

INTRODUCCIÓN

Quien no puede pagar de otro modo tiene que pagar continuamente con su persona, y este es un ejercicio agotador.

La metamorfosis de la cuestión social

Robert Castel

EN PAÍSES que a lo largo del siglo XX carecieron de un manejo colectivo e institucionalizado de riesgos, ¿hay alguna manera de vivir las transiciones sociales actuales que no dependa de una exagerada ampliación de las “competencias” del ámbito doméstico? Si la hubiera, ¿cuál es? Mientras millones de personas centroamericanas no tienen más remedio que apelar a los vínculos familiares más cercanos para hacer frente a casi todo, ¿puede, desde la investigación, decirse algo eventualmente útil para transformar esta situación? Este estudio documenta la transición social que se vive en la actualidad en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, con el objetivo de contribuir al debate político y de políticas.

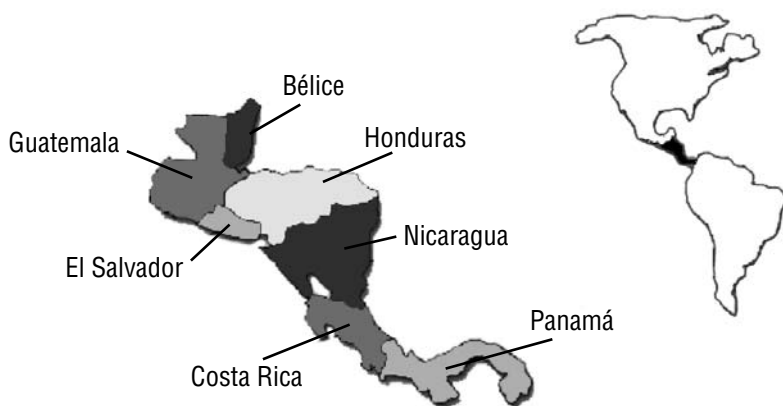
Luego de veinte años de ajuste estructural y de “doble transición”, hacia la democratización y la liberalización de los mercados (Centeno, 1994), en la región se discuten los efectos de la transición económica y también de la transición política. Sin embargo, sabemos menos sobre lo que ocurre con la transición social. Lo que sí sabemos es que, lamentablemente, ni la transformación de las economías, ni el fin de la guerra y el conflicto armado y el advenimiento de las democra-

cias han traído la convivencia pacífica, la participación ciudadana y el bienestar que prometieron. Por ello, las recuperadas democracias que ayer brindaban esperanza hoy generan malestar, y su futuro aparece directamente entrelazado al logro de mejoras en las condiciones de vida de la población (PNUD, 2004).

Los cuatro países considerados en este estudio constituyen un escenario particularmente apropiado para explorar la transición social. En primer lugar, porque después de guerras, refugiados, represión, muertos, pobreza y emigración, era mucho lo que la población podía esperar de los cambios ocurridos en la década del noventa. En segundo, porque dadas las pésimas condiciones en que vivía la enorme mayoría de la gente, con relativamente poco esfuerzo de política pública podrían haberse logrado mejoras considerables en dichas condiciones de vida.

Si América Latina es una región de sociedades duales (O'Donnell, 1999), América Central tiene el triste privilegio de ser emblemática de esa dualidad. En este pequeño territorio, cuatro de los cinco países se encuentran hoy entre los más pobres y desiguales de la región latinoamericana, a su vez la más desigual del globo. Se trata de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, ubicados en el centro y norte del istmo (ver Mapa 1).

Mapa 1



Mientras que en 2004, en América Latina, 44 de cada 100 personas vivían en condiciones de pobreza, de cada 100 personas estaban en esas condiciones 49 salvadoreños, 61 guatemaltecos, 70 nicaragüenses y 77

hondureños. Además, en esta región mundialmente líder en materia de desigualdad, la concentración del ingreso es considerada “alta” en El Salvador y “extremadamente alta” en Guatemala, Honduras y Nicaragua (CEPAL, 2004).

