

Capítulo V

¿HAY ALTERNATIVA A FAMILIA Y MÁS FAMILIA?

Desde la sociedad preindustrial hasta la sociedad post-industrial se ha producido una inversión total. Antes la vulnerabilidad se originaba en el exceso de coacciones, mientras que ahora aparece suscitada por el debilitamiento de las protecciones.

La metamorfosis de la cuestión social
Robert Castel

RÁPIDO RECUENTO

En el primer capítulo, fundamenté la utilidad de abordar el bienestar como capacidad para lidiar con la incertidumbre. Segundo, caractericé esta capacidad colectiva como desigualmente distribuida de acuerdo a la estratificación socioeconómica y de género. Tercero, presenté la noción de régimen de bienestar como herramienta teórico-metodológica que permite aprehender prácticas de asignación de recursos mercantiles, familiares y públicas (en distintos niveles, nacionales, supranacionales o locales), en el marco de sociedades de mercado organizadas en torno a una división sexual del trabajo. El estudio de regímenes de bienestar actuales debe enmarcarse en una trayectoria histórica. Por ello, en cuarto lugar, presenté un apretado recuento de las etapas que ha tenido el Estado latinoamericano, en particular del que tuvo lugar en los cuatro países en los que se enfoca esta investigación, y sus rasgos más característicos en términos de las prácticas de asignación de los recursos. Y, como no existen políticas sin actores que las promuevan ni

ideas que las fundamenten, concluí el capítulo aludiendo a las relaciones entre actores, paradigmas y políticas públicas.

En el segundo capítulo, presenté un apretado recorrido por grandes momentos históricos, específicamente herencia, coyuntura crítica y legados que tiñen fuertemente las prácticas actuales de asignación de recursos en los cuatro países. El análisis históricamente informado del presente resulta clave para abordar las prácticas de asignación de recursos que dominan el momento actual, evitando tanto como sea posible querer transformarlas con recetas tecnocráticas.

Entre ese momento de “recoger y dar de nuevo” que fueron las coyunturas críticas de los años ochenta y los legados de los noventa, identifiqué continuidades y rupturas. En términos del manejo colectivo de riesgos, entre las continuidades se encuentran: la exclusión de grandes sectores de la población de condiciones mínimas de vida; la permanencia de un Estado poco sensible o, en los hechos, poco efectivo para atender las demandas sociales; y la escasa o nula experiencia de la población con un Estado que sea amigo y distribuidor antes que enemigo y represivo.

Entre las transformaciones identificamos, al menos: una institucionalidad precaria pero que actualmente ofrece un marco distinto para la convivencia; un desplazamiento de la amenaza a la integridad física de la población, del conflicto armado originado en los conflictos políticos a otro originado en la criminalidad; la nula o escasa canalización de demandas distributivas a través del sistema político y del Estado, sea porque estas no tienen canalización (como en Guatemala) o porque existe un empate de fuerzas (como en El Salvador); y una familiarización del manejo de riesgos, principalmente a través de la emigración, el autoempleo y las redes comunitarias.

En el tercer capítulo, a partir del análisis estadístico de conglomerados, documenté por qué los cuatro países analizados conforman –junto con los países andinos, República Dominicana y Paraguay– un régimen de bienestar que denominé como informal-familiarista (El Salvador y Guatemala) o altamente informal-familiarista (Honduras y Nicaragua). En estos países, la mayor parte de la población experimenta una creciente ampliación del ámbito de alcance de relaciones familiares y comunitarias. El bienestar depende altamente del trabajo no remunerado y jornadas ampliadas de trabajo. “En numerosos grupos populares, la precariedad de las condiciones de trabajo es a menudo compensada por la densidad de las redes de protección cercana generadas por la vecindad” (Castel, 2004: 15). Y si en este escenario las familias resultan centrales para la asignación de recursos, las mujeres lo son más aún.

He mostrado además que las diferencias que distinguen a ambos tipos de régimen son de grado y no cualitativas o de la naturaleza del

régimen. Por ello, al pasar del análisis de promedios nacionales a las encuestas de hogares, obtuvimos una idea más detallada que la que brindan los tipos ideales de las prácticas de asignación de recursos en cada uno de los cuatro países. En efecto, la comparación de promedios nacionales para cada país sugirió que, a pesar de la relativa homogeneidad de los cuatro países, El Salvador tiende a apartarse de Guatemala, Honduras y Nicaragua. ¿Por qué? Porque logra mayores grados de mercantilización, primero, a partir de una estructura ocupacional con mayor presencia relativa de trabajo profesional y no precarizado. Segundo, a partir de la importancia del trabajo remunerado fuera de las fronteras y de las remesas que este genera.

