

La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano *

Ernesto Aldo Isuani y Daniel Ricardo Nieto Michel

Introducción

El presente trabajo se propone discutir las profundas reestructuraciones en los Estados de Bienestar (EB) a partir del reconocimiento de la disolución de las bases keynesianas vigentes durante la segunda mitad del siglo XX, las que han sido reemplazadas por las nuevas relaciones industriales surgidas como consecuencia de la revolución tecnológica, y del triunfo del paradigma neoliberal de organización social. En este sentido, las promesas de autosuficiencia individual, integración social e igualdad ya no tienen en el pleno empleo, estable y bien remunerado, un elemento constitutivo de su realización.

La hipótesis que subyace a este trabajo es que se asiste a un nuevo punto de partida tanto en las relaciones industriales como en la organización familiar que determinan nuevos arreglos institucionales desde los cuales se organizan las respuestas a los desafíos del capitalismo del siglo XXI. En este sentido, se argumenta que dichas respuestas están configuradas por las propias trayectorias históricas e institucionales de los regímenes de bienestar en su etapa keynesiana. Es decir, estas respuestas implican una nueva mirada, pero enraizada en las tradiciones que dieron origen al Estado de Bienestar.

El trabajo tiene como punto de partida el análisis de tres dimensiones centrales: la gestión de la fuerza de trabajo, la producción de integración social y la construcción de la igualdad como utopía democratizadora. Cada una de estas dimensiones asume un papel preponderante de acuerdo al tipo de régimen de bienestar que se trate y modela la construcción de la cuestión social como objeto de estudio. En este sentido, el modelo residual o anglosajón parte de la promesa de la autosuficiencia individual y, por lo tanto, su dilema principal es cómo se reconvierten las masas trabajadoras expulsadas de la industria en un nuevo proletariado de servicios; de manera que la gestión de la fuerza de trabajo se vuelve la tarea principal. En los regímenes corporativos, la crisis del Estado de Bienestar se pone de manifiesto en la imposibilidad de poder satisfacer la promesa de integración social, por lo menos con las viejas herramientas keynesianas, y, por lo tanto, sus respuestas tienen como preocupación central devolverle al Estado de Bienestar su papel integrador y regulador de las relaciones industriales. Finalmente, los regímenes universales o escandinavos han sido los que más se han centrado en la igualdad como valor legitimante del EB; en consecuencia, la preservación de los mayores grados posibles de igualdad es el determinante principal de sus respuestas a la nueva cuestión social.

Un segundo elemento a considerar es que, en todos estos casos, sigue siendo el mercado de trabajo una referencia central desde donde se plantean las posibles alternativas de política social. Estas últimas se centran cada vez más en el otorgamiento de rentas monetarias de base no contributiva, básicamente en la forma de programas que buscan la reinserción de los individuos en el mercado de trabajo. De este modo, en los países centrales persiste un debate en el que el mercado de trabajo, si bien sin la fuerza de la época keynesiana, aparece como la principal arena en donde se juega la capacidad de autosuficiencia, de integración y de igualdad.

Este último aspecto contrasta con el caso de América Latina, en donde el mercado de trabajo formal nunca fue el espacio de inclusión de toda la población, ya que siempre existieron masas poblacionales que se mantuvieron al margen o fuera de éste. Esta especificidad se vuelve central en una época en la cual la capacidad del mercado de trabajo de absorber núcleos poblacionales se ha debilitado aún más. Tanto para los países en donde más se desarrolló algún tipo de Estado de Bienestar, como para aquellos donde éste ha sido inexistente o muy precario, se generan problemas serios para poder darle a los desarrollos democráticos vigentes de los últimos años bases materiales de sustentación.

Por lo tanto, este trabajo se propone discutir cuáles serían las posibles alternativas de política social que permitan la construcción de dichas bases. En este sentido, el debate de los países centrales es

(*) Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001.

tomado como referencia, pero cuidadosamente calificado para evitar transpolaciones equivocadas. El debate sobre la instrumentación de políticas de ingreso social en el mundo desarrollado es sumamente útil para sugerir alternativas latinoamericanas al problema de la cuestión social. Desde esta perspectiva, el trabajo concluye con algunas ideas sobre nuevas tendencias de política que podrían emerger y ser capaces de otorgar estabilidad a los procesos democráticos de América Latina.