El presente trabajo forma parte de una línea de investigación cuyo objetivo es alimentar el debate regional en torno a cómo crear, al decir de Esping-Andersen (2002), nuevas “arquitecturas de bienestar”.

Para ello, me apoyo en un enfoque conceptual que me permite explorar prácticas de asignación de recursos asociadas a la pobreza y la desigualdad social, y que a la vez brinda criterios normativos, nociones acerca de lo deseable, para orientar su transformación. Dicho de manera muy sintética, parto de que el bienestar es una capacidad antes que un estado, y que dicha capacidad tiene que ver con el manejo colectivo, y no necesariamente individual, de los riesgos asociados a estar vivos. ¿Recibe la población suficientes cuidados o nos los recibe? ¿Puede o no alimentarse diariamente? Cuando se enferma, ¿hay quien pueda curarle? ¿En qué condiciones? Frente al envejecimiento, la imposibilidad de generar ingresos y de cuidarse a sí misma, ¿qué opciones tiene? La vida individual y social puede hilarse a partir de preguntas relacionadas con las mayores o menores capacidades para hacer frente a incertidumbres como estas.

Y frente a ellas, a diferencia del discurso dominante de individuos-átomos, las personas actuamos en el marco de relaciones de interdependencia, tanto económicas como de cuidados, reflejadas en normas, expectativas y prácticas. Las unidades de asignación de recursos no son personas aisladas, “independientes”, sino económico y cuidado-interdependientes. ¿Se reduce el presupuesto familiar o las mujeres dejan a sus hijos/as en la casa y salen a trabajar? ¿Se espera que niños y niñas estudien, trabajen o ambos? ¿Es la emigración la primera o la última opción? ¿Quiénes se espera sean los/as emigrantes: jóvenes, adultos/as, primero los hombres o mejor las mujeres? Respuestas a estas preguntas y definiciones y manejos de riesgos se construyen colectivamente a partir de definiciones acerca de lo deseable y lo posible.

La capacidad para hacer frente a la incertidumbre en el marco de estas interdependencias es, precisamente, el bienestar. Definido como capacidad, una pequeña parte de la población latinoamericana tiene distintas maneras de hacerle frente a los cuidados, la alimentación, las enfermedades y la vejez. En cambio, una gran proporción está en serios problemas. ¿Por qué? La respuesta requiere explorar cómo se produce la riqueza (es decir, el modelo de acumulación) pero también cómo se distribuyen los recursos (es decir, el modelo de distribución). El presente estudio deja a un lado lo primero y se enfoca en lo segundo.

¿Cómo se organiza la distribución de los recursos? Para responder a esta pregunta sabemos más sobre la política pública que sobre

otras prácticas de asignación de recursos. Pero en los cuatro países centroamericanos que nos interesan hay ausencia, escasez y mala calidad de servicios públicos, incluso de aquellos denominados básicos. Además, los mercados laborales nacionales son incapaces de proveer adecuada cantidad y calidad de trabajo remunerado, y existen grandes demandas de trabajo no remunerado, claramente asociado a una transición demográfica incipiente. Por ello, el análisis de los estados y las políticas públicas resulta necesario pero insuficiente.

En su lugar, tres son las prácticas que nos permiten explorar el bienestar a partir de la distribución de los recursos: la compras privadas a través del intercambio mercantil; el trabajo no remunerado organizado en torno a la división del trabajo entre hombres y mujeres; y la asignación colectiva y pública de recursos, sea estatal, local o internacional. La combinación de dichas prácticas da lugar a distintos regímenes de bienestar y por lo tanto a distintos grados y tipos de bienestar. ¿Qué constelaciones de prácticas mercantiles, familiares y públicas dan cuenta del bienestar en cada uno de los cuatro países considerados? ¿Qué similitudes y diferencias tienen? ¿En qué medida los retos para promover nuevas arquitecturas del bienestar son comunes o disímiles?