La diferencia entre El Salvador y los restantes tres países no es, sin embargo, indicativa de que El Salvador estaría construyendo un régimen de bienestar cualitativamente distinto. Por el contrario, las prácticas de asignación de recursos que encontramos en este país presentan, de manera exacerbada, las señas de identidad del régimen de bienestar informal-familiarista.

Pero en los países latinoamericanos –y los cuatro que nos interesan están lejos de constituir la excepción– coexisten realidades contrastantes. Por ello es preciso ir más allá de los promedios. Así como compras privadas, servicios públicos y trabajo no remunerado se combinan de distinta manera *entre* regímenes, también lo hacen *dentro* de cada régimen, según la ubicación de las personas en la estructura social. A partir de las encuestas de hogares, el cuarto capítulo examina mundos del bienestar.

En los cuatro países, el análisis de conglomerados genera tres grandes agrupamientos, cada uno con posibilidades y limitaciones particulares en el manejo de riesgos. Estos agrupamientos son más heterogéneos en El Salvador y Guatemala que en los restantes dos países. Además, El Salvador se diferencia por su menor polarización. Mientras en los tres primeros países 80 o más de cada 100 hogares básicamente dependen del trabajo no remunerado como “piso” de su manejo de riesgos, en El Salvador poco más de 50 de cada 100 se encuentran en dicha situación. La estructura ocupacional y un mayor rendimiento mercantilizador de la emigración salvadoreña con respecto a la guatemalteca, hondureña y nicaragüense explican esta situación. En suma, si bien la naturaleza del régimen de bienestar es la misma en los cuatro países centroamericanos, en El Salvador su efectividad es mayor.

IMPLICACIONES

Una sociedad sin lo social sería totalmente regida por las regulaciones de la sociabilidad primaria. Entiendo por esto

los sistemas de reglas que vinculan directamente a los miembros de un grupo, sobre la base de su pertenencia familiar, de vecindario, de trabajo, y tejen redes de interdependencias *sin la mediación de instituciones específicas* (Castel, 2004; énfasis propio).

Las sociedades sin instancias especializadas de asistencia cuando tienen que afrontar una vicisitud que perturba sus regulaciones acostumbradas: o bien tiene lugar una recuperación por las redes comunitarias “dadas” (y siempre con un costo), o bien no hay nada, fuera de distintas formas de abandono y muerte social (Castel, 2004: 37).

Los hallazgos de este estudio constatan la urgencia de desplegar políticas que promuevan una desfamiliarización del manejo de riesgos. Formalización de los mercados laborales y aumento de la asignación colectiva de recursos a través de gobiernos nacionales y locales constituyen la ruta para lograrlo. La viabilidad de ambos caminos es incierta. Cuesta imaginarlo frente a estructuras ocupacionales históricamente informales en el marco de una modernización tardía, y de cara al miedo al Estado producto de varias décadas de autoritarismo.

Además, ¿es posible cambiar prácticas de asignación de recursos sin a la vez transformar la manera de generar dichos recursos? Por lo pronto, en ninguno de los cuatro países el modelo de acumulación parece estar siendo exitosamente cuestionado: ni distribución de la tierra ni de los beneficios del sector financiero, ni una mayor participación en los frutos del crecimiento económico, por ejemplo, a través de mayores y mejores oportunidades laborales se avizoran en el corto plazo.

Cada régimen se apoya en prácticas que son condición necesaria para su manutención. En estos cuatro países, la emigración y las remesas familiares que esta genera son precisamente esa condición necesaria: a la vez estrategia de supervivencia y pilar del nuevo modelo de acumulación. En la funcionalidad de la emigración como estrategia de mercantilización transnacional de las familias radica una de las mayores dificultades para su transformación. ¿Cómo transformar prácticas que muestran tanta efectividad para el nuevo modelo de acumulación?

Retornando a la pregunta ¿es posible transformar prácticas de asignación de recursos sin alterar su generación? La respuesta requiere volver la mirada al Estado y al papel que pueda tener en la asignación colectiva de recursos. Hasta ahora, en los cuatro países la presencia desmercantilizadora de la política pública ha sido muy escasa. Con anterioridad a la coyuntura crítica, carecían de acciones dirigidas al combate a la pobreza, y la disponibilidad de educación pública de calidad

y sistemas de seguridad social era poco significativa (Filgueira, 1998). Durante la década del noventa y en el marco de la transición política, se diseñaron e implementaron programas asistenciales que fueron, para el régimen, novedosos. A través de ellos se produjo un crecimiento del gasto público social, lo cual no es nada desdeñable considerando la escasísima inversión social existente en el período previo a las respectivas coyunturas críticas.