1. Las distintas miradas sobre la cuestión social

La “cuestión social” no constituye una problemática conceptualizada de manera única en el campo de las ciencias sociales. Diferentes tradiciones teóricas construyen su objeto de estudio desde sus propios marcos conceptuales, por lo que, a los efectos de este trabajo, se hará referencia a algunos núcleos de discusión que se entiende colaboran con la formulación de la problemática que se pretende abordar.

Es así que se ha elegido organizar el debate sobre la cuestión social desde las diferentes perspectivas que se han concentrado en estudiar el desarrollo del Estado de Bienestar y sus funciones específicas dentro del orden social conformado por relaciones capitalistas de producción y la democracia de masas como fuente de legitimidad de la autoridad política.

A modo de hipótesis, se sostiene en este trabajo que en el desarrollo de los EB estuvieron presentes tres dimensiones teóricas centradas alrededor de tres problemas específicos de la modernidad ilustrada. Por un lado, hay una dimensión vinculada al problema de la proletarización como consecuencia de la mercantilización del trabajo derivada de la división social del trabajo y del establecimiento del derecho a la propiedad privada. Existe una segunda dimensión, de raíz “durkheimiana”, que se plantea la “solidaridad orgánica” como el mecanismo más desarrollado de integración social, también derivada de la división social del trabajo. Finalmente, se puede definir una tercera dimensión que se vincula con el desarrollo de los derechos civiles, políticos y sociales en donde el concepto de igualdad es central como referente del orden social deseado. Estas tres dimensiones han formado parte de todos los discursos, a su vez legitimantes, interpretativos y cuestionadores de la relación entre sociedad y Estado, entre democracia y capitalismo y, en definitiva, han constituido las categorías de análisis para construir la cuestión social como objeto de estudio.

El primer enfoque al que haremos referencia es el que estudia los problemas de participación en el trabajo mercantilizado de ciertos grupos sociales. Para esta tradición, derivada de la economía neoclásica y la filosofía moral libertaria, el esfuerzo y el mérito son los elementos constitutivos de la libertad individual, y por lo tanto, la participación en el empleo es una obligación no sólo social, sino también moral (“la cultura del trabajo”), sustentada en incentivos racionales basados en premios y castigos. Tanto la ley de pobres de la época victoriana como los contemporáneos programas de *workfare* vienen a cumplir esta función “proletarizante”. Este enfoque postula un cuestionamiento profundo al EB ya que altera las condiciones de participación de los individuos en el mercado y, como consecuencia, se diluyen los incentivos para la autosuficiencia individual generando individuos “dependientes” de la asistencia social.

En el mismo sentido, el concepto de ciudadanía queda reducido al ejercicio de los derechos civiles y políticos, ya que la consumación plena del individuo se logra cuando alcanza la autosuficiencia por medio de su participación en el mercado como consumidor y como productor. En este contexto, el mercado de trabajo siempre es el mejor mecanismo para asignar recursos de acuerdo con el “mérito” y la “productividad”, y por lo tanto, la acción estatal sólo debe estar dirigida a los grupos sociales que por alguna razón presentan dificultades para insertarse laboralmente. El rol del Estado debe ser acotado a brindar “asistencia” a quienes están impedidos de trabajar (*deserving poors*) y desarrollar los incentivos necesarios para asegurar la “proletarización” de los demás.

El segundo enfoque se puede derivar de Durkheim, y remite al hecho de que con la división social del trabajo se diluyen los vínculos de la solidaridad mecánica, y con ellos, la fuente de estabilidad del orden social propia de la sociedad primitiva. En este sentido, la idea de la solidaridad orgánica apa-

rece como consecuencia de la moderna división social del trabajo y de las interdependencias que genera. Este concepto dio origen a la tradición integracionista del EB, la que desplazó desde la esfera de la producción hacia las instituciones el principio de integración y producción de solidaridad.