Si pensamos en el ámbito doméstico, debemos pensar, necesaria y principalmente, en las mujeres y su despliegue de trabajo, tanto remunerado como no remunerado. Contrariando el mandato tradicional de cuidadoras de tiempo completo, en la última década la presencia de las mujeres en los mercados laborales ha aumentado considerablemente: de 3 a entre 4 y 5 por cada diez. El trabajo remunerado es cada vez más un asunto de mujeres, y el no remunerado –oficio, cuidados, gestión de lo doméstico– continúa siéndolo. Se trata de una de las principales transformaciones sociales que ha atravesado la región, y cualquier intento por comprender prácticas de asignación de recursos debe necesariamente tenerla en cuenta. ¿Cuál es el reparto de tareas entre hombres y mujeres que tiene lugar en América Central y cómo varía según clases o grupos sociales?

Además, condiciones históricas de exclusión pero también legados culturales distinguen prácticas de asignación de recursos específicas a la población blanca o mestiza (ladina en Guatemala), indígena (en especial en Guatemala), negra y garífuna (en el Caribe de Honduras y Nicaragua). Por ejemplo, normas de interdependencia y sentido de la reciprocidad tradicionalmente han dado lugar a una distribución del trabajo distinta a la de la población blanca, tanto entre hombres y mujeres como entre adultos/as y niños/as. A partir de una combinación de análisis histórico y estadístico, este estudio reconstruye prácticas prevalecientes de asignación de recursos en estratos socioeconómicos y división sexual del tra-

bajo particulares, y tiene en cuenta, en la medida en que las fuentes nos lo han permitido, la presencia indígena como dimensión que en algunos países de la región es condición necesaria para abordar el bienestar y los arreglos sociales sobre los que este se apoya.

El presente estudio habrá cumplido su objetivo si ayuda a comprender mejor la transición social que vive actualmente la región, y brinda elementos para pensar en alternativas a las actuales arquitecturas del bienestar. Más concretamente, y por razones que se tornarán evidentes en los siguientes capítulos, la gran pregunta es si hay alternativa a crecientes demandas sobre el trabajo remunerado y no remunerado de las personas y sus familias en general, y de las mujeres en particular. ¿Existe otro camino para el manejo colectivo de riesgos que no sea ámbitos domésticos transformados en unidades productivas de parientes autoempleados; en redes de protección social para hacer frente a muertes imprevistas; en aseguradoras para cambiar desempleo por remesas; en fuerza de trabajo voluntaria que troca tiempo por escuelas; en madres que deben, en tanto tales, actuar como extensiones del Estado? En síntesis, ¿hay alternativa a familia y más familia? De la respuesta a esta pregunta depende hoy la viabilidad de un régimen de bienestar efectivamente generador de capacidades para lidiar con numerosas incertidumbres en los cuatro países centroamericanos. Pero antes de explorar respuestas, debo necesariamente fundamentar la urgencia e importancia de la pregunta.

PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Este libro está organizado en cinco capítulos. El primero presenta los antecedentes conceptuales y las decisiones teóricas tomadas para llevar a cabo esta investigación. ¿Cómo se ha entendido el bienestar en América Latina? ¿Cuáles han sido los principales enfoques y tradiciones? ¿Cómo se relacionan enfoques y tradiciones con la definición del bienestar como capacidad socialmente definida para el manejo de riesgos? ¿Cuál es la relación entre el bienestar y las prácticas que lo producen? ¿Qué lugar tienen la estratificación socioeconómica y la de género en dichas prácticas? ¿Qué son los regímenes de bienestar y qué sabemos de ellos en América Latina? ¿Son los regímenes meras estructuras? ¿Cuál es el papel de los actores colectivos en su configuración? En síntesis, el capítulo fundamenta y deja planteadas las principales herramientas conceptuales empleadas en esta investigación.

Tales herramientas son importantes por tres razones principales. Primero, porque permiten acercarse a las condiciones de vida salvadoreñas, guatemaltecas, hondureñas y nicaragüenses, a partir de un enfoque comparativo que trasciende el estudio de casos. En segundo lugar, porque contribuyen a conocer lo que ocurre, sin perder de vis-

ta un horizonte normativo sobre lo que sería deseable que ocurriera. Finalmente, porque sirven para valorar la política pública actual y diseñar la futura, a partir de su compleja interrelación con la estructura social, y no desprendida de esta como frecuentemente ocurre.

Teniendo la problemática del bienestar como hilo conductor, el segundo capítulo se enfoca en las trayectorias históricas de los cuatro países considerados. ¿Cuáles son las herencias y principales legados que las respectivas coyunturas críticas dejaron, desde el punto de vista de la asignación de los recursos, como problema que históricamente se resolvió de maneras poco satisfactorias en las cuatro sociedades? Para explorar respuestas a esta pregunta, el capítulo presenta una apretada síntesis histórica orientada a discernir continuidades y transformaciones en el manejo de riesgos y la asignación de los recursos; en definitiva, en el régimen de bienestar que tiene lugar en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Aunque con criterios analíticos interesados, las trayectorias históricas exigen remontarse a los procesos de modernización truncos que tuvieron lugar en estos cuatro países a mediados del siglo pasado. Las crecientes demandas sociales fueron recibidas con respuestas autoritarias que alimentaron el desencuentro entre economía, política y sociedad. Así, las coyunturas críticas que tuvieron lugar en la década del ochenta combinaron presiones comunes a toda la región, como la crisis económica y el posterior ajuste de las economías, con rasgos propios de estos países, como la débil o nula incorporación de las demandas sociales asociadas al trabajo y a la tierra y la escasísima experiencia ciudadana con un Estado que solucionara eficazmente problemas antes que reprimirlos. Los legados que siguieron a las coyunturas críticas no sólo reflejan esa historia sino que la hacen parte del presente.

En el tercer capítulo se pretende caracterizar la situación actual. Para ello, se ubica a El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua en el marco de los tres regímenes de bienestar que –de acuerdo a mi análisis– existen hoy en América Latina: dos son estatales y se distinguen según prioricen la formación de capital humano –cuyo ejemplo es Chile– o el manejo colectivo de riesgos –sería el caso de Costa Rica. El restante no es estatal sino familiarista, y en él se ubicarían los cuatro países centroamericanos en los que se enfoca este libro. Por ello, es necesario precisar los principales rasgos de este régimen de bienestar al que pertenecen estos cuatro países centroamericanos junto con los países andinos y otros sudamericanos. Debe quedar claro que, si bien en ellos el papel de la política pública es residual, de ninguna manera es inexistente. Aunque el principal objetivo del capítulo es sustantivo, deben detallarse además decisiones metodológicas que pueden resultar

útiles para replicar, corregir y mejorar la reconstrucción de regímenes de bienestar a partir del análisis de conglomerados estadísticos.

Una vez establecida la utilidad de la tipología regional sobre regímenes de bienestar para identificar las prácticas predominantes de asignación de recursos en los cuatro países centroamericanos, se identificarán las principales variaciones entre países. Si bien la naturaleza del régimen de bienestar es la misma, su efectividad es distinta según se trate de El Salvador, por un lado, o de Guatemala, Honduras y Nicaragua, por otro. Dicho de otra manera, aunque los cuatro países compartan un régimen de bienestar basado en las relaciones primarias, tanto familiares como comunitarias, existen diferencias en la efectividad relativa que cada una de las principales prácticas de asignación de recursos –mercantil, pública o familiar– logra en el manejo colectivo de riesgos. Esta efectividad, ¿aumenta o disminuye las posibilidades de cambio? El capítulo concluye con consideraciones relativas a esta pregunta.

Esta diferencia, ¿podría implicar que El Salvador muestra síntomas de estar sentando las bases de un régimen de bienestar distinto? En otras palabras, ¿podría estar anunciando una ruptura en lugar de una continuidad con la herencia que es común a los cuatro países? Para brindar nuevos elementos que permitan responder a tal pregunta, el cuarto capítulo da un paso más con respecto al análisis empírico existente en materia de regímenes de bienestar, hasta ahora basado sólo en promedios nacionales. A partir de encuestas de hogares, dicho capítulo explora mundos del bienestar en los cuatro países seleccionados: ¿Cuántos son? ¿Qué tamaño tienen? ¿Cómo viven sus integrantes? Para responder a estas preguntas se utilizaron encuestas que, aunque diseñadas para otros propósitos, permitieron –con limitaciones que se explicitan– reconstruir prácticas de asignación de recursos según el nivel socioeconómico y la división sexual del trabajo de los hogares.

Los hallazgos fundamentan que la naturaleza del régimen de bienestar es la misma. Pero si bien las características de los mundos son similares entre países, sus respectivos tamaños –y por lo tanto la arquitectura global del bienestar– efectivamente diferencian a El Salvador, por un lado, de Guatemala, Honduras y Nicaragua, por otro. En tercer lugar, se desprende que el diseño de política pública debería poner más atención a las sinergias y tensiones entre prácticas de asignación de recursos, en particular entre asignación colectiva de recursos públicos y trabajo familiar, usualmente femenino, no remunerado.

Finalmente, el quinto capítulo presenta una síntesis de los principales hallazgos y se detiene en implicaciones y perspectivas. Los resultados constatan la urgencia de desplegar estrategias que promuevan una desfamiliarización del manejo de riesgos, pero también señalan las

principales dificultades que existen para transformar las prácticas actuales de asignación de recursos. Si, como señala Castel, “la libertad sin protección puede llevar a la peor de las servidumbres, la servidumbre de la necesidad” (2004: 31), ¿cómo desandar un camino que ha pautado la mayor parte de la historia de los cuatro países centroamericanos y que tiene además poderosos sectores ganadores? En este punto, la transición social reclama volver la mirada a la transición política, ámbito de las decisiones colectivas, y a la transición económica, ámbito de generación de los recursos que luego son distribuidos. Ante realidades como las descritas, ¿qué más deseable que tener correlaciones de fuerza favorables al cambio y recursos financieros? En el corto plazo, es difícil contar con estas condiciones, mucho más con ambas.

Pero asumiendo por un momento que El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua efectivamente reunieran las condiciones políticas y recursos necesarios para reducir la importancia relativa de las familias en el manejo de riesgos, ¿incluyen las propuestas sobre qué hacer con la política social una reflexión sobre cómo poner voluntades políticas y recursos al servicio de transformar estructuras sociales? ¿O se piensa que basta con afectar la política económica? En particular, ¿existe una reflexión sobre cómo transformar estructuras sociales tan marcadamente diferentes a las propias de los países que son actualmente generadores de recomendaciones de política pública en nuestra región? ¿Hay condiciones para la adaptación de las lecciones de política extraídas o extraíbles de países como Chile, Costa Rica o México? Esta es una de las preguntas más necesarias y urgentes para promover cambios en las prácticas de asignación de los recursos en favor de menor responsabilidad privada, mayor responsabilidad colectiva institucionalizada y menor dependencia de las relaciones primarias de sociabilidad. Dadas las particularidades del régimen de bienestar informal-familiarista, las alternativas no serán extrapolables sin modificaciones de otros regímenes de la región, sino que tendrán que ser propias, o adoptadas previa adaptación.

¿Habría alternativa a familia y más familia? La respuesta, como se fundamenta en el capítulo final, está sujeta a la creación de condiciones políticas e institucionales en cuyo marco hacerse esta pregunta. El principal obstáculo es que mientras la transición política tiene mucho que perder o que ganar de las transformaciones sociales, la transición económica podría estar cómodamente asentada en que todo siga como está.

Pero no debería adelantarme.