Pero estos programas se han enfocado en acciones puntuales, y se caracterizaron por la inestabilidad, la dispersión y la falta de articulación. Han procurado, además, hacerle frente a condiciones de pobreza que alcanzan el estatus de universalidad mediante acciones focalizadas diseñadas para entornos sociales distintos, en los que la no-pobreza supera a la pobreza y las políticas públicas cuentan con capacidades institucionales y técnicas. El diseño de programas asistenciales de los cuatro países considerados se basa en una imitación poco selectiva de experiencias latinoamericanas consideradas exitosas como la mexicana o la chilena. Un traslado de estos programas, con escasos niveles de adaptación, necesariamente genera un pronóstico reservado con respecto a que estos países estén efectivamente avanzando hacia una mayor independencia entre poder adquisitivo y bienestar. Por ejemplo, ¿qué implicaciones tiene para el diseño de transferencias económicas condicionadas el llevarse a cabo en entornos en los que una altísima proporción de mujeres se dedican exclusivamente al trabajo no remunerado, como en Chile, o escenarios en los que la mayoría de las mujeres ya tienen dobles o triples jornadas de trabajo, como en Guatemala? ¿O qué implicaciones trae que un mismo programa se adopte en países que tienen básicamente resuelta la oferta de servicios y países en los que esta oferta resulta tan escasa?

Los principales instrumentos de gestión pública que encontramos en los cuatro países son la descentralización y la contratación privada de proveedores, muchos pertenecientes al “tercer sector” de ONG y sin fines de lucro. En los países generadores de recomendaciones de política, esta estrategia de delegación de funciones está acompañada de capacidades estatales institucionales y técnicas para canalizar recursos y dar seguimiento técnico, capacidades que no necesariamente están presentes en los países centroamericanos considerados. Además, a la debilidad institucional y técnica se agrega la inestabilidad financiera: los programas sociales dependen fuertemente de recursos externos, que a su vez permiten eludir el espinoso tema de las reformas fiscales.

Más allá de los programas de combate a la pobreza, y aun cuando el gasto social aumentara, los cuatro países retrocedieron en términos de los criterios socialmente aceptados para el acceso a los recursos públicos. Si la situación previa era de escasa cobertura de servicios

contributivos en el marco de fondos colectivos como en pensiones –o universales, como en educación–, para una pequeña proporción de la población los servicios sociales venían de la mano de una cierta noción de derecho. Actualmente, en cambio, la visión predominante considera la intervención del Estado exclusivamente apropiada para servicios básicos y ante necesidades extremas, siendo lo demás oportunismo. La noción de lo deseable está, claramente, privatizada.

La presencia estatal es ahora triplemente residual. Primero, en términos del nivel –básico– de los servicios que se considera posible y necesario financiar. Segundo, desde el punto de vista de lo que le corresponde hacer al Estado, en contrapunto al trabajo que se espera realicen familias y comunidades. La mayoría de los programas requiere que la población beneficiaria aporte contrapartida de trabajo, en el mejor de los casos, y de dinero, en el peor. El andamiaje organizativo a nivel comunitario es usualmente un requisito para el desembolso de los fondos públicos, y detrás del discurso de participación ciudadana se esconde una gran demanda de trabajo familiar y comunal no remunerado. Tercero, es residual en términos de los pocos recursos por habitante que destina el Estado al financiamiento de servicios sociales, y de la escasa proporción de la población que recibe servicios en relación con la que necesitaría recibirlos.

En suma, en los cuatro países la acción del Estado aparece como un gran programa caritativo, relativamente alejado de las presiones sociales y, por el contrario, sujeto a definiciones “desde arriba” por parte de las agencias multilaterales que son su principal fuente de financiamiento, y en todo caso de especialistas conocedores del tema (Pérez Baltodano, 1999).

Si existe alguna posibilidad de transformar prácticas de asignación de recursos ampliando el ámbito de la asignación colectiva de recursos, es devolviendo el diseño y la ejecución de las acciones, del dominio de lo técnico al dominio de una pugna distributiva políticamente definida.