Sin embargo, la relación entre las instituciones y el mundo del trabajo mantuvo un nexo muy fuerte ya que es a partir del trabajo desde donde se construyen los conceptos estructurantes del enfoque. Se puede observar cómo los procesos de construcción de una identidad colectiva, los mecanismos de expresión de intereses y los de acceso a los beneficios sociales son elaborados, tanto teórica como prácticamente, en relación con el lugar que cada individuo ocupa en la estructura productiva. En este enfoque, ser trabajador y ser ciudadano son conceptos relacionados: la ciudadanía supone integración social, la cual se expresa en la participación previa en el mundo del trabajo.

Finalmente, un tercer enfoque describe el desarrollo del EB como un proceso de construcción de la ciudadanía social que va más allá de las necesidades sistémicas o funcionales de las sociedades capitalistas. Para esta tradición, es central el paso del individuo al ciudadano por medio del reconocimiento de derechos civiles, políticos y sociales que modelan la construcción del contrato social. En este sentido, el EB es el emergente más sofisticado del desarrollo del contrato social, cuya dinámica si bien se enmarca dentro de relaciones capitalistas de producción, reconoce su motivación en los principios rectores de la modernidad centrada en la ilustración.

Para esta tradición, claramente reflejada en Marshall y en Beveridge, es la pertenencia a una polis democrática, y por lo tanto una sociedad de sujetos libres e iguales, la que determina la necesidad de asegurar la libertad por medio de garantizar la igualdad en el mundo de lo social. El concepto de trabajo no es relevante como un productor de integración social, ya que la integración y la ciudadanía son categorías que se construyen simultáneamente a partir de la existencia de derechos y obligaciones iguales para todos los ciudadanos, los cuales no dependen de la participación en la producción, sino de la participación en una misma “polis”.

Por último, se puede completar la hipótesis al considerar cómo diferentes sociedades alcanzaron trayectorias de estabilidad relativa para desarrollar las relaciones capitalistas de producción, y al mismo tiempo, consolidar la democracia representativa como sistema de gobierno. Así, se puede afirmar que alrededor del problema de la gestión de la fuerza de trabajo, del problema de la integración y del problema de la igualdad se formularon ciertas “promesas” de inclusión en el concepto de ciudadanía. Por un lado, en las sociedades anglosajonas siempre ha existido un fuerte reclamo de autosuficiencia individualista en tanto ejercicio de la libertad y derecho a la propiedad privada. Por otro lado, en las sociedades de los países europeos continentales, y más tardíamente en Japón, fue la promesa de la integración la que permitió estabilizar las relaciones sociales. En estas sociedades, tanto el EB como la familia constituyeron las esferas productoras de integración social, en donde el trabajo-mercancía constituyó el núcleo principal para determinar los alcances de dicha integración y a partir del cual se constituían los principios rectores de la misma. Finalmente, en los países escandinavos fue la promesa de la igualdad motorizada por las instituciones del EB la que permitió construir bases sólidas para el desarrollo pleno de la ciudadanía.

Por último, se puede afirmar que la relación entre las promesas legitimantes del orden social y las dificultades de las instituciones contemporáneas para cumplir con ellas, está modelando diferentes percepciones sobre la “cuestión social” y sobre las categorías utilizadas para formular las políticas públicas que restituyan la coherencia perdida. A riesgo de simplificar demasiado, se sostiene que el uso del concepto de “underclass” por parte de la derecha liberal anglosajona (ver Murray, 1984), de “exclusión social” en la sociología francesa y la preocupación por las nuevas desigualdades sociales, constituyen visiones alternativas, aunque no excluyentes, para referirse a los problemas de compatibilidad entre la nueva dinámica del capitalismo post keynesiano y los EB tradicionales.

Por lo tanto, no sólo la “cuestión social” reconoce diferentes raíces, sino que también no existiría una única manera de abordar su actual complejidad. En el campo de las políticas públicas, las respuestas a los problemas contemporáneos están fuertemente influenciadas por esas propias raíces históricas,

y por ende, cada régimen de bienestar ha de responder desde su propia historia.

2. La cuestión social y los regímenes de bienestar

Cuando se discute sobre política social se discute sobre los regímenes de bienestar que permiten administrar los riesgos intrínsecos a las relaciones sociales en donde el trabajo se ha mercantilizado. Desde esta perspectiva, política social significa la gestión pública de los riesgos sociales. La dependencia de los individuos de los ingresos laborales constituye el principal factor de riesgo en las sociedades capitalistas, ya que la ausencia de esos ingresos afecta la supervivencia física del individuo. Es posible advertir por qué este riesgo es asumido socialmente. Por un lado, porque la necesidad de administrar la reproducción de la fuerza de trabajo es una condición histórica de regulación del sistema capitalista; por el otro, porque los individuos no son capaces de administrar las contingencias sociales de manera individual, ya sea por problemas de información, por ausencia de medios o simplemente por la presencia de externalidades. ¿Cómo saber qué contingencias futuras provocarán la imposibilidad de trabajar? ¿Cómo anticipar una depresión económica que deja millones de individuos desocupados? ¿Cómo anticipar el cambio tecnológico que vuelve obsoletas las habilidades laborales de millones de trabajadores?

La administración colectiva de estos riesgos implicó históricamente la articulación de tres instituciones: el Estado de Bienestar, la Familia y el Mercado. A lo largo de la geografía y la historia se desarrollaron modelos específicos de gestión del riesgo social de acuerdo a constelaciones específicas de proyectos políticos embebidos de las tradiciones filosóficas de la modernidad. Las configuraciones de regímenes de bienestar elaboradas por Esping Andersen (1990) constituyen *clusters* en donde el mercado, la familia y el EB se conjugan para producir modelos de gestión de riesgos, los que implican, a su vez, diferentes modelos de solidaridad social. En un sentido amplio, se pueden describir estos modelos de acuerdo a cómo se asignan las coberturas sociales (derechos) y de cómo se financian las mismas (obligaciones), considerando el rol de cada institución en la regulación de las coberturas. Siguiendo a Esping Andersen, se pueden clasificar los regímenes de bienestar como residuales, corporativos o universales.

El modelo residual le asigna al mercado el papel principal en la gestión de los riesgos sociales, dejando sólo aquellos riesgos “intolerables” (como la pobreza extrema) en manos de la acción estatal focalizada en aquellos capaces de demostrar su condición de necesidad. La necesidad se constituye en la base de derechos “residuales” de grupos específicos, mientras se confía al resto de los individuos “autosuficientes” la gestión privada del riesgo. En este caso, la acción estatal es la mínima indispensable para garantizar la proletarización de la fuerza de trabajo.

El modelo corporativo se expresa en el aseguramiento frente al riesgo social de los trabajadores organizados por categorías ocupacionales. La asignación de derechos presupone la participación en la relación laboral y en la organización del núcleo familiar. El trabajador (masculino) es acreedor de derechos y protección con financiamiento compartido entre trabajadores y patrones, que luego se extienden a su núcleo familiar, en donde la mujer debe realizar las tareas domésticas. La figura central de este modelo es el seguro contributivo financiado por impuestos sobre la nómina salarial, implicando una solidaridad estratificada por las relaciones laborales y familiares. En este caso, el EB actúa como un gran regulador y compensador de sistemas corporativos de gestión del riesgo social, acotando el papel del mercado pero constituyendo a la familia en un espacio central para el bienestar de los individuos. La integración social sobre bases corporativas y familiares es el objeto central de este régimen de bienestar, sin embargo no es una integración sobre la base de derechos igualitarios, sino desde la pertenencia a una corporación profesional y a un núcleo familiar. Es una integración construida desde las jerarquías y el estatus.

El modelo universal se propone socializar colectivamente la gestión del riesgo social otorgando coberturas generales sobre derechos ciudadanos. Tanto los derechos como las obligaciones comprenden al conjunto de la sociedad y, por lo tanto, el papel del mercado es mínimo, igual que el de la familia, siendo el EB la principal institución en la gestión del riesgo. En este modelo, la proletarización de la

fuerza de trabajo se encuentra mediada por el igualitarismo universal del concepto de ciudadanía y por una gestión del riesgo social emancipada de la mercantilización laboral.

Este breve recorrido por los modelos de regímenes de bienestar permite explicitar las tres preocupaciones centrales de las sociedades capitalistas: la proletarización de la fuerza de trabajo, la integración social y la igualdad. Estas tres problemáticas constituyeron y constituyen las aristas que moldearon la “cuestión social” a lo largo de la modernidad. En este sentido, variables político institucionales e históricas fueron moldeando y constituyendo las tipologías de EB antes descritas, las cuales no se dieron en un vacío pre social, sino que estuvieron determinadas por arreglos específicos en las relaciones industriales y en la organización familiar. De alguna manera, los distintos EB de posguerra daban cuenta de “mapas de riesgo” determinados por las formas que asumían las relaciones industriales y las familias. El pleno empleo de larga duración (estable) y la familia patriarcal, característicos del mundo keynesiano de posguerra, permitían a cada tipo de EB organizar modelos de protección social que acentuaban cada una de sus preocupaciones centrales: la organización laboral, la cohesión social y la igualdad.

La gran industria fordista no sólo permitía la organización por estratos ocupacionales del régimen corporativo, sino que proveía salarios suficientemente altos como para que los arreglos individuales y privados del régimen residual fueran posibles. Al mismo tiempo, el fordismo implicó diferenciales salariales acotados que hacían posible la acción igualitaria del régimen universal. La familia patriarcal también brindaba sustento al EB, ya que un conjunto de prestaciones sociales podían ser resueltas al interior del núcleo familiar, liberando al mercado y al EB de estas responsabilidades.

Sin embargo, al revolucionarse las relaciones industriales y la organización familiar como consecuencia de la revolución tecnológica, se altera el mapa de riesgos propios de la sociedad fordista industrial y patriarcal, descolocando tanto las instituciones del EB como los consensos sociales sobre la “cuestión social” .

3. Sobre la situación contemporánea

Hacia comienzos de la década del setenta, y especialmente a partir de la crisis del petróleo de 1973, la economía occidental inspirada por el keynesianismo comenzó a exhibir problemas tales como caídas en la producción y la productividad, y aumentos en la inflación y el desempleo. Claramente, hacia los ochenta ya existía el convencimiento de que no se trataba de una crisis menor, sino de una crisis del modelo de desarrollo mismo.

Entre las explicaciones, la noción de que el poder creciente de las clases subordinadas fomentado por el pleno empleo había erosionado el poder disciplinador que en el pasado jugaba la recesión y el consecuente desempleo, se erigió como razón principal de la crisis. La inflación habría reemplazado así a la recesión como instrumento de contención de demandas, pero hasta el punto en el que crecientes niveles de inflación terminaban generando una amenaza al proceso mismo de acumulación, al desincentivar el proceso de inversión. Así, mientras en la Gran Depresión de 1929 se daba una crisis de consumo, en los setenta comenzaba a generarse una crisis de acumulación (O'Connor, 1986).

A esta altura, se habían generado las condiciones para la aplicación de estrategias dirigidas a demoler los fundamentos de la etapa keynesiana. Las estrategias y políticas de privatización, desregulación y flexibilización laboral intentaban revertir los desajustes introducidos por el keynesianismo. La privatización reduce la presencia estatal en la producción de bienes y servicios y la capacidad de generar o mantener puestos de trabajos en el sector público; la desregulación limita la capacidad estatal para intervenir en la economía; y la flexibilidad laboral ataca el poder de los sindicatos y la rigidez del keynesianismo para los desplazamientos al interior y hacia el exterior del mercado laboral.

Se inicia así el tránsito hacia una nueva etapa histórica cuyos parámetros se alejan claramente de los keynesianos y se aproximan a los prekeynesianos o liberales, razón por la que dicha etapa recibe el rótulo de neoliberal.

Además, en la transición entre keynesianismo y neoliberalismo se produce un importante despla-

zamiento en el eje dinámico de la actividad productiva. No son ya la siderurgia, la metal-mecánica o la petroquímica las actividades que lideran el proceso productivo, como ocurrió a partir de la posguerra, sino que se produce un cambio de liderazgo en favor de actividades cuyo insumo principal son niveles más elevados y sofisticados de conocimiento. Así, la informática, la robótica, la ciencia de nuevos materiales, la biogenética y la aeronáutica se transforman en los líderes del moderno proceso productivo (Thurow, 1992).

Este fenómeno tiene un tremendo impacto en el mercado de trabajo. Sólo crecientes niveles de calificación y educación hacen posible el acceso a un sistema productivo que desde sus orígenes no cesa de ahorrar fuerza de trabajo en el acto de producción. Así, el mercado de trabajo se fragmenta estableciendo cada vez más distancia económica y social entre quienes están en condiciones de acceder a la modernidad y quienes ya no pueden aspirar a ello. Esto, obviamente, no es sólo un problema de los países periféricos, sino que afecta inclusive al primer mundo: en la OCDE, y más allá de una tasa de desempleo promedio en el orden del 10%, una preocupación que crece es la menor perspectiva de empleo de los sectores de trabajadores de escasa calificación y la creciente brecha salarial entre ellos y los calificados (OIT, 1995).

Esto derrumba el ideal de la etapa keynesiana donde, aun cuando pudiera ser lenta, la tarea de incorporación a la sociedad moderna era un hecho inexorable. El crecimiento económico llevaría a que el trabajo asalariado avanzara sobre los bolsones de la sociedad tradicional, precapitalista o cuentapropista existente. Así, todos terminarían empleados y cubiertos por los mecanismos de la seguridad social.

En la sociedad que se configura esto ya no es posible (Offe, 1986). Antiguos incluidos salen de los márgenes del nuevo sistema productivo y muchos de ellos se tornan “pobres estructurales”. Comienza a dibujarse así una sociedad mucho más heterogénea pero cuya heterogeneidad no oculta una situación de dualidad. Por un lado, están quienes acceden al nuevo sistema productivo, y por el otro, sectores que ya no tienen condiciones para acceder a él y a los beneficios salariales y laborales que el acceso implica. Y la marca de la pertenencia o no al sistema productivo descansa fuertemente en el nivel de educación o calificación alcanzado.

Por otra parte, un nuevo fenómeno social ocurre. La economía clásica tenía dificultad para explicar la “stagflation”. En otras palabras, la combinación de recesión e inflación no figuraba en los textos de la macroeconomía. Los momentos recesivos se asociaban a la deflación mientras que sólo la fase ascendente del ciclo podía contener tendencias inflacionarias. En la nueva etapa se produce otra paradoja: el crecimiento económico, otrora antídoto contra el desempleo, se asocia ahora con su aumento.

De hecho, la economía ha registrado en muchos países en los últimos tiempos tanto un aumento de la producción como un incremento en los niveles de desempleo. El Informe sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas indica que en el período 1973-1987 el nivel de empleo cayó en Francia, Alemania e Inglaterra a pesar de que registraran crecimiento económico (PNUD, 1993: p 42). En el mismo sentido, un estudio de la Comisión Europea afirma que entre 1975 y 1995, mientras el volumen de la riqueza producida en los países miembros aumentó el 80%, el empleo total sólo se incrementó el 9% (Comisión Europea, 1995).

Sin duda, el reemplazo de mano de obra por capital y el aumento de la productividad como consecuencia del progreso tecnológico no son fenómenos nuevos en las sociedades capitalistas, pero nunca como antes el conocimiento había sido un determinante tan fundamental para acceder al sector moderno de la economía.

Como se señaló antes, el Estado de Bienestar representaba la institucionalización de un contrato social por el cual los individuos hacían de su bienestar una empresa colectiva. Sin embargo, las bases de aquel contrato se han debilitado al desarrollarse una