

Capítulo I

BIENESTAR Y REGÍMENES DE BIENESTAR, ¿QUÉ SON Y POR QUÉ ABORDARLOS?¹

¿QUÉ ES EL BIENESTAR?

El punto central de la agenda económica, política y social de América Latina no es la pobreza, sino la justicia.

De otra manera: ensayos sobre política social y equidad

Eduardo Bustelo

En países que se encuentran en la región más desigual del globo, ¿no es un eufemismo hablar de bienestar? ¿Qué es el bienestar? ¿Cómo se define? Históricamente su definición no ha sido obvia, neutral o universal. En América Latina, el bienestar fue recurrentemente interpelado por su ausencia o su insuficiencia. Dos conceptos lo han traído repetidamente al debate público: la pobreza, entendida de modo implícito como un estadio inferior al bienestar, y la inequidad, entendida de modo explícito como la inadecuada distribución de insumos (por ejemplo, años de educación) y capacidades (por ejemplo, empleabilidad) socialmente deseables. El bienestar ha sido asimilado a disponibilidad de ingresos, por encima o por debajo de un cierto umbral; asociado a la satisfacción de necesidades básicas requeridas para la supervivencia; entendido como manejo de distintos tipos de riesgos; y considerado como la libertad

¹ Este es el marco teórico que orientó el presente trabajo, así como también orienta la investigación más amplia que realizo desde el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica.

para alcanzar aquello que se considera valioso ser o hacer a partir de capacidades funcionales como la educación y la salud.

Este estudio aborda el bienestar como capacidad, no como estado. ¿Capacidad para qué? Para el manejo de la incertidumbre. Enfermedad, vejez, discapacidad, discriminación, desempleo, divorcio, muerte están sujetos a incertidumbre, es decir, son ejemplos de riesgos.

En la investigación social la noción de riesgos tiene una larga tradición. Desde la teoría económica, autores como Schumpeter y Smith plantean que las decisiones relativas a fines económicos (por ejemplo con respecto a inversiones y ganancias) siempre son inciertas, porque los agentes tienen un conocimiento imperfecto sobre la situación. Desde la antropología, Douglas afirma que las relaciones sociales son inherentemente riesgosas e inciertas. Las ideas religiosas son respuestas a dicha incertidumbre y permiten, por lo tanto, un manejo del riesgo (Abercrombie et al., 2000). Desde la sociología, la noción de riesgos tiene mucha importancia, por ejemplo, en la investigación sobre regímenes de bienestar. Esping-Andersen (1990) argumenta que los mismos son arreglos sociales que lidian, mejor o peor, con estructuras de riesgo dadas.

El enfoque neoclásico aborda los riesgos y su manejo como producto de un cálculo individual. El riesgo se define en función de disponibilidad de ingresos por debajo de las necesidades de consumo de bienes y servicios básicos. Lo que interesa a los hogares es alcanzar el bienestar a través de la libertad u opción de consumo. Este enfoque supone que el mundo deseable es uno en el que individuos y hogares están plenamente mercantilizados. Dicho de otro modo, se asume que el bienestar es deseable y posible de alcanzar a través del manejo privado, mercantil, de los riesgos. Con este punto de partida, la intervención del Estado para generar manejos públicos del riesgo no puede ser sino compensatoria. Se trata de un enfoque residual del manejo colectivo de riesgos. En segundo lugar, considera los riesgos como dados de manera objetiva. Y finalmente, aborda los cálculos a nivel de las familias al margen de la influencia de instituciones sociales como el mercado o el Estado (Lau Jorgesen y Van Domelen, 1999).

Como suele suceder, debemos cuidarnos de “no tirar al niño con el agua sucia”, separando la noción neoclásica de riesgo de la noción de riesgo en tanto tal. El enfoque neoclásico no es el único disponible para abordar el bienestar como manejo de riesgo. Pero su énfasis en la familia resulta útil para dar cuenta del manejo de riesgos de amplios sectores de la población latinoamericana que están básicamente librados a su suerte intentando compensar todo tipo de “fallas” institucionales. Concretamente, desde el enfoque neoclásico, se señala que personas y hogares lidian con los riesgos a través de distintos arreglos que permiten

la prevención, amortiguación o manejo de riesgos. Estos arreglos son de tres tipos, según se basen en relaciones mercantiles, públicas o informales. Los arreglos formales-mercantiles comprenden aquellas medidas relacionadas con el acceso al mercado financiero como la diversificación de inversiones, seguros de vejez y enfermedad y préstamos bancarios. Los arreglos formales-públicos abarcan medidas como la definición de estándares laborales, transferencias, subsidios y la generación de empleo. Los arreglos informales surgen ante la falta de instituciones de mercado e intervención pública. Comprenden la autoprotección que despliegan las personas y sus familias a través de medidas tales como el casamiento, las redes comunitarias de apoyo y el capital físico como tierra o ganado (Lau Jorgesen y Van Domelen, 1999).

A diferencia de lo que sostiene el enfoque neoclásico, los riesgos no se definen objetivamente: la política pública moldea hasta la propia definición de lo que se consideran riesgos públicos o privados; y moldea además el mercado laboral y de consumo. Estas instituciones no están, por lo tanto, de ningún modo “dadas”, sino que son social y políticamente construidas. El enfoque neoclásico, preocupado por acciones individuales, las toma como lo dado y no como variables.

Otra diferencia con dicho enfoque es que los riesgos no son una propiedad de los individuos sino probabilidades de los colectivos. Varían a partir de dimensiones como la clase social, la generación y el género (Esping-Andersen, 2001). Constituyen regularidades empíricas, probabilidades que se expresan en patrones histórica y socialmente definidos a partir de estas regularidades. Distintos colectivos tienen diversas estructuras de riesgos. Dimensiones como la estratificación socioeconómica y de género definen fuertemente la estructura de riesgos con la que lidian las personas. De igual manera, y asociado a estas dimensiones, inciden otros factores como el nivel educativo o la localización geográfica.

Asimismo, si bien las probabilidades empíricas son o pueden ser parte de la construcción social de la noción de riesgo, la cognición de los individuos y la elección individual frente a ciertos riesgos tiene que ver con ideas sociales de moral y de justicia (Douglas, 1996). En otras palabras, los riesgos no se construyen como resultado de las probabilidades empíricas, de costos y beneficios empíricamente determinados “a secas”, sino de la interpretación de dichas probabilidades. Es la interacción social la que produce nociones sobre el riesgo que luego se reflejan en el comportamiento individual. “Cada organización social está dispuesta a aceptar o a evitar ciertos riesgos [...] Valores comunes conducen a miedos comunes [...] Los individuos están dispuestos a aceptar riesgos a partir de su adhesión a determinadas formas de sociedad” (Douglas, 1996: 15).

Las estructuras de riesgos socialmente interpretadas y su reflejo en decisiones colectivas, por ejemplo de política pública, no son aleatorias ni tampoco inmutables. Se cristalizan en prescripciones tanto a nivel individual e interpersonal como a nivel de las políticas públicas. Los paradigmas de política pública son un conjunto relativamente articulado de proposiciones sobre la realidad y sobre cómo debería ser abordada.

Como parte de estos paradigmas –como veremos con más detalle luego–, las conceptualizaciones sobre el riesgo conllevan nociones sobre cómo prevenirlo (por ejemplo, frente a cierto tipo de enfermedades), mitigarlo (por ejemplo, frente al desempleo) o atenderlo (por ejemplo, frente a la vejez).

BIENESTAR Y ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA

Si abordamos el bienestar como capacidad, ¿cómo se distribuyen qué capacidades? En cualquier sociedad capitalista, el acceso a los recursos, incluidos los bienes y servicios, se distribuye de manera desigual: algunas personas acceden más y otras menos, sean estos económicos, sociales o políticos, como lo reflejan los salarios, el tiempo y la autonomía. La ubicación de las personas en estratos o grupos jerárquicamente organizados según su acceso a recursos constituye aquello a lo que desde la sociología se alude como “estratificación”.

Pocos temas han sido tan estudiados y desde tan diversas disciplinas como la estratificación. Desde la economía, la *desigualdad socioeconómica* se refiere a las diferentes limitaciones o posibilidades que tienen hombres y mujeres en una sociedad para: generar ingresos y adquirir bienes y servicios ofrecidos en el mercado; poseer distintos tipos de recursos; sacarle provecho a los elementos mencionados en primer y segundo lugar. Este tipo de desigualdad se encuentra fuertemente condicionada, aunque no totalmente determinada, por la dinámica de los mercados laborales remunerados en un momento dado del desarrollo de una sociedad. Desde la economía se privilegia la disparidad en la distribución, el consumo y, más recientemente, las capacidades (Eyben y Lovett, 2004).

Desde la sociología interesan principalmente las *clases sociales*, *el estatus* y *el poder*, es decir, los dos últimos puntos mencionados anteriormente. No es fácil resumir los aportes realizados para pensar estas categorías dado que tres fundadores de la sociología, Marx, Weber y Durheim, sentaron sus respectivas bases conceptuales para abordar la estratificación social.

Para Marx las desigualdades económicas están estructuradas objetivamente: “La clase no tiene que ver con la posición que las personas creen que tienen sino con las condiciones objetivas que permiten a

algunos tener un mejor acceso a las compensaciones materiales que a otros” (Giddens, 1999: 322). A los efectos de identificar las clases sociales, es clave tener en cuenta la posesión o no de medios de producción. Las clases como agrupaciones de individuos definen sus fronteras según sea su relación con los medios de producción (es decir, en relación con aquello con lo que uno se gana la vida y aquellos con quienes uno se gana la vida). En la naciente Europa industrial en la que vivía, Marx veía dos clases: la de los industriales o capitalistas y la clase obrera que se ganaba la vida vendiendo su fuerza de trabajo. La relación entre clases se basa en la explotación que la clase dueña de los medios de producción hace de la clase obrera².

Aunque Marx trabaja principalmente sobre el análisis dicotómico de clases, también comprendió que los sistemas de clase eran más complejos: identificó clases en transición así como divisiones al interior de las clases. Por ejemplo, identificó conflictos entre banqueros e industriales manufactureros, como así también entre personas que poseen pequeños negocios y quienes poseen negocios grandes, y señaló la relevancia de los parados de larga duración en las clases obreras (compuestos por minorías étnicas).

Max Weber retomó el análisis de estratificación hecho por Marx e igualmente reconoció que las clases se basan en condiciones económicas objetivas. Sostuvo, sin embargo, que factores económicos no reconocidos por Marx, no relacionados con la posesión de medios de producción, también resultan importantes en las divisiones de clase: “Entre esos recursos se pueden incluir especialmente los conocimientos técnicos y las credenciales o calificaciones que influyen en el tipo de trabajo que las personas pueden obtener” (Giddens, 1999: 322-324). Weber incorporó el estatus como aquellas diferencias que existen entre dos grupos en relación a la reputación o al prestigio que le conceden los demás. El prestigio puede ser positivo o negativo, y varía independientemente de la división de clase. Si bien las clases se conciben como algo objetivo (propiedad y ganancia), el posicionamiento de los individuos según su estatus depende de evaluaciones subjetivas sobre diferencias sociales, en este caso la forma de vida de cada grupo (Giddens, 1999).

Finalmente, aunque menos importante para el presente estudio, Weber define el partido como aquellos grupos que trabajan conjuntamente por tener aspiraciones, orígenes e intereses comunes, y que pue-

² La naturaleza de esta explotación descansa en la plusvalía: desigualdad en cuanto a las ganancias que obtienen los capitalistas. “Un grupo de trabajadores en una fábrica textil, digamos, puede producir un centenar de trajes al día. La venta de la mitad de los trajes proporciona una renta suficiente para que el fabricante pague los salarios de los trabajadores. El ingreso que genera la venta del resto de la ropa constituye el beneficio” (Giddens, 1999: 321).

den aglutinar distintos tipos de intereses y objetivos de distintas clases sociales. Incorpora así la desigualdad del poder político.

Recientemente, Grusky y Sorensen (2001) han recuperado el trabajo de Durkheim, en especial sobre la división social del trabajo, para argumentar que en una sociedad, al nivel de las ocupaciones, se desarrollan formas de solidaridad local con valores compartidos menos abstractos que a escala social. Esta noción durkheimiana nos permite tender un punto con recursos como el capital social, desarrollados a partir de la reciprocidad entre individuos colocados en una misma situación.

Giddens sostiene que la clase constituye “un agrupamiento a gran escala de personas que comparten ciertos recursos económicos, los cuales tienen una gran influencia en la forma de vida que pueden llevar. La propiedad de la riqueza y la ocupación son las bases más importantes de las diferencias de clases” (1999: 319). Se trata de modelos que buscan dividir a la población en categorías mutuamente excluyentes definidas por el estatus de empleo y otras características laborales, en particular la ocupación (Grusky y Kanbur, 2004). En los estudios que conceptualizan las clases sociales, se sugiere que los mercados laborales, y sobre todo las ocupaciones, son elementos centrales para comprender los procesos de generación de desigualdad socioeconómica.

El presente trabajo se basa en una categorización desarrollada por Pérez Sáinz et al. (2004), aplicada previamente a tres países centroamericanos: Costa Rica, Guatemala y El Salvador. Estos autores emplean un enfoque ecléctico desde el punto de vista que combina el interés marxista por la propiedad de los medios de producción con un análisis de dimensiones como la educación y la ocupación, más propio del enfoque weberiano. Este eclecticismo permite, precisamente, aprehender distribución de recursos y patrones de consumo.

BIENESTAR Y ESTRATIFICACIÓN DE GÉNERO

El género como concepto ha sido la contribución más importante del feminismo contemporáneo (Lamas, 2002). Desde un punto de vista sociológico, comenzó a ser usado por feministas de Estados Unidos a mediados de los años setenta, para distinguir entre lo biológico y lo construido socialmente³. Se remarcó la denuncia del sexismo como discriminación análoga al racismo. La denuncia se volcaba contra la diferencia hecha desigualdad expresada en el “control, represión y ex-

³ El primer uso del concepto para aludir a construcciones sociales fue realizado desde la psicología por Robert Stöller (1968) quien, a partir de un estudio sobre trastornos de la identidad sexual, distingue entre asignación (al nacimiento en base a órganos genitales), identidad (experiencia vital de los primeros años) y papeles (normas y prescripciones sociales con base en la división sexual del trabajo) de género (ver Lamas, 2002: 34-35).

plotación ejercida sobre los cuerpos de las mujeres” a partir de su naturalización (Lamas, 2002: 52), con la dificultad de que “la estructuración del género se llega a convertir en un hecho social con tanta fuerza que inclusive se piensa como natural” (Lamas, 2002: 37). Es en términos de Durkheim un hecho social, en tanto se presenta como si fuera una cosa, objetiva e inmutable, hecha de representaciones simbólicas, normas, instituciones sociales (como el sistema de parentesco, la familia y el mercado laboral), identidades y papeles. En síntesis, el género es prácticas, ideas y discursos que implican a la vez diferenciación y jerarquía (Scott, 1990).

Gayle Rubin (1975) formalizó la distinción entre lo biológico y lo social a partir de la definición del sistema sexo/género.

[Se trata de] el conjunto de arreglos a partir de los cuales una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de actividad humana; con estos “productos” culturales, cada sociedad arma un sistema sexo/género, o sea, un conjunto de normas a partir de las cuales la materia cruda del sexo humano y de la procreación es moldeada por la intervención social (Lamas, 2002: 39).

El sistema sexo/género se teje a partir del parentesco, determinado por el intercambio matrimonial, y reglamenta la reproducción y la participación pública de las mujeres, tanto económica como política. Para Rubin, el sistema sexo/género es el “locus”, el lugar en el que se origina la opresión, no sólo de las mujeres sino de las minorías sexuales⁴.

Desde la década del setenta, cuando se extiende la utilización del concepto de género, este se sitúa en forma paralela a otros dos: clase social y raza. La desigualdad, se argumentó, está simultáneamente organizada en torno a estos tres ejes (Scott, 1990). Así planteado, se sugería un paralelismo que, de acuerdo a Scott, es erróneo.

Cuando invocamos las clases, trabajamos con o contra un conjunto de definiciones que, en el caso del marxismo, implican una idea de causalidad económica y una visión del camino a lo largo del cual se ha movido dialécticamente la historia. No hay la misma claridad o coherencia en los casos de raza o

⁴ En los noventa, se popularizó la llamada “perspectiva de género”. Ello coincide con su aparición fuerte en la comunidad académica latinoamericana (Lamas, 1999). Lamas advierte la paradoja de que la extensión del uso del concepto llegó de la mano de una equiparación entre sexo y género y, por lo tanto, de una cierta vuelta al principio. El género son las mujeres, el sexo femenino. Scott lo refuerza afirmando que, en el mundo académico, muchísimos estudios reemplazaron “mujeres” por “género”. De esta manera, como señala Sofía Montenegro, el género se convierte en un “concepto operante aislado” que reduce la realidad a *cliché*.

género. En el caso de género, el uso ha implicado un conjunto de posiciones teóricas como también de meras referencias descriptivas a las relaciones entre sexos (Scott, 1990: 26).

De allí se desprenden varias de las dificultades para vincular género y clase.

A lo anterior se suma la apropiación del concepto de género bajo muy diversas tradiciones teóricas, epistemológicas y políticas (ver Scott, 1990: 43). Al menos dos grandes tradiciones intelectuales son relevantes para abordar la relación entre clase y género: la marxista o socialista feminista⁵, y la radical, cada una de las cuales ofrece distintas interpretaciones sobre cómo se articulan ambas dimensiones.

La perspectiva radical parte de la necesidad del varón de dominar a las mujeres para trascender su alienación de los medios de reproducción de la especie (O'Brien, haciendo una analogía con Hegel, en Scott, 1990: 30). El origen de la opresión radica en la "tiranía de la reproducción" (Firestone, 1970). Por lo tanto, será superada una vez que la reproducción pueda ser separada del cuerpo de las mujeres (Firestone, 1970) o cuando las mujeres comprendan de manera adecuada el proceso de reproducción y la mitificación ideológica que hace el patriarcado de la maternidad.

El objeto de análisis es la opresión por parte de una clase de personas (los hombres) a otra (las mujeres). Describen la situación de las mujeres como la consecuencia de una relación de poder directa entre hombres y mujeres, en la que los hombres tienen intereses concretos y fundamentales en el control, uso, sumisión y opresión de las mujeres (Lengermann Madoo y Niebrugge-Brantley, 1998). Esta relación de dominación de los hombres a las mujeres constituye el patriarcado, en tanto orden del padre extendido a la dominación masculina. El patriarcado precede al capitalismo y constituye u organiza la desigualdad fundante de otras formas de dominación (como la raza o la clase), siendo el sexismo la ideología que lo acompaña.

La perspectiva marxista tiene como referente principal a Heidi Hartmann (1981). Esta autora se enfoca en la desigualdad en tanto considera que existe una distribución distinta y jerarquizada de recursos materiales y simbólicos entre hombres y mujeres, y que ella es producto de la organización social y no de la naturaleza⁶. El origen de esa des-

5 El marxismo feminista está más influido por los pensadores marxistas del siglo XIX como Marx y Engels, y considera que en última instancia la clase es la fuente principal de la subordinación de las mujeres. El feminismo socialista está más influido por pensadores marxistas contemporáneos como Habermas o Althusser, y enfatiza la interrelación entre sistemas de dominación (Putnam Tong, 1998).

6 El origen de la desigualdad es sistémico. Por ello, la perspectiva marxista se aleja de teorías liberales de la desigualdad que la atribuyen a una ideología susceptible de ser

igualdad se encuentra en la relación entre patriarcado y capitalismo, que son distinguibles entre sí, pero actúan conjuntamente. Una manera de combinarlos es como lo hace Hartmann, tomando como referente los modos de producción, para luego analizar cómo familias, hogares y sexualidad cambian bajo cada uno de estos modos (Scott, 1990).

Estudios antropológicos posteriores profundizan los aportes de Gayle Rubin. Por ejemplo, Ortner y Whitehead plantean que el género es “primero que nada, un sistema de prestigio”, de distribución, regulación y expresión de prestigio (Lamas, 2002: 44). Ello permite relacionar el género con otras formas de estratificación. En términos weberianos, el género se estructuraría a partir de la dimensión de prestigio y, desde allí, daría origen o reforzaría estratificaciones de clase (económicas) y de poder (políticas).

El análisis de la articulación entre el sistema de prestigio y el género pone en evidencia una importante contradicción: que aunque la estructura de la sociedad sea patriarcal y las mujeres como género estén subordinadas, los hombres y las mujeres de un mismo rango están mucho más cerca entre sí que de los hombres y las mujeres con otro estatus. Esta contradicción ha sido uno de los puntos más álgidos del debate feminista. A pesar de la condición universal de subordinación femenina, la diferencia específica de clase (y de etnia) crea una separación entre las mujeres (Lamas, 2002: 46).

Precisamente porque el patriarcado capitalista tiene especificidad con respecto a la manifestación de la opresión de género bajo otros modos de producción, Nancy Fraser propone abordar la desigualdad social en función de la clase (en tanto subordinación objetiva) y el estatus (en tanto subordinación subjetiva, socialmente construida, en realidad, intersubjetiva)⁷. Permite abordar distintos tipos posibles de desigualdades a tomar en cuenta para hablar de estratificación social bajo arreglos sociales específicos. En un contexto social determinado, estas distintas desigualdades se articulan de diferentes maneras.

La noción de división sexual del trabajo es producto del marxismo feminista. Los arreglos sociales están divididos en dos esferas, productiva y reproductiva, históricamente responsabilidad de los hombres y lo

modificada dentro de las reglas de juego del propio sistema: el sexismo, en tanto ideología similar al racismo, es la causa de la desigualdad.

7 Con la dificultad, afirma la autora, de tener que resignificar conceptos largamente asentados en la tradición sociológica como lo son clase y estatus. A su vez, tiene la ventaja de permitir abordar sistemas de dominación/subordinación/desigualdades no sólo de género (como es el caso en este trabajo) sino de estatus, basados en otras dimensiones como la raza.

masculino, y de las mujeres y lo femenino, respectivamente. Esta organización del trabajo no es producto del capitalismo, sino que lo precede. Sin embargo, el capitalismo se beneficia de ella y la reproduce, no sólo en la esfera doméstica sino en el propio mercado de trabajo. En él hay trabajos “femeninos” y trabajos “masculinos” que se benefician del aprendizaje de género asociado a los sexos. Dicho de otro modo, las calificaciones constituyen un elemento central para la organización del trabajo, y están teñidas de las relaciones de género (Di Tella et al., 2004).

Partiendo del concepto de sexo-género y de la división sexual del trabajo, los estudios de género permiten poner en evidencia la naturaleza sexuada del trabajo y del concepto adecuado de trabajo que predomina en las ciencias sociales, así como ampliar dicho concepto para incorporar como tal al trabajo no remunerado (Di Tella et al., 2004). La división sexual del trabajo y la propia noción de trabajo tienen evidentes consecuencias, tanto para comprender la constitución de los regímenes de bienestar, como para poner la noción de régimen de bienestar en función de comprender efectos variables que las sociedades de mercado tienen en las relaciones de género.

Esta investigación incorpora el género como una dimensión central del análisis de los regímenes de bienestar en tanto las prácticas de asignación de recursos se organizan en torno a la división sexual del trabajo. Dicho de otro modo, mercantilización, desmercantilización y familiarización tienen lugar en mundos sociales genéricamente contruidos, de allí que la constelación de prácticas de asignación de recursos varíe según la división sexual del trabajo que las sustenta. Al mismo tiempo, los cambios en las prácticas de asignación de recursos tienen efectos en la división sexual del trabajo al interior de un régimen de bienestar. Por eso, conocer la división sexual del trabajo propia de cada régimen de bienestar constituye además una herramienta para la formulación de políticas públicas.

EL BIENESTAR Y LOS REGÍMENES DE BIENESTAR

Si entendemos el bienestar como capacidad para el manejo de los riesgos sociales, ¿de qué es producto esta capacidad? El análisis de la estratificación nos hizo volver la mirada a sistemas de dominación que tienen implicaciones directas para la distribución de las capacidades en la sociedad. Pero capitalismo y patriarcado toman forma en sociedades concretas con variaciones notables (Skocpol, 1992). Por ello es necesario contar con un nivel intermedio de análisis que permita ubicarse en los contextos específicos en los que la dominación o la opresión tienen lugar, y poder así dar cuenta de dichas variaciones.

Comencemos por el final: aun en sociedades capitalistas avanzadas, una gran proporción de la población no accede al intercambio

mercantil de manera directa, es decir, a partir de su propia inserción en los flujos de intercambio. Por el contrario, lo hace de manera indirecta, por ejemplo a través de relaciones de parentesco que asignan responsabilidades a los padres sobre los hijos/as o sus mayores⁸. A la vez, gran parte de lo que las personas necesitan para el manejo de riesgos no depende sólo del intercambio mercantil: por ejemplo, es posible comprar frutas y verduras, pero luego alguien tendrá que cocinar; se puede llevar a los hijos/as a una guardería, pero a alguna hora del día deberán ser recogidos. La combinación de cuidado-dependencia y de mercado-dependencia es constitutiva de relaciones de interdependencia en cuyo marco la población lidia con riesgos sociales. Son, por decirlo así, la amalgama que articula prácticas de asignación de recursos en colectivos humanos antes que en individuos “suelos”.

Entonces, en las sociedades capitalistas, el intercambio mercantil es la principal práctica de asignación de recursos, pero no la única. Bajo la primacía del mercado, todas lo hacen también a través de otras prácticas como las que tienen lugar en la familia o la política pública (Polanyi, 2000). El concepto de “regímenes” de bienestar alude a la combinación de prácticas de asignación de recursos existentes en un cierto momento en una determinada sociedad (Esping-Andersen, 2001). Dichos regímenes se inscriben en la tradición weberiana de construcción de “tipos ideales”, que se basan en exageraciones de la realidad que dan lugar a modelos conceptuales, en este caso, relativos a la asignación de recursos⁹. Toda situación concreta se distancia, en mayor o menor grado, de los tipos ideales: su importancia es como herramienta que permite aprehender las situaciones reales.

En América Latina, Carlos Barba (2005) plantea que los regímenes de bienestar aluden a los regímenes concretos y que son expresiones de paradigmas, estos sí, tipos ideales. Incluso cita a Esping-Andersen en esta concepción de los regímenes de bienestar como realidades empíricas. Este último es claro, sin embargo, en que los regímenes de bienestar constituyen abstracciones de regularidades empíricas con ciertos rasgos característicos¹⁰.

Estas prácticas se organizan en torno a cuatro lógicas principales (Polanyi, 2000) que, a su vez, se reflejan en instituciones específicas.

8 Por cierto, históricamente cambiantes a partir de transformaciones en la concepción de riesgos y de las maneras de protección apropiadas para hacerles frente.

9 En relación con los estados de bienestar, Richard Titmus (1958) inició esta línea de trabajo a partir de distinguir países según tuvieran estados residuales o universales.

10 Además, no me resulta posible estar de acuerdo en que los paradigmas constituyan tipos ideales del régimen, dado que, como explicaré más adelante, son uno de los diversos ingredientes que dan forma a los regímenes de bienestar.

Por ejemplo, una lógica es la asignación autorizada de recursos por la cual un colectivo autoriza a una entidad central para captar y redistribuir recursos. Instituciones que expresan esta lógica son el Estado, las organizaciones comunitarias y en muchos casos las agencias de cooperación. Podría denominársela “asignación colectiva de recursos”, entendiendo que puede tener lugar a distintos niveles, desde el ámbito nacional hasta el local y con mayores grados de participación del Estado y la política pública en contrapunto con la sociedad civil y sus redes de organizaciones.

¿Cuáles son las principales lógicas? En primer lugar, estructuras autárquicas asignan recursos a partir de la administración doméstica en unidades cerradas de producción que se abastecen a sí mismas de todo lo necesario. Es el caso de las cada vez menos comunidades que viven exclusivamente de lo que producen.

En segundo lugar, las estructuras que Polanyi llama “simétricas” pero que en realidad asignan recursos a partir de la división sexual del trabajo. Según este autor, a lo interno de la familia, los recursos se asignan a partir de la reciprocidad en el marco de relaciones personales. Ello trasunta la visión, predominante a mediados del siglo pasado, de la familia como comunidad de intereses. Sin embargo, la noción de reciprocidad no resulta apropiada para caracterizar relaciones de dependencia económica y afectiva, propias de la división sexual del trabajo y las relaciones generacionales. Es típicamente el caso de la familia y de las redes vecinales y comunales. Ejemplos son la madre que prepara los alimentos o la vecina que recibe a los niños después de la escuela mientras los padres vuelven del trabajo. Las economistas feministas han introducido el conflicto en las relaciones familiares y lo han identificado, por ejemplo, en la doble y triple jornada de trabajo que desempeñan las mujeres.

En tercer lugar, las estructuras céntricas asignan recursos a partir de una redistribución autorizada que entrega y reasigna recursos comunitariamente. Conlleva una asignación colectiva de recursos, tanto en cantidad como en los criterios a través de los cuales se asignan. Ejemplo de ello son los programas estatales de salud y educación.

La intervención del Estado resulta clave, tanto para extraer recursos como para distribuirlos y regular el funcionamiento del mercado, en general, y del mercado laboral en particular (Tilly, 2000). “Una de las principales funciones del Estado es la regulación de las relaciones sociales: entre el capital y el trabajo, entre la ciudadanía y el Estado, y entre los hombres y las mujeres” (Macaulay, 2000: 345).

La asignación colectiva estatal de los recursos es la práctica más estudiada en el marco de los regímenes de bienestar. Por ello, no puede extrañar que la noción de “régimen” se haya desarrollado, de alguna

manera, como una extensión de la noción de “Estado” de bienestar. Tanto es así, que muchas investigadoras emplean la noción de “régimen de política social” para abordar la compleja trama de interacciones que establece el Estado con la sociedad (antes que la trama de interacciones entre esferas) (ver O'Connor et al., 1999).

Una de sus características principales es la incoherencia.

En los estados modernos, las políticas pueden desarrollarse en distintos departamentos o ser promovidas por grupos de presión distintos, que despliegan recursos estratégicos diferentes (discursivos, políticos, económicos). Esto quiere decir que puede haber considerable variación en las políticas promovidas y que unas y otras pueden incluso estar en conflicto (Molineux, 2000: 40; traducción propia).

No es de extrañar, después de todo, que la asignación colectiva de recursos a través del Estado tenga la particularidad de incidir y dar forma a las otras prácticas. Se trata de una característica propia de su capacidad regulatoria. Por ejemplo, la intervención estatal puede transformar o mantener la división histórica del trabajo entre hombres y mujeres a través, por caso, de la expansión de derechos y la política social. Que muchas veces se haya hecho por razones de Estado no quita que, “con respecto a la inequidad de género, los estados se han posicionado en una variedad de maneras, a veces desarrollando políticas que la alivian o eliminan en ciertas áreas [...] Las relaciones entre el Estado y el género deben por lo tanto ser entendidas como variables y contingentes” (Molineux, 2000: 40; traducción propia).

Las relaciones de género influyen sobre los estados de bienestar, y los estados de bienestar a su vez inciden sobre las relaciones de género a través de la institución del matrimonio, el salario familiar y la división sexual del trabajo. Los estados de bienestar modelan también la interacción entre familias y mercados laborales a través de la definición de criterios mediante los cuales las personas reclaman acceso a la distribución autorizada de recursos: los hombres tienden a reclamar dicho acceso en tanto trabajadores y las mujeres en tanto esposas y madres.

En cuarto lugar, las estructuras de mercado asignan recursos a partir del intercambio mercantil, a través del cual las personas venden su fuerza de trabajo y a cambio compran bienes y servicios¹¹. Ello requiere de ingresos, que a su vez dependen de la cantidad y tipo de

11 Este planteo de Polanyi tiene raíces en Karl Marx (1864), quien casi un siglo antes abordó el capitalismo y el mercado como formaciones históricas. Además, es Marx quien elabora el concepto de mercancía, central en el análisis de las prácticas de asignación de recursos de Polanyi.

empleo que demanda el mercado laboral, doméstico o transnacional, así como de la oferta que pueden hacer las personas según su educación formal, experiencia y tiempo que puedan destinarle al trabajo remunerado, entre otros factores. Ejemplos de ello son los patrones de consumo que reflejan, casi de manera directa, el poder adquisitivo de cada persona.

Las prácticas de asignación de recursos coexisten bajo el predominio de alguna sobre las otras. En las sociedades capitalistas, centrales y periféricas, el intercambio mercantil es el principal mecanismo de asignación de recursos. El acceso a bienes y servicios depende, de manera fundamental, de los ingresos que sean capaces de generar las personas¹². Sin embargo, el intercambio mercantil no es el único, ni para muchas personas siquiera el principal, mecanismo de asignación de recursos. La asignación de recursos también se realiza a través del Estado y definitivamente a través del trabajo no remunerado, principalmente femenino, que tiene lugar en la familia.

La constelación de recursos asignados al intercambio mercantil, la división sexual del trabajo y la asignación colectiva de recursos dan lugar a regímenes de bienestar (Esping-Andersen, 1990). Todos los regímenes contemporáneos están apoyados, en mayor o menor medida, en la estructura ocupacional y en el supuesto de que existe un único modelo de familia constituido por varones proveedores y mujeres cuidadoras (Esping-Andersen, 1990; Lewis, 1993; Sainsbury, 1996; 1999). Además de manifestarse en prácticas, los regímenes de bienestar se expresan en percepciones, discursos, creencias y orientaciones normativas (Haas, 2005).

Lejos de construir interrelaciones armónicas y sinérgicas, los regímenes están hechos o permeados de tensiones y conflictos. Esto es así porque las prácticas de asignación de recursos están basadas en relaciones de poder que son permanentemente resistidas e interpeladas. A la vez, las tensiones y los conflictos son mayores cuantas más debilidades o “falencias” presenten unas u otras prácticas. Más adelante se analizará, para el caso de América Latina, lo que ocurre cuando los mercados laborales no logran absorber y remunerar de manera adecuada a grandes contingentes de personas, o qué sucede cuando la política pública no cumple siquiera funciones básicas de protección ante situaciones extremas.

12 Para llegar a esto debieron producirse modificaciones en las condiciones de vida, los valores, las normas y papeles asumidos por hombres y mujeres. Debieron constituirse los mercados laborales, separarse las personas de la tierra como medio de subsistencia, vender su fuerza de trabajo y utilizar el dinero como materia de intercambio.

El concepto de régimen de bienestar aporta, precisamente, este nivel de análisis intermedio, que permite dar cuenta de las variaciones en las maneras concretas en que capitalismo y patriarcado se reflejan en arreglos sociales que reproducen o alteran la pauta de estratificación. Fue originalmente propuesto por Esping-Andersen (1990) para referirse a variedades de capitalismo, y luego fue ampliado para abarcar también lo que podríamos denominar “variedades de patriarcado”.

¿Pero qué diría Marx de este énfasis en la distribución antes que en la producción de los recursos? Cada modelo de producción brinda ciertos márgenes para la distribución de los recursos. Estas variaciones ameritan el estudio, en sus propios términos, de los modos de distribución y de sus relaciones con los modelos de producción¹³.

DIMENSIONES CONSTITUTIVAS DE LOS RÉGIMENES DE BIENESTAR

Partimos del bienestar como capacidad desigualmente distribuida para manejar la incertidumbre. Aludimos a dos dimensiones ordenadoras de esa distribución: la clase y el género. Ubicamos los regímenes de bienestar como tipos ideales, es decir, como herramientas teórico-metodológicas que nos permiten capturar rasgos propios de las constelaciones de relaciones existentes entre prácticas mercantiles, familias y asignación colectiva de recursos. La pregunta inevitable es: ¿cómo afecta a los regímenes de bienestar la distribución de capacidades, es decir, la estratificación inicial? ¿En qué medida reproducen dicha pauta y en qué medida la transforman?

Esping-Andersen propone abordar la desmercantilización como una suerte de “efecto neto” del Estado en la estructura social, concretamente de la medida en que la intervención estatal introduce grados de autonomía entre el intercambio mercantil y el manejo de riesgos. La desmercantilización se valora a partir de dos dimensiones: la inversión pública y, en especial tratándose de países europeos y norteamericanos con altos niveles relativos de inversión, los criterios para el acceso a dichos recursos. Esping-Andersen distingue los regímenes según el principal criterio de elegibilidad para el acceso a los recursos públicos. Este criterio puede consistir en: la necesidad, propia del régimen de bienestar liberal (en el caso de Estados Unidos o Australia); la contribución y asociación a una ocupación o corporación, propias del régimen corporativo (caso de Francia o Alemania); o la pertenencia a una comunidad o la ciudadanía, propias del régimen socialdemocrático (caso de los países escandinavos).

¹³ Por ello, desde el IIS y el Instituto para el Estudio de las Américas (ubicado en Londres), con el apoyo de la Academia Británica, hemos iniciado un proceso de discusión que nos permitirá avanzar en la comprensión de estas relaciones.

Al considerar los países periféricos, como señala Rudra, no se puede dar como un hecho la mercantilización de la fuerza de trabajo (2005). Por el contrario, sus gobiernos necesitan promover el trabajo remunerado, es decir, mercantilizar tanto como desmercantilizar sus economías de mercado. Su papel es dual y ambas tareas son urgentes. “El trabajo se mercantiliza exitosamente cuando la mayoría de la gente depende del trabajo remunerado, y cuando los niveles de remuneración son determinados por fuerzas de mercado” sostiene Esping-Andersen con respecto al capitalismo de bienestar de los países desarrollados (Rudra, 2005: 15).

Cuanto más dependen las personas de sus ingresos, más desigual es su acceso a bienes y servicios, dado que la distribución del ingreso es, por definición, piramidal. La forma concreta que asume la pirámide depende de las características de la producción y del mercado de trabajo, aunque también del papel regulador del Estado. De igual manera, cuanto más dependen las personas del trabajo femenino no remunerado, más la estratificación social estará moldeada por la división sexual del trabajo.

A partir de Esping-Andersen, Orloff (1993) se propone reconstruir las dimensiones del enfoque de los recursos de poder para incorporar el género. Reconoce el papel del Estado en la mediación del conflicto capital-trabajo en cuyo marco el trabajo demanda grados de desmercantilización y se pregunta cómo incorporar el género, tanto en las relaciones capital-trabajo como en la propia mediación del Estado. Para ello, Orloff aborda el grado en que el Estado promueve la autodeterminación del mercado, por un lado, y del matrimonio, por otro, en tanto capacidad para crear y mantener hogares de manera autónoma. El concepto central es el de autodeterminación (agencia) en el marco de relaciones de interdependencia. Ello implica: el acceso a trabajo remunerado de hombres y mujeres; la creación de condiciones para asumir el cuidado fuera de las familias (participación del Estado en esto); la reorganización de roles al interior de las familias.

En la misma línea, un criterio fundamental para valorar el efecto del Estado en las relaciones de género es si mantiene o transforma el modelo tradicional de hombre proveedor y mujer cuidadora (Lewis, 1993; Sainsbury, 1999; Orloff, 1993). ¿En qué medida la política pública promueve cambios o refuerza la división sexual tradicional del trabajo? La respuesta puede ser que reproduce el modelo de hombre proveedor, o que promueve un modelo individual en el que hombres y mujeres pueden ser tanto proveedores/as como cuidadores/as (Sainsbury, 1999). Para ello se analizan tres dimensiones: la dependencia económica versus el acceso de las mujeres al trabajo remunerado; la subordinación de las mujeres dentro de familias nucleares versus familias lideradas por

mujeres; la organización del trabajo no remunerado o de cuidado a lo interno de la familia versus la existencia de sistemas de apoyo¹⁴ (Lewis, 1993; Orloff, 1993).

¿Cuál es el papel de la política pública en promover un escenario o el otro? Para responder esta pregunta, dichas autoras analizan cómo la política pública se entrelaza con: el mercado laboral –concretamente, en qué medida se promueve el acceso de las mujeres al trabajo remunerado así como a los servicios que lo hacen posible cuando estas tienen responsabilidades de cuidado de otras personas; programas y prestaciones sociales, según su acceso sea en tanto ciudadanas o derivado de relaciones maritales o familiares; y la regulación de la reproducción.

Así como Esping-Andersen resume el efecto de la política pública en la estratificación inicial bajo el concepto de desmercantilización de riesgos y Rudra lo hace en términos de mercantilización de la fuerza de trabajo, Orloff (1993) inicialmente propuso el de desfamiliarización y posteriormente la capacidad de las mujeres de crear y mantener hogares autónomamente. Junto con O'Connor y Shaver, temieron que el concepto de “desfamiliarización” trasuntara la idea de que se busca alcanzar una autonomía sustantiva, precisamente la clase de ilusión de individuos independientes que el liberalismo ha promovido y que las feministas han criticado duramente en función de la interdependencia en la que hombres y mujeres nos desenvolvemos (O'Connor et al., 1999). Haciendo esta aclaración, sin embargo, la noción de desfamiliarización es sintética y alude a eximir, en algún grado y con respecto a ámbitos por especificar, la responsabilidad del cuidado como exclusiva responsabilidad privada y femenina.

Mercantilización, desmercantilización y desfamiliarización constituyen entonces tres dimensiones centrales para, en primer lugar, caracterizar regímenes de bienestar y, en segundo, explorar sus efectos en la distribución de capacidades para el manejo de riesgos, tanto en términos socioeconómicos como de género.

ACTORES, PARADIGMAS Y PRÁCTICAS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN AMÉRICA LATINA

No se discute que, hoy en día, el mercado ha desplazado al Estado del papel central que tenía en la construcción de la modernidad en América Latina. En términos de lo social, este desplazamiento se expresa, fundamentalmente, en la centra-

14 Existen definiciones amplias y restringidas de qué políticas públicas es preciso tener en cuenta para analizar, por un lado, el peso de las relaciones de género en la conformación de las relaciones de género, y por otro el papel del Estado y sus políticas en la transformación o mantenimiento de relaciones de género.

lidad que ha adquirido el mercado de trabajo en las dinámicas de (des)integración social (Sojo y Pérez Sáinz, 2002: 26).

Si los regímenes de bienestar permiten aprehender prácticas socioeconómicas y genéricamente construidas a partir de procesos históricos concretos, reflejados en articulaciones específicas entre clase, género y raza, es de esperar que en América Latina se presenten especificidades como región. ¿Qué sabemos de los regímenes de bienestar latinoamericanos?

En términos históricos, en América Latina, el rol del Estado ha sido central, tanto al ejercer su papel en la asignación colectiva de recursos como al no hacerlo. Aún hoy, cuando asistimos a una redefinición de los márgenes de acción de los estados nacionales en el marco de mercados crecientemente abiertos, existen distintos “filtros domésticos” en el procesamiento de las transformaciones. A lo largo del siglo pasado y en lo que ha transcurrido de este, observamos la permanente tensión entre tendencias regionales similares y particularidades nacionales. Las primeras están fuertemente marcadas por paradigmas de política. Es decir, signadas por nociones sobre lo deseable y lo posible que viajan y tiñen la política pública en distintos escenarios nacionales. Las segundas se encuentran influenciadas por constelaciones de actores y legados históricos que filtran, en mayor o menor grado y de maneras distintas, la adopción de paradigmas de política y se reflejan, por ejemplo, en los ritmos y radicalidad de su procesamiento (Martínez Franzoni, 1999).

En las tres primeras décadas del siglo XX se produjeron enormes cambios. El Estado liberal se vio amenazado por tensiones resultado del desarrollo económico, la urbanización y la inmigración. Emergieron nuevas clases sociales que manifestaron su descontento ante las elites agrarias y reclamaron participación política. Sindicatos, profesionales y organizaciones de mujeres fueron protagonistas de este proceso. Principalmente demandaban el reconocimiento de derechos sociales; en particular reclamaban por salarios, contratos laborales y negociación colectiva, entre otras demandas. En el caso de las mujeres, el proyecto liberal les brindaba un lugar en el ámbito público, coherente con el papel de madres y esposas en el ámbito privado. Las reformas sociales en materia de salud y educación conllevaron un aumento de la presencia femenina en el mercado laboral. Lo que las mujeres reclamaban en esta época eran principalmente derechos políticos y civiles, en particular el derecho al sufragio, a la autoridad sobre sus hijos/as, a la propiedad y al manejo de sus ingresos¹⁵.

15 Las organizaciones de mujeres de esta época dieron lugar a lo que se conoce como “primera ola” feminista.

En la etapa posterior, entre 1930 y 1950, el Estado en América Latina cambió considerablemente, ya sea dando lugar al terrorismo estatal (como en el caso de Nicaragua) o al Estado corporativo (como en Argentina o Brasil). Luego de la crisis del 29, emergió con fuerza un modelo de acumulación basado en la sustitución de las importaciones que requería de capacidad de industrialización y de mayor intervención del Estado en la economía. El consumo del mercado doméstico era importante y, en consecuencia, también lo eran los salarios y los sindicatos y empresarios en tanto actores que los negociaban.

Como sintetizan magistralmente Andrenacci y Repetto, el Estado que emergió en la década del treinta tenía políticas de trabajo caracterizadas por: la búsqueda del pleno empleo y la generalización de las relaciones salariales formales; la regulación del contrato de empleo tendiente a consolidar modalidades fordistas de organización del trabajo; y la generalización del sistema de seguros sociales colectivizando o estatizando la cobertura de los riesgos de la vida activa. En términos de políticas universales, se trataba de promover: una expansión del sistema de educación pública, incluyendo instrucción media y superior; la creación de una red de salud pública subsidiada y/o provista directamente por el Estado; y servicios de infraestructura social básica regulados, subsidiados o gestionados directamente por el Estado. En términos de políticas asistenciales, el enfoque defendía la creación de programas sociales (transferencia de bienes, servicios o ingresos monetarios) coyunturales a individuos y sujetos en situaciones de pobreza hasta su absorción o reabsorción en el mercado de trabajo (Andrenacci y Repetto, 2006: 9).

Los cambios no fueron homogéneos; la modernización se dio en tres modalidades de acuerdo al momento y la velocidad con que se concretó: temprana (como en Argentina, Chile, Ecuador, México y Uruguay), acelerada (como en Costa Rica) y tardía (como en Nicaragua u Honduras) (Mesa-Lago, 1994). Tal como muestra el análisis de los regímenes de bienestar actuales, cincuenta años más tarde, estos legados se encuentran aún presentes en las prácticas de distribución de los recursos. Bajo la industrialización sustitutiva de importaciones se promovió un triángulo armonioso entre mercado laboral, política social y bienestar (Sojo y Pérez Sáinz, 2002). Dicha armonía fue mayor cuanto más temprana o acelerada fue la modernización, y mucho más retórica cuanto más tardía resultó esta.

Los sindicatos dominados por hombres y por la noción de hombre-proveedor fueron los principales beneficiarios de las reformas sociales: salarios, condiciones laborales, seguridad social para él y sus dependientes (principalmente hijos/as y cónyuges) estuvieron entre las principales medidas cuyo lanzamiento caracterizó al período. Las mu-

jeros accedieron a los programas sociales en su calidad de dependientes económicamente o a través de programas sociales destinados a madres solteras, en los que el Estado cumplía el rol de esposo (Molineux, 2000). De esta manera, aunque la legislación sancionaba un orden de género tradicional, esta época trajo avances en la promoción y defensa de derechos de las mujeres¹⁶.

En las décadas del sesenta y setenta, gran parte de la región vivió bajo dictaduras militares. La acción colectiva se reprimió y los cambios de política pública que tuvieron lugar formaron parte del ámbito más reducido de los aparatos burocráticos. Algunas dictaduras, como la chilena, dieron inicio a la liberalización de las economías. Otras, como la brasileña, afianzaron el modelo de acumulación previo.

En términos de la asignación colectiva de recursos públicos, a partir del estudio de la “época de oro” de las políticas sociales –previa crisis económica de la década del ochenta–, Fernando Filgueira (1998) identificó tres patrones regionales, según cobertura, beneficios, condiciones de acceso y estratificación de servicios. El primer grupo de países presentaba lo que denominó “universalismo estratificado”, con políticas extendidas pero segmentadas según la inserción ocupacional, como en Chile, Argentina, Uruguay y, en menor medida, Costa Rica. El segundo grupo era el de países “excluyentes”, con estados mínimos y escasísima asignación colectiva de recursos públicos, como El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El tercer grupo, de países “duales”, como Brasil y México, combinaba universalismo estratificado en sectores urbanos y exclusión en sectores rurales. A continuación, las respuestas que los gobiernos dieron a las crisis económicas de los ochenta, graduales o radicales, sugirieron una bifurcación entre dos rutas, una estatista (en Costa Rica y Uruguay) y otra liberal (en Argentina y Chile) (Filgueira y Martínez Franzoni, 2002). La tipología de Filgueira fue retomada por Barba (2003), quien la elaboró con mayor nivel de detalle¹⁷.

16 Aunque no logró tanta centralidad en la región como la primera ola, a nivel internacional tenía lugar la “segunda ola feminista”, principalmente enfocada en los derechos reproductivos y relacionados con el cuerpo de las mujeres. En esta época surge el feminismo radical.

17 A diferencia de lo que a mí me interesa hacer, Filgueira y Barba clasifican estados, en tanto yo procuro clasificar regímenes. Filgueira se refiere explícitamente a tipos de Estado social. El caso de Barba resulta más complicado, porque considera que el régimen es la operacionalización empírica, en un país determinado, de paradigmas de política que constituyen tipos ideales. En mi opinión, el régimen es un tipo ideal y los paradigmas de política sólo uno de sus componentes (junto con su economía política, filtros domésticos, etc.). Llama la atención que Barba se base en la tipología de Filgueira, pero que le otorgue un sentido teórico tan distinto.

La década del ochenta combinó democratización, crisis económica y neoliberalismo. Se conjugaron la promesa de pagar la deuda social acumulada durante los años precedentes, el ajuste de las economías y su reorganización en torno a la promoción de exportaciones. La pérdida de centralidad de la producción para el mercado interno trajo consigo una flexibilización del trabajo, el debilitamiento de las organizaciones sindicales, el aumento de la informalidad, un descenso del poder adquisitivo y la incorporación de mujeres para compensar los efectos de la crisis. En términos de las demandas de equidad, la democracia facilitó la influencia del movimiento internacional de mujeres y llevó al centro de la agenda un tema tan fundamental como divisorio: si trabajar con o contra el Estado y las políticas públicas.

El cambio partió de una revisión de los paradigmas dominantes.

Las reformas se construyeron sobre un entramado de diagnósticos y recomendaciones macroeconómicas que adquirió un importante consenso, tanto entre los actores sociales y políticos de la región como en los organismos multilaterales más relevantes. Dicho consenso remarcaba, en primer lugar, que las dificultades fiscales y el freno al desarrollo económico de los años ochenta se debían al fallido rol del Estado como agente central de asignación de recursos económicos y sociales. Aunque sobra evidencia acerca de la responsabilidad de los cambios en la estructuras y flujos de los mercados financieros internacionales en el desencadenamiento de la crisis, la responsabilidad fue atribuida [...] al agotamiento del modelo desarrollista [...] que incluía una fuerte y amplia presencia estatal (Andrenacci y Repetto, 2006: 12).

Se consideraba que la política social del modelo desarrollista era demasiado costosa y que los objetivos previos de reducción de las desigualdades y democratización social debían ser reemplazados por una política social viable y de bajo costo, principalmente dedicada al combate a la pobreza. Mientras los beneficios del crecimiento macroeconómico llegaban al conjunto de la sociedad a través del “efecto goteo”, “un conjunto de acciones específicas, diseñadas con formas de focalización extrema bajo la lógica de proyectos debía amortiguar los impactos indeseados de la reconversión macroeconómica [...] Los nuevos programas sociales debían, al mismo tiempo, intervenir eficientemente sobre los obstáculos que impedirían que individuos y grupos pudiesen efectivamente acceder al nuevo mercado de trabajo que el desarrollo rápido traería aparejado” (Andrenacci y Repetto, 2006: 13).

Como hasta entonces, la región continúa siendo heterogénea: algunos países hicieron transformaciones radicales (como Argentina, Chile, El Sal-

vador o México) y otros, con cierta reticencia (como Costa Rica o Uruguay). En general, la región tiene hoy economías post-ajuste. Primero hubo una pérdida de terreno del Estado frente al intercambio mercantil. Paradójicamente ocurrió –y continúa ocurriendo– que los mercados laborales nacionales pierden importancia relativa, hay una crisis del empleo formal, surge el desempleo estructural, persiste la pobreza y aparece la empleabilidad como nueva dinámica de integración social (Sojo y Pérez Sáinz, 2002).

En segundo lugar, la región asistió a una reorganización de los estados para retirarse de una asignación colectiva de recursos públicos, basada principalmente en los derechos, a otra basada en la necesidad. El Estado neoclásico que emergió propuso políticas de gestión de un mercado de trabajo con tendencia al desempleo y la informalidad, la desregulación y la flexibilización contractual, acompañados de una remercantilización parcial de la cobertura de los riesgos de la vida activa, creando –junto a, o en lugar de, la estructura de seguros sociales– cuasimercados de gestión privada y regulación pública.

En términos de política universales, promueve revisar las competencias públicas de educación en favor de procesos de descentralización, de salud en función de los nuevos cuasimercados, y de las competencias públicas en infraestructura social básica en favor de la descentralización de la gestión y privatización de los servicios públicos. En términos de políticas asistenciales, multiplica los programas sociales, intensificación de la focalización sobre déficits básicos y aparición de modalidades de reinserción tutelada en el mercado de trabajo (Andrenacci y Repetto, 2006: 9).

Armando Barrientos (2004) argumenta que, en las últimas dos décadas, América Latina pasó de un régimen de bienestar conservador-informal a otro liberal-informal. El primero compartía rasgos importantes con los corporativo-conservadores identificados por Esping-Andersen en Europa continental. La principal fuente de protección eran sistemas estratificados de seguridad social, asociados al empleo y destinados sólo al trabajo formal. El trabajo informal dependía de sus ingresos y estrategias familiares para hacer frente a riesgos como la enfermedad y la vejez. La diferencia radica en que, en las últimas décadas, los riesgos afrontados colectivamente se han reducido, las políticas públicas se han replegado y las personas se encuentran crecientemente libradas a su propia suerte. La región se ha acercado al tipo de régimen liberal que encontramos en el Norte, pero, a diferencia de aquellos, carece de programas focalizados sólidos. De allí que nos encontremos, sostiene Barrientos, ante un régimen liberal-informal.

Claro que la región continuó siendo heterogénea. Las experiencias nacionales variaron según el desempeño macroeconómico, la he-

rencia institucional y de políticas públicas, la capacidad técnica y la voluntad política de los estados y los gobiernos, la dimensión de la pobreza y de la desigualdad, y la presencia de situaciones de crisis económica o política que levantarán los vetos al cambio (Filgueira y Martínez Franzoni, 2002).

Para este período, Filgueira (2004) retoma su tipología de estados sociales previos al ajuste, la reelabora, y plantea que las reformas estructurales bifurcan dos caminos, el liberalizado de Argentina y Chile, y el de reformas más reticentes y graduales de Costa Rica y Uruguay. Más aún, coloca a Brasil en esa ruta pero no sabe dónde ubicar a México, con lo cual “desarma” el tipo dual. Finalmente, continúa agrupando juntos a los excluyentes, aunque reconoce que en estos se produce la creación de programas sociales focalizados destinados a sectores que, con anterioridad a las reformas, carecían de toda intervención del Estado¹⁸. Para este mismo período, Barba (2003) parte de la tipología inicial de Filgueira, pero asume su permanencia a lo largo del tiempo. Por ello, una y otra tipología tienen actualmente matices con respecto a, por ejemplo, cómo caracterizar países como Argentina o qué principales diferencias ver entre Costa Rica y Chile.

Y si Filgueira, siguiendo a Esping-Andersen, combina el análisis de la magnitud de la inversión pública social con el de los criterios de acceso a dicha inversión, Evelyne Huber y John Stephen (2005) analizan cobertura, gasto, y asignación de la inversión social. El resultado es la identificación de cuatro conglomerados de países con grados descendientes de cobertura y esfuerzo fiscal: primero, Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica; segundo, Brasil y México; tercero, Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela; cuarto, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua¹⁹. Huber y Stephen argumentan que las políticas sociales del primer grupo pueden ser consideradas exitosas, pero las del resto no. Y esta tipología, junto con la de Filgueira, aclara rasgos básicos de los cuatro países que nos interesan en este trabajo.

Durante los años noventa y en el marco de las transiciones democráticas, los cuatro países considerados en el presente estudio adoptaron un paradigma común: la Cumbre de Presidentes que tuvo lugar

18 En su trabajo de 2004, Filgueira examina con detalle varios países, aunque menos que los que analiza Barba (2003). Tal vez por ello el primero sea más detallado y presente recuentos históricos de los países, en tanto el segundo tiende a presentar taxonomías con rasgos de cada país que, en general, van más allá del régimen de distribución de recursos. Además, las fuentes en Barba son algo heterogéneas entre países; por ejemplo, en algunos casos basa todo el análisis en una sola fuente.

19 Además identificaron un quinto conglomerado, integrado por los países del Caribe angloparlante.

en Tegucigalpa declaró a 1992 como el año de la compensación social (Saldomando, 1992). Esta se convirtió en la idea fuerza para reorientar la política social en el marco de la transición política. En ese momento, los cuatro países abrazaron el paradigma asistencial que habrían de poner en marcha desde entonces.

El razonamiento era que “la pobreza es una situación ‘de facto’ producto de la marginalidad social y que, tarde o temprano, será absorbida por el desarrollo económico y la modernidad a través del mercado” (Saldomando, 1992: 27). Era preciso mejorar la eficacia del modelo económico (no su diseño) y mientras esto ocurría, y para quienes de todas maneras quedaran rezagados, había que poner en marcha programas de “compensación social” que “compensaran los efectos sociales de la crisis con programas focalizados en los sectores más vulnerables, en espera de retomar un crecimiento sostenido que permita la integración de los sectores marginados [...] Esta es la lógica de [...] los programas sociales de emergencia que se han difundido en la región” (Saldomando, 1992: 28). En este enfoque confluyen los gobiernos de la región y los organismos internacionales, principal fuente de financiamiento de dichos programas.

De esa manera, los cuatro países centroamericanos se adherían al paradigma promovido por el “modelo” chileno. Y esto a pesar de que su realidad era marcadamente contrastante con la de Chile. En ese país, el ajuste se combinó con programas de compensación social del estilo de los Fondos de Inversión Social que se crearon durante los noventa en El Salvador, Honduras y Nicaragua. Sólo que en Chile, la capacidad de los mercados laborales de absorber fuerza de trabajo de manera formal, la protección social, el ingreso por habitante o el grado de avance de la transición demográfica (y por lo tanto el grado de demanda de trabajo no remunerado de cuidados a niños y niñas) denotaban un escenario completamente distinto para la creación e implementación de medidas de emergencia social. De manera que sí, en estos cuatro países centroamericanos, “al cabo de unos años se reanudó efectivamente el crecimiento, pero en el camino quedaban 5 millones de pobres sobre 12 millones de habitantes, y una profundización de las desigualdades” (Saldomando, 1992: 28).

Uno de los principales aportes de Barrientos, que mencionara con anterioridad, es que trasciende la intencionalidad y la retórica legal para enfocarse en las *prácticas*. Su enfoque es, por lo tanto, más comprensivo que el de Filgueira y posteriores adaptaciones. Su principal limitación consiste en una inadecuada generalización de toda la región bajo un mismo régimen de bienestar. Tal como mostraré en los capítulos siguientes, si una parte de América Latina puede considerarse, como

lo hace Barrientos (2004), informal-liberal, en otra parte el rótulo de “liberal” resulta cuestionable.

SI EL ESTADO (DES)REGULA, LA FAMILIA ARTICULA...

¿Quiénes “pagan los platos rotos” de que haya mercados laborales en problemas y políticas públicas en retiro o tan ausentes como siempre? Asistimos a una profunda transformación de las familias para hacer frente a las múltiples “fallas” y vacíos que dejan el intercambio mercantil y la asignación colectiva de recursos públicos, pero también a los cambios en las relaciones de género, en gran medida, aunque no sólo, producto de todas estas transformaciones.

Una adecuada caracterización de lo que ocurre en los cuatro países centroamericanos que nos interesan requiere otorgarle un lugar central al trabajo no remunerado de las familias en general, y de las mujeres en particular. Un antecedente en la incorporación del enfoque de género al análisis lo constituye el trabajo de Jenny Pribble acerca de los efectos de la política pública en la división sexual del trabajo. Esta autora comparó tres programas públicos (asignaciones familiares, licencias por maternidad y cuidado de niños/as) en Chile y Uruguay. Ambos países tienen niveles similares de inversión social, pero reproducen la división sexual del trabajo en diferentes grados, de modo más fuerte en Chile y más débil en Uruguay. Por ejemplo, las asignaciones familiares poseen similares requisitos para hombres y mujeres en Uruguay, pero en Chile no reconocen como dependientes a esposos o compañeros desempleados. El análisis de Pribble muestra el rendimiento empírico de tener lentes teóricos sensibles a la estratificación de género como manera de especificar no sólo la magnitud sino el tipo de inversión social. En los capítulos empíricos, procuro considerar esta lente, aunque dirigiéndola además a las familias y al manejo mercantil de riesgos.

Para ello, ¿cómo caracterizar las familias y de qué manera pensar sus relaciones con el Estado y el mercado?

En América Latina, un modo de abordar el papel de las familias, en particular de las familias pobres, ha sido desde la noción de “estrategias de supervivencia”. Esta alude a arreglos familiares coyunturales con los que la población hace frente a cambios en el entorno (Forni, 2004). Concretamente, para Moser, “los recursos que los individuos, las familias y las comunidades movilizan ante los problemas que enfrentan son sus medios de resistencia y adaptación” (CIESAS, 2002). Ello puede implicar la intensificación de estrategias existentes o la creación de nuevas. No necesariamente supone mejoras en el bienestar ni en la capacidad para la movilidad social (Paternain, 2005). La noción surge para dar cuenta de respuestas familiares a la estabilización y ajuste de las economías (González de la Rocha, 2006).

A través de este concepto, la investigación reflejó, por ejemplo, la incorporación de mujeres, niños/as y jóvenes al mercado laboral para compensar la caída de los salarios.

Trascendiendo a las familias pobres pero intentando incorporar a las familias en la conceptualización del régimen, Ian Gough y Geof Wood (2004) van más allá del análisis del Estado y desarrollan una tipología más amplia para el estudio de países de África, Asia y América Latina. Estos investigadores consideran que los regímenes de bienestar identificados por Esping-Andersen constituyen en realidad tres variantes de una misma familia: la de regímenes estatales de bienestar. Estos sólo se encuentran en países que cuentan con estados legítimos y mercados laborales, en los que la mayoría de la población resulta exitosamente protegida por estas dos instituciones. Sin embargo, en gran parte del mundo, incluyendo muchos países de América Latina, los estados se encuentran prácticamente ausentes, los mercados laborales frecuentemente excluyen a la mayoría de la población, y gran parte de la responsabilidad del bienestar descansa más bien en las familias y redes sociales de apoyo (Gough y Wood, 2004). Cuanto menor es el peso relativo de las políticas públicas, más relevante resulta ampliar el análisis a estas otras dimensiones. Concretamente, en regímenes informales como los que Gough y Wood encuentran en América Latina, la mayoría de la población depende de arreglos familiares y comunitarios (Gough y Wood, 2004)²⁰. Estos elementos resultan clave para dar cuenta de las prácticas de asignación de recursos en una gran parte de América Latina, incluyendo los cuatro países en los que se enfoca este estudio.

Hasta el momento, el análisis de los regímenes de bienestar ha considerado a la familia como categoría residual. A mediados del siglo XX, la teoría de la modernización anunció su pérdida de funciones frente a la diferenciación y especialización de otras instituciones sociales. En los años ochenta, la economía política agravó la situación al enfocarse en el binomio estados-mercados (Esping-Andersen, 2001), mientras los economistas neoclásicos la ubicaban en el nivel micro, en tanto conjunto de interacciones a partir de preferencias individuales (Elson, 1996)²¹. Fueron las investigadoras feministas las que, desde el abordaje del cuidado y el trabajo no remunerado, colocaron a la familia como institución social genéricamente construida en el centro del deba-

20 Además, estos autores identifican regímenes de inseguridad en algunos países africanos, en los cuales la mayoría de la población depende de relaciones político-militares altamente personalizadas.

21 A nivel micro, el análisis económico puede desagregarse según sexo e incluso considerar inequidades de género, aunque como producto de preferencias y dotación de recursos y no de instituciones sociales genéricamente construidas.

te sobre el bienestar. Aun así, desde el punto de vista de los regímenes de bienestar, esta esfera ha sido escasamente teorizada y, sobre todo, incipientemente investigada.

Ahora, ¿qué entendemos por “familia”? Al margen de especificidades económicas, sociales y demográficas, la familia está constituida por relaciones conyugales, filiales y fraternales (Théry, 2000). También por interacciones entre personas que, aunque no estén relacionadas por el parentesco, cotidianamente crean de manera conjunta condiciones materiales y no materiales de existencia (Susana Torrado en Cordero, 1998), compartan o no un mismo lugar de residencia.

Lejos de una mera comunidad de intereses, estas relaciones e interacciones se caracterizan por asimetrías internas de poder, recursos y capacidad de negociación (Arriagada, 2002) que se reflejan en el grado de autonomía de las mujeres con relación a sus cónyuges, en patrones de poder y autoridad, y en la división sexual del trabajo (García y De Oliveira, 1998: 200). En el marco de la familia se provee cuidado, en tanto trabajo que conlleva el desempeño de tareas necesarias para la vida como la alimentación y la atención cotidianas, e incluye además de dimensiones materiales, afectivas y emocionales. Este abordaje permite corregir una definición muy restrictiva de trabajo, impuesta con el advenimiento de la industrialización, que lo equiparaba a empleo.

En la época preindustrial se manejaba una noción de trabajo bastante más amplia que la actual, puesto que incluía toda actividad destinada a producir bienes y servicios para satisfacer necesidades humanas [con] la creciente separación física entre el hogar y la producción para el mercado [...] sólo será considerado como trabajo el asalariado o el autoempleo, perdiendo tal categoría las actividades sin remuneración desarrolladas por los miembros del hogar para cubrir sus propias necesidades [...] Esta definición presenta un problema añadido [...] no tiene en cuenta que las formas de producción son dinámicas y variables, los límites pueden estar cambiando continuamente tanto a nivel de cada unidad como a nivel global (Carrasco, 2001: 28-29).

Las distintas prácticas de asignación de recursos se combinan a partir de decisiones tomadas en el marco de interdependencias familiares y estructuras de oportunidades, en gran medida dadas por los mercados laborales y la inversión pública. Así, las familias trasladan jerarquías y asimetrías al ámbito del mercado y el Estado. Por ejemplo, la dependencia económica de unos miembros con respecto a otros se refleja en un acceso también dependiente a servicios sociales y al consumo privado de bienes y servicios. De este modo, la familia busca compensar las

“fallas” que tanto el mercado como las políticas públicas tienen para asignar recursos a través del intercambio mercantil y la asignación colectiva, respectivamente, y lo hace por medio del trabajo no remunerado (en el sentido que le da Esping-Andersen, 2002) y desde las relaciones de poder que la estructuran, en general, y la división sexual del trabajo, en particular. Por ello, desde las familias es posible reconstruir los regímenes de bienestar en operación.

Y, claramente, el manejo de riesgos a partir de una combinación de prácticas de asignación de recursos que tiene lugar desde las familias está permeado por conflicto, tensiones, resistencia. La distribución de responsabilidades entre prácticas de asignación de recursos es producto de y refuerza relaciones desiguales entre hombres y mujeres, familias y mercados, niños/as y personas adultas. Finalmente, el bienestar como capacidad para manejar incertidumbre es el resultado de estas constelaciones, que a veces son sinérgicas y, al menos en América Latina, la mayoría de las veces no lo son.

REGÍMENES DE BIENESTAR: DEL CONCEPTO AL ANÁLISIS EMPÍRICO

Vale decir que el manejo de riesgos no sólo *debe* ser colectivo, sino que finalmente siempre *lo es*: las personas vivimos en el marco de relaciones de interdependencia tanto económica como de cuidado. Las variaciones radican en si dicha interdependencia se expresa en mecanismos institucionales o no y, por supuesto, en las mayores o menores capacidades –y de qué tipo– que se generan a partir de contar con unos u otros mecanismos. Tales condiciones de vida son precisamente las que permiten caracterizar el régimen de bienestar.

¿Cómo llevar esta mirada al análisis empírico? ¿Y cómo hacerlo ubicando históricamente las prácticas actuales de asignación de recursos y por lo tanto el régimen de bienestar? A continuación lo llevaré a cabo desde dos esfuerzos distintos pero complementarios: el análisis histórico y el análisis estadístico.

Los países a los que procuro llevar esta mirada de los arreglos sociales, las políticas públicas y los mercados laborales se encuentran entre los menos estudiados de América Latina. No es en vano que en las generalizaciones acerca de la región frecuentemente cuesta identificar rasgos apropiados para caracterizar a El Salvador, Guatemala, Honduras o Nicaragua. Al mismo tiempo, existen en estos países estudios y estudiosos/as que han profundizado en distintos aspectos, tanto de manera comparada como, sobre todo, en el análisis de sus respectivas realidades.

Los siguientes capítulos enfrentan entonces un triple reto. Primero, partir de lo que ya sabemos y reinterpretarlo bajo la lente que

brinda la noción de régimen de bienestar. Segundo, complementarlo con un análisis empírico propio, tanto estadístico como histórico e institucional, adecuado para reconstruir el régimen de bienestar existente en los cuatro países. Tercero, en el mejor de los casos, decir algo nuevo, y en el peor –que puede ser bastante– documentarlo con criterios que permitan colocar el debate sobre el presente y el futuro de la transición social en América Central en el marco de consideraciones académicas y políticas que trascienden la región. Concretamente, en países que durante el siglo XX no tuvieron manejo colectivo e institucional del riesgo, ¿existe algún modo de vivir las transiciones sociales actuales que no sea a partir de la exagerada ampliación de las “competencias” del ámbito doméstico? Se trata de una pregunta que podría igualmente plantearse en Bolivia, República Dominicana o Paraguay.

Para pensar presente y futuro, resulta inevitable partir de las condiciones disponibles para el manejo colectivo de riesgos existentes en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, antes de las recientes transiciones política y económica, así como de las condiciones que emergieron de ambas transiciones.