Felizmente, existen en los cuatro países intentos por colocar el debate público en torno a la política social en el ámbito político antes que en el técnico. Indicios de un avance en el despliegue de estos conflictos distributivos en tanto tales se encontraban, por ejemplo, en Guatemala en julio de 2006. Así lo evidenciaban un levantamiento maya por demanda de tierras, un conflicto hospitalario por el abastecimiento de alimentos y equipos, el conflicto educativo por la reforma a la formación docente, y la huelga de hambre de personas de la tercera edad en demanda de pensiones no contributivas primero aprobadas legislativamente y luego vetadas por el presidente de la República. También en ese país, el gobierno, ante la demanda de organizaciones campesinas e indígenas, había creado un año antes, a mediados de 2005, una mesa de diálogo entre gobierno y organizaciones. Aunque aún los resultados de

dicha acción no se reflejan en decisiones que transformen significativamente la lógica de diseño y ejecución de la política pública, evidencian esfuerzos por debatir colectivamente las prioridades de la inversión social en términos necesariamente políticos.

Para decirlo en pocas palabras, en estos cuatro países, si alguna posibilidad hay de transformar prácticas de asignación de recursos en la dirección de mayor colectivización del manejo de riesgos, esta será producto de la política antes que de la economía. El cambio puede ser producto de la tensión entre prácticas de asignación de recursos, por un lado, y expectativas y promesa democrática, por otro, antes que de un cortocircuito entre prácticas de acumulación y prácticas de distribución. En este último sentido, el esquema funciona muy bien, y el mejor ejemplo de los cuatro países lo brinda El Salvador.

PERSPECTIVAS

La libertad sin protección puede llevar a la peor de las servidumbres, la servidumbre de la necesidad.

Metamorfosis de la cuestión social
Robert Castel

En términos de la distribución de los recursos, y sin abordar aquí los modelos de acumulación a través de los cuales estos recursos se generan, ¿hay en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua alternativas a familia y más familia? Una manera de intervenir en el régimen de bienestar es transformando la arquitectura de sus mundos. Dentro de cada régimen coexisten realidades contrastantes en términos de grados de mercantilización, desmercantilización y familiarización del bienestar. ¿Por qué no establecer objetivos de reducción de tamaños y de brechas de estos mundos a partir de acuerdos con respecto a estructuras sociales deseables? ¿No constituiría esto un avance con respecto a los más tradicionales enfoques de sectores y programas específicos?

¿A qué implicaciones prácticas podrían conducir las respuestas dadas a las preguntas anteriores a los efectos de transformar prácticas de asignación de recursos que en el mediano plazo se reflejen en menores niveles de pobreza y desigualdad? Parece urgente formalizar el mercado laboral; destinar una mayor cantidad de recursos públicos a la política pública; asignar dichos recursos en base a un criterio de derecho y no exclusivamente de necesidad; y diseñar programas incorporando rasgos centrales de las estructuras sociales a las que van dirigidos. Pero si esto fuera tan fácil de hacer, estos países no se encontrarían en tal situación.

El papel del Estado en la asignación colectiva de recursos muestra tendencias desalentadoras para una colectivización institucional-

lizada del manejo de riesgos. Sin embargo, ¿hay algún otro camino, distinto a la creación de Estado e institucionalidad, que conduzca a una colectivización no familiar del bienestar entendido como manejo compartido de riesgos?

Y además de recursos y organización colectiva en las decisiones relativas a su asignación, un tercer tema clave es el de las capacidades técnicas e institucionales para ponerse al servicio de un manejo colectivo de riesgos. ¿Resultará la contratación de ONG suficiente para compensar estas debilidades? La respuesta parece ser que no. Aun cuando sólo se desee tener un Estado subsidiario con una política social residual, se requieren mínimas condiciones para la regulación, la asignación de recursos, la supervisión y la evaluación. Actualmente pareciera que dichas funciones han sido delegadas en actores no gubernamentales, colocando signos de interrogación en torno a la coordinación y coherencia de las acciones que se llevan a cabo.

La constatación de los vuelcos necesarios para devolver a las familias un lugar, y no toda la responsabilidad, en el manejo de riesgos pone en agenda las transformaciones *políticas* que estos países requieren para hacer cambios *en las políticas*. En particular, parece necesario tocar tres “núcleos duros”, que no tienen por qué presentar un orden secuencial: imaginarios sobre qué puede esperar la población del manejo colectivo de riesgos, en particular estatal; condiciones económicas para crear institucionalidad; y condiciones técnicas y políticas para que países históricamente consumidores de política social diseñada en el marco de otros regímenes de bienestar incrementen sus capacidades de adaptación e innovación.

Primero, es preciso transformar imaginarios y revertir el escepticismo de la población con respecto a qué se puede esperar del Estado en materia de distribución. En los cuatro países centroamericanos considerados, se carece de un referente histórico fuerte con respecto a un manejo colectivo institucionalizado de riesgos que muestre en términos prácticos dicha posibilidad. ¿Cómo hacerlo si no es detonando experiencias positivas? ¿Y qué experiencias y sectores de la población podrían ser multiplicadores de este imaginario? ¿Debe hacerse necesariamente con la población en condiciones de pobreza crítica o con sectores que, viviendo en condiciones de pobreza, tengan relativamente más “voz”, es decir, más capital político y organizativo para generar demandas distributivas?

Segundo –y esto no es ninguna novedad–, es necesario movilizar recursos domésticos a través de “re-encadenar” a los sectores económicos ganadores del esquema actual de cosas con el bienestar de la mayoría de la población. ¿Será esto demasiado ilusorio? ¿Habrà que resignarse a la imposibilidad de hacerlo y volver la mirada a las remesas

de aquellas personas a quienes el país niega el derecho al trabajo pero exige el deber del financiamiento del manejo colectivo de riesgos?

Pareciera que el camino consiste en continuar buscando mejorar la carga tributaria, condición necesaria para ampliar el papel del Estado en la asignación colectiva de recursos, y deseablemente hacerlo con un criterio de progresividad. Pero difícilmente se generen coaliciones lo suficientemente fuertes, favorables a las reformas tributarias a partir de la demanda de impuestos. Se requiere partir de la definición de lo que se desea financiar, por ejemplo en materia de política social, para luego determinar cuántos recursos se necesitan y quiénes los aportarán. Se trata, en otras palabras, de comenzar por lo que se necesita para luego poder abordar el crítico, espinoso y políticamente costoso tema de las reformas fiscales.

En tercer lugar, existe el reto de incrementar las capacidades de adaptación e innovación para que los programas sociales de países con régimen informal-familiarista sean adecuados a las relaciones particulares entre política pública, familias y mercados laborales que estos experimentan. Es cierto que el punto de partida es, con escasas excepciones a nivel de programas puntuales, de debilidad institucional y técnica. Sin embargo, el primer paso para generar estas capacidades es hacer una ruptura con una adopción sin suficiente mediación de adaptación.

Por ejemplo, varias de las personas que fueron entrevistadas para este trabajo consideran que la política social debe priorizar la inversión en educación. Argumentan que se trata de que el capital humano, y no lo barato de la mano de obra, mejoren la capacidad de los países de atraer inversiones y aumentar su productividad. Este enfoque productivista –invertir en generación de capacidades que permita a las personas generar mayores ingresos y por lo tanto un mejor manejo, principalmente mercantil, de riesgos– ¿puede tener los resultados buscados en países que exportan su población más calificada? ¿No será que cuanto más informal es el régimen de bienestar, para que la política social tenga los efectos esperados, es condición necesaria establecer encadenamientos –pocos pero estratégicos– entre acciones de política social, laboral y productiva?

Asumamos por un momento dos cosas en sí mismas difíciles de alcanzar: que la población centroamericana electoralmente opta por proyectos políticos que buscan ampliar el manejo colectivo-institucional de riesgos, y que los partidos políticos que promueven este proyecto logran efectivamente contar con recursos financieros suficientes para hacerlo. Aun en ese caso, se necesitaría de considerables apoyos sociales y de suficiente creatividad y rigurosidad político-técnica que lo hicieran viable. La historia de la innovación institucional en materia de política

social en América Latina nos dice que países como los del Cono Sur a principio del siglo XX, o Costa Rica en la segunda mitad, introdujeron transformaciones inesperadas para su nivel de desarrollo económico. De manera que la construcción de expectativas, la disponibilidad de recursos, y un alto grado de imaginación para su uso pueden crear un círculo virtuoso de cambios que hoy no se vislumbra.

Lo que está en cuestión es la capacidad colectiva de millones de personas para manejar riesgos. No puedo menos que preguntarme hasta cuándo podremos seguir hablando de régimen de bienestar, aun cuando sea familiarista, y cuándo deberemos comenzar a hablar de régimen, generalizado, de inseguridad.