puede ser considerado sin lugar a dudas como subsistiendo en condiciones de pobreza y extrema pobreza, no vinculadas, salvo en una mínima proporción, dadas las bajas tasas de desempleo abierto, a una situación de desempleo (Cuadro 2). [7]

Cuadro 2. México Características de los deciles de ingreso en 1977 y 1984. Número de hogares: 11,838,500 Salario mínimo: 3,215.04 (Pesos de 1978)

Cuadro 2. (continuación)

Si para 1980 la participación de los salarios en el PIB era del 36%, -una participación sumamente baja en comparación con la que caracteriza a los países capitalistas desarrollados, incluso en el contexto latinoamericano-, para 1990 dicha participación se había reducido en 8.1 puntos porcentuales, para pasar a ser del 27.9%. Es decir, la evolución de la década de los ochenta muestra una pérdida de relevancia de los ingresos provenientes del salario y, con ello, necesariamente (por lo que se refiere a las características del mercado de trabajo), dificultades crecientes para la operación de los mecanismos de seguridad social (Cuadro 3).

Finalmente, cifras dadas a conocer en 1992 por el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, ilustran de modo contundente la pobreza que aqueja a cuando menos el 40% de la población, y probablemente a no menos de la mitad, por la reducida significación del salario en el ingreso nacional, la aguda concentración del ingreso y la importancia del mercado "informal" de trabajo y la economía "subterránea".

Cuadro 3. México. Remuneración a los asalariados, 1980-1988

En 1990 (Cuadro 4), sólo el 10.1% de la población ocupada a nivel nacional era contribuyente del impuesto sobre la renta, pues de un total de 23,403,413 personas ocupadas, sólo 2,374,057 estaban registradas como contribuyentes en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esto significa que, además de existir un amplio sector que de



acuerdo con sus niveles de ingreso, debería tributar pero no lo hace, existe una amplia proporción de la población trabajadora que no tributa porque sus niveles de ingreso son inferiores a los requeridos para que sea contribuyente del impuesto sobre la renta.

#### Cuadro 4. Población ocupada y su participación nacional como contribuyente al Impuesto Sobre la Renta 1990

En cuanto al segundo grupo de razones a las que hemos hecho referencia, es decir las vinculadas al estatuto de ciudadanía, se trata fundamentalmente del hecho de que los regímenes políticos latinoamericanos, con algunas excepciones muy acotadas en el tiempo, no han conformado democracias pluralistas, sino regímenes populistas, autoritarios o dictatoriales en el marco de los cuales el acceso a los mecanismos de la política social tendió a estar fuertemente mediado por representaciones sectoriales, capaces de negociar ventajas diferenciadas y de inducir la conformación de sistemas de seguridad social a veces extremadamente fragmentados. Un caso paradigmático, en este sentido, es el de Argentina, donde los mecanismos de prestación de los servicios de salud en el marco del sistema de seguridad social, son brindados a través de 340 obras sociales, correspondientes a diferentes sectores de la fuerza laboral (Véase Isuani, 1991: 25-29). Esta fragmentación implica que aun en casos como el de Argentina, con una relativa generalización del acceso a los sistemas de seguridad social, este acceso no se produce sobre bases universalistas como las que caracterizan a los arreglos propios del Estado del bienestar, sino que se traducen en una distribución desigual e inequitativa del gasto social entre diferentes fracciones de la población trabajadora.

#### 4. Política social y pobreza

Podemos concluir que en América Latina los supuestos propios del Estado benefactor no llegaron a constituirse o sólo se constituyeron parcialmente, y que por consiguiente, las políticas sociales se configuraron bajo una lógica que posee su propia especificidad. Pero además, a partir de los años ochenta los intentos previos de construcción de sistemas de seguridad social, y en general el desarrollo de las políticas sociales, resultaron confrontados con los intentos de redefinición de la inserción de las economías latinoamericanas en la economía mundial y las políticas concomitantes a tales intentos: apertura del mercado interno y a la inversión externa, reconversión industrial, saneamiento de las finanzas públicas, reducción de la burocracia estatal y privatización de empresas de propiedad estatal y de servicios públicos, entre las principales. Es decir, su inmersión en la llamada globalización, tal como ha sido interpretada por gobiernos sumidos en la crisis de la deuda externa y de las finanzas públicas, el crecimiento del desempleo y el subempleo, y en una crisis de legitimidad.

En este nuevo contexto, si desde siempre la cuestión de la pobreza había ocupado un lugar significativo junto con la reproducción de la fuerza de trabajo, en el diseño de las políticas sociales, asimismo ha tendido a constituirse durante los últimos años en objeto central de dichas políticas, y con ello ha dado lugar a nuevos discursos y teorizaciones.

Tales discursos y teorizaciones, implícita o explícitamente, problematizan dos cuestiones centrales: la pobreza como componente estructural de las sociedades latinoamericanas y los problemas de integración de dichas sociedades derivados de esa condición estructural.

No entraré aquí a analizar los supuestos y dinámica de esta nueva fase de modernización de las economías latinoamericanas, ni mucho menos los procesos económicos que configuran la llamada globalización, sino que me limitaré a detenerme brevemente en los efectos de estos procesos en la ocupación de la fuerza de trabajo, para a continuación

introducir un conjunto de reflexiones relativas al significado de las (no siempre) nuevas políticas sociales, genéricamente orientadas a la atención o combate a la pobreza. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo...

...de acuerdo con el Centro Latinoamericano de Demografía el crecimiento de la fuerza de trabajo en la región será de 2.5% anual de 1990 al año 2000, es decir 44 millones de personas, de los cuales 41 millones habitarán en las ciudades y 3 millones en el campo. Una estimación realista para el conjunto de las economías latinoamericanas es que para el mismo período la tasa media de crecimiento anual del producto de la región será de 2.7%, es decir, apenas el 0.2% por encima del crecimiento de la fuerza de trabajo. Sin embargo, para que el sector moderno de la economía absorbiera esta fuerza de trabajo y a los desempleados, el crecimiento del producto debería alcanzar un promedio anual de 7%. Esto nos lleva a la conclusión ineludible (sostiene la institución mencionada) de que, durante la década de los noventa, la economía popular seguirá teniendo un papel decisivo en la generación de empleos. Si de 1980 a 1987 produjo 78% de los nuevos puestos de trabajo de toda la economía, en la década final del milenio generará entre 50 y 60% (PNUD, 1990: 456).

Las cifras hablan por sí mismas, pero también debemos prestar atención a los conceptos utilizados para presentarlas. Las primeras nos dicen que en el pasado cercano y el futuro próximo, la generación directa de empleo por parte del Estado, ahora considerablemente achicado, y del sector empresarial privado, tendrá un papel relativamente menor comparada con las diversas formas de autoempleo y subempleo generadas por la fuerza de trabajo no absorbida por las empresas privadas y el Estado. Por su parte, los conceptos de sector moderno y de economía popular remiten a una forma específica de clasificar la economía y de percibir lo que en otras épocas se denominó marginalidad urbana y posteriormente, todavía hoy, sector informal.

Es obvio que si la llamada economía popular resulta ser holgadamente la responsable de la generación de la mayoría absoluta de los puestos de trabajo en la región, su relevancia, desde la perspectiva de las políticas públicas, es indiscutible. Por otro lado, si bien es cierto que no debe hacerse coextensiva la economía popular a la pobreza, la regulación social de esta última quedará, por la fuerza abrumadora de las cifras, estrechamente vinculada con la regulación social de la primera.

He aquí, desde nuestra perspectiva, el núcleo significativo de las nuevas políticas sociales: la gestión estatal de la pobreza, a través de la definición e identificación de una población y de una fuerza de trabajo cuya reproducción no se apoya de modo directo, sino en todo caso parcialmente, en los salarios pagados por la economía capitalista (Estado y empresas) y en los mecanismos de seguridad social constituidos con base en dicha economía.

Esta gestión estatal de la pobreza supone una configuración de actores e instituciones radicalmente diferente tanto de la correspondiente a los mecanismos típicos de la seguridad y la asistencia social en el marco del Estado benefactor, como de los arreglos propios del Estado de seguridad social limitada que han caracterizado las políticas de bienestar social en América Latina. Los arreglos correspondientes al Estado benefactor, estén basados o no en esquemas neocorporativos (véase Schmitter, 1992), implican un pacto social en el cual las prestaciones sociales son proporcionadas de modo universalista, a través de instituciones y burocracias nacionales que las administran o regulan y que, en lo que respecta a las prestaciones derivadas del contrato de trabajo, se definen y negocian a través de esquemas bipartitos (trabajadores/patrones) o tripartitos (trabajadores/patrones/Estado). Es decir, que comprometen como actores fundamentales a las instituciones estatales, las organizaciones empresariales nacionales y las

federaciones y confederaciones sindicales de carácter nacional. Se trata de arreglos distributivos protagonizados fundamentalmente por las burocracias estatales, empresariales y sindicales. Las prestaciones, por otro lado, son obtenidas por sus beneficiarios a través de mecanismos individualizados, en virtud de su adscripción a categorías generales establecidas unívocamente: ciudadano, trabajador asalariado, pensionado, estudiante, desempleado, etc.

Los esquemas de seguridad social limitada desarrollados en América Latina comparten muchos de estos rasgos y tienen protagonistas semejantes, con la diferencia de que tanto los pactos sociales, como las negociaciones y los beneficiarios, presentan grados diversos de fragmentación definidos de acuerdo con adscripciones de un grado de generalidad menor. Pero, en todo caso, suponen de todos modos identidades constituidas a partir de la inserción laboral y de estatutos sociales generales y unívocos.

Las políticas sociales orientadas a la gestión estatal de la pobreza, en cambio, poseen predominantemente como referente conglomerados poblacionales o familias identificadas de acuerdo con parámetros más o menos burdos; por ejemplo, familias cuyo ingreso global no supera un determinado monto mensual, o familias que habitan en un tipo determinado de poblado rural o área urbana. Se trata, por definición, de la referencia a un estatuto social vagamente definido: pobres, sector popular, economía popular. En este marco, la primera cuestión que se plantea con respecto a la implantación de programas sociales de este género es, precisamente, la de la definición del sistema de actores a través del cual habrán de gestionarse. Es este marco también el que induce ciertas formas típicas de constitución e identificación de los actores. Veamos más de cerca esta cuestión.

En primer lugar, en América Latina en general y en México en particular, los programas y políticas de combate a la pobreza y más ampliamente de desarrollo o mejoramiento social, abarcan una gama variable de mecanismos que no están destinados a sustituir o complementar el ingreso a través de asignaciones en dinero, sino a la cobertura de las necesidades básicas de un amplio porcentaje de la población que posee muy bajos niveles de ingreso, y que puede o no quedar excluida de los sistemas de seguridad social.

Se trata de mecanismos destinados por una parte a apuntalar el ingreso de modo indirecto, a través de la reducción del costo de bienes y servicios básicos y, por otra, destinados a sustituir el acceso a los servicios de salud a través de derechos específicos, por medio de mecanismos abiertos a la población que carece de tales derechos. De este modo, los programas de abasto popular, el subsidio de alimentos y servicios básicos, la introducción de los servicios básicos en las zonas urbanas populares, los programas destinados a financiar el acceso a un lote o a regularizar su posesión, los desayunos escolares, las clínicas locales, los sistemas de atención a la salud de la población abierta, el financiamiento de pequeñas empresas familiares o comunitarias, los programas de financiamiento de vivienda progresiva, etcétera, constituyen un conjunto multiforme que, incluso en los casos de mayor articulación global, como ha sido el caso, durante los últimos años, del Programa Nacional de Solidaridad en México (PRONASOL), sólo parcialmente y en gran medida de modo sólo nominal suponen un conjunto articulado de mecanismos. Pero además normalmente, salvo por el hecho de que puede ser invocada su derivación de derechos generales como es el caso del "derecho a la salud" y el "derecho a la vivienda" en México, no se basan en derechos atribuibles a y exigibles por los ciudadanos a partir de condiciones y supuestos unívocamente definidos. [8]

Debido a que la recuperación discursiva de estas políticas ha coincidido en América Latina en años recientes con la implantación de programas de reforma del Estado y políticas económicas de inspiración neoliberal, se les ha tendido a ver, en tanto que

políticas "compensatorias", como la contraparte doctrinaria, en la esfera de las políticas sociales, de las propuestas neoliberales. Sin embargo, la propuesta neoliberal pura busca transformar al Estado Benefactor en un conjunto de asignaciones monetarias definidas en función de los sectores más desfavorecidos. Su consecuencia lógica es la privatización de las instituciones productoras de bienes y servicios básicos (escuelas, hospitales), dejando como responsabilidad del Estado garantizar a cada individuo o familia un ingreso mínimo que le permita adquirir dichos bienes y servicios a través de los mecanismos del mercado (Tenti, 1991: 124). [9]

Se trata, por consiguiente, de una perspectiva que, lejos de apuntar a los mecanismos colectivos de gestión y alivio de la pobreza, postula la institucionalización de mecanismos de individualización de su tratamiento a través del mercado.

En América Latina, en cambio, la orientación predominante, en correspondencia con la relativa vaguedad del referente social y la multiplicidad de mecanismos y programas, implica que las comunidades locales se presentan como el actor social que las políticas sociales de combate a la pobreza privilegian como contraparte de los promotores y gestores públicos. Esto no es, por otra parte, el simple resultado de la imaginación tecnocrática, sino en gran medida el producto de la visibilidad alcanzada por una enorme diversidad de organizaciones sociales populares de base territorial que, a lo largo de los años setenta, pero sobre todo a partir de los ochenta, se fueron constituyendo en torno sobre todo a las demandas y la gestión relacionadas con la vivienda y los servicios públicos.

Así, en correspondencia con la percepción del carácter estructural de la pobreza y de los pobres como un sector dinámico responsable de la expansión de un sector o economía popular, y dada la problemática y multiforme identidad social de un sector popular, reconocible sobre todo a través de su localización territorial; los organismos internacionales, los especialistas y la tecnocracia vinculados con la problemática, así como las formulaciones programáticas gubernamentales, convergen en sostener como orientaciones que deben normar la gestión de los programas a la focalización, la descentralización y la participación de la comunidad.

Sin detenernos aquí en los variados usos de la invocación de estos términos, ni en la diversidad de prácticas que tal invocación encierra, es importante subrayar el carácter activo y, en cierto modo estratégico, que desde distintas perspectivas, se ha comenzado a asignar a los pobres/sector popular, tanto en la economía como en la reproducción e integración de las sociedades latinoamericanas y, en consecuencia, la creciente importancia asignada a la gestión estatal de la pobreza/sector popular/economía popular.

De hecho, es posible identificar cuando menos tres perspectivas que, presentes en mayor o menor medida en años recientes en el diseño de las políticas públicas orientadas a la atención de los sectores populares, tienen en común el hecho de destacar el papel activo del sector popular.

La primera, a la que podemos denominar liberal-individualista, es la difundida a través de El Otro Sendero. Desde esta perspectiva, el sector popular inscripto en actividades "informales" es la expresión de una enorme iniciativa y capacidad empresarial, empujada a la informalidad y sofocada por el intervencionismo estatal y sus beneficiarios (las burocracias y los monopolios públicos y privados). La desregulación y la libre competencia se presenta en este caso como el camino a seguir para la superación de la pobreza.

Una segunda perspectiva, a la que podríamos denominar tecnocrático-progresista, ha sido elaborada y difundida desde organismos internacionales como el BID, la CEPAL y el PNUD, y es asumida, o al menos invocada, en las esferas gubernamentales. La visión tecnocrático-progresista atribuye una gran importancia a la superación de la pobreza como estrategia de desarrollo, y postula la necesidad de actuar simultáneamente sobre la distribución del ingreso, la orientación creciente del gasto público hacia la provisión de los satisfactores básicos y el apoyo público a la economía popular (véase PNUD, 1992). Como se puede apreciar, a diferencia de la visión liberal-individualista, esta perspectiva desecha la idea de que el problema de la pobreza puede ser resuelto espontáneamente a través del mercado y enfatiza la necesidad de la implantación de políticas públicas orientadas a la redistribución del ingreso.

La tercera perspectiva, a la que podemos denominar democrático-autonomista, comparte los planteamientos de la anterior en cuanto a la necesidad de políticas redistributivas, de gasto social orientado a la satisfacción de las necesidades básicas y de apoyo a la economía popular pero, además, postula la autonomía de los pobres organizados, en la perspectiva de la constitución de un sujeto popular capaz de desarrollar en lo social procesos autogestivos orientados a la satisfacción de las necesidades básicas, e incluso de una gestión global del hábitat a través de prácticas autónomas de la base popular democráticamente organizada; y, en lo político, de reivindicar e impulsar en el plano de la ciudadanía el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos y la participación en la formulación y orientación de las políticas públicas.

Esta perspectiva es compartida, con diferentes matices, por muchos de los cuadros dirigentes de organizaciones populares, las organizaciones no gubernamentales que apoyan y asesoran a dichas organizaciones, y por muchos de los científicos sociales y planificadores que se desempeñan en el campo de las ONG (Véase, por ejemplo, Coraggio, 1991).

De hecho, la realización de las políticas de atención o combate a la pobreza se encuentra en el terreno que le es propio, el de las comunidades locales, no, o no sólo, con un conglomerado de individuos y familias pobres y de pequeñas empresas familiares en lucha por la subsistencia a través de la oferta y demanda de bienes y servicios, sino con una gran diversidad de actores colectivos que, lejos de definir un espacio socialmente activo, pero políticamente neutro, conforman un espacio de lucha política en el cual se confrontan entre sí y con el Estado y su burocracia, tanto las perspectivas enumeradas (y las prácticas por ellas orientadas), como otras, entre las que destacan sin duda las prácticas clientelares.

Ateniéndonos sobre todo a la experiencia mexicana, es posible afirmar que la gestión estatal de los programas sociales de combate a la pobreza, a pesar de que la perspectiva gubernamental, tal como se ha expresado en las propuestas del PRONASOL, postula como valores buscados la autonomía de las comunidades locales y el combate al clientelismo, se vincula de modo conflictivo y contradictorio con los grupos y organizaciones y proyectos populares que reivindican de modo efectivo su autonomía frente al Estado (véase, entre otros, Coulomb y Sánchez, 1992).

La autonomía de tales organizaciones y proyectos, aun cuando en gran medida ha servido como modelo al discurso gubernamental, es percibida también como autonomía política y sobre todo electoral, y constituye además un considerable potencial de cuestionamiento y puesta en crisis de la distribución discrecional de los recursos públicos destinados a los programas de atención a la pobreza.

¿Pero cuál es en realidad el potencial sociopolítico de los grupos populares organizados y de la naciente utopía del sujeto popular? Las objeciones que pueden plantearse a la constitución de tal sujeto son numerosas. Sin embargo, lo que es indudable es que la política social de los años noventa muestra una clara tendencia a la recuperación desde el Estado, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales, incluso en el terreno del empleo y de la energía colectiva de los pobres organizados.

CITAS:

[\*] Profesor-investigador del Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

[1] Los apartados 1 y 2 constituyen una versión reelaborada y abreviada de la primera parte del capítulo 3 del libro de M. Scheingart, E. Duhau, et al., Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México, actualmente en prensa.

[2] En este sentido, existe una diferencia importante entre los supuestos que rigen los mecanismos de asistencia social en los países de Europa occidental y el welfare en Estados Unidos. En el primer caso dichos mecanismos han tenido que cristalizar como derechos sociales cuyo reconocimiento puede ser exigido por los ciudadanos, en tanto que en el segundo, se trata normalmente de ayudas cuyo otorgamiento está sujeto en buena medida a la discrecionalidad de las burocracias que administran los programas, a partir de consideraciones referidas al "merecimiento" de la ayuda (véase Tenti, 1991: 97-104).

CITAS:

[3] Los problemas de los fondos de retiro en América Latina no sólo se han derivado del contexto macroeconómico, sino también de su propia lógica interna, ya que han funcionado, como es el caso de México y Argentina, como sistemas de reparto del fondo constituido por la aportación correspondiente a los trabajadores en actividad y no como sistemas de capitalización de un fondo de retiro correspondiente a cada trabajador en particular, con lo cual su operación depende de la evolución general de los salarios y de la relación trabajadores en actividad/trabajadores retirados.

[4] En efecto, la condición que muchas veces se postula como garantía de acceso a los mínimos aceptables de bienestar y consumo. El contar con un empleo estable de tiempo completo proporcionado por el sector "moderno" de la economía, bajo las condiciones contractuales especificadas por la ley, no es en el contexto latinoamericano, ni en México en particular, condición suficiente para no encontrarse por debajo de la línea de pobreza de acuerdo con los criterios habitualmente manejados.

[5] Conviene considerar como sumamente dudosa la cifra del 96% consignada para Brasil, a reserva de su verificación con datos o información de primera mano.

[6] Por definición, si un trabajador se encuentra contratado formalmente, su ingreso no puede ser inferior al salario mínimo legal. En consecuencia, si el ingreso familiar no alcanza dicho mínimo, es legítimo suponer que ningún miembro de la familia se encuentra contratado en las condiciones que establece la ley, entre ellas, la afiliación al seguro social.

[7] La forma de estimar los niveles de desempleo en México, a través de la encuesta de empleo y desempleo, implica una clara subestimación, ya que en dicha encuesta se considera como trabajador "ocupado" a todo aquél que trabajó durante la semana de referencia al menos una hora o un día.

[8] Esto puede ilustrarse a través de algunos ejemplos. Se puede sostener que el Fondo de Habitaciones Populares, organismo orientado a proporcionar financiamiento para la vivienda de los sectores de más bajos ingresos, preferentemente no asalariados, constituye un instrumento para hacer realidad el derecho a la vivienda. Sin embargo, si bien efectivamente un buen número de familias pobres han obtenido crédito para vivienda a través de esta institución, ello no significa que el acceso a dicho crédito sea el resultado del ejercicio de un derecho. Otro tanto se puede afirmar con respecto a los recursos distribuidos durante los últimos años a través del PRONASOL, para la introducción de servicios básicos en colonias populares, o para el otorgamiento de becas escolares.

[9] Para ello los mecanismos propuestos por el neoliberalismo son el impuesto negativo a los ingresos y la distribución de bonos adquisitivos específicamente orientados (véase Tenti, 1991: 122 y 123). Si bien no a través de estos mecanismos, quizás sea Chile el país de América Latina en el que se han implantado programas, al menos en los ámbitos de la vivienda y de los fondos de pensión, más claramente inspirados en las propuestas neoliberales.

#### BIBLIOGRAFIA:

Banco Nacional de México, (1994). México Social (1992)-1993, Banamex, México.

Bustelo, S. y Isuani (Eds.), (1990). Mucho, poquito o nada. Crisis y alternativas de política social en los 90, UNICEF/CIEPP/S. XXI, Buenos Aires.

Cortés, F. y Ruvalcaba, R. S., (1991). Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento, El Colegio de México, México.

Coraggio, J. L., (1991). Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular, SIAP/Ciudad, Quito.

Coulomb, R. y Sánchez M., C., (1992). Pobreza urbana, autogestión y política, CENVI, México.

Duhau, E., en prensa. "El marco de análisis de las políticas sociales y urbanas", cap. 3 de M. Scheingart, E. Duhau, et al., Hábitat, condiciones de vida y salud en la ciudad de México, El Colegio de México.

Gretschman, K., (1986). "Social Security in Transition. Some Reflections from a Fiscal Sociology Perspective", International Sociology, vol. a, núm. 3, septiembre.

Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (1992). "Población ocupada, trabajadores, ambulantes y su participación nacional como contribuyentes", El Financiero, p. 5, 16-III-(1992)

Isuani, E. A., (1985). "Social Security and Public Assistance", en Mesa Lago, C. (ed.), The Crisis of Social Security and Health Care, Center for Latin American Studies, University of Pittsburgh.

Isuani, E. A., (1991). "Bismarck o Keynes: ¿Quién es el Culpable?", en Isuani, E. A. et al., El Estado Benefactor. Un Paradigma en Crisis, Miño Dávila/Ciepp, Buenos Aires.

Malloy, J. M., (1985). "Statecraft and Social Security Policy and Crisis: A Comparison of Latin America and the United States", en Mesa Lago, C. (ed.), *The Crisis of Social Security and Health Care*, Center for Latin American Studies University of Pittsburgh.

Narro Robles, J., (1993). *La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI*, México, FCE.

Offe, C., (1991). *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Alianza Editorial, México.

PNUD, (1992). "Una estrategia para la superación de la pobreza en América Latina", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5

Schmitter, P., (1992). "¿Continúa el siglo del corporativismo?", en Schmitter y Gerhard (coords.), *Neocorporativismo. Más allá del Estado y del Mercado*, vol. I, Alianza Editorial, México.

Tenti, E., (1991). "Pobreza y política social: más allá del neosistencialismo", en Isuani, et al, *El Estado Benefactor. Un Paradigma en Crisis*, Miño Dávila/Ciepp, Buenos Aires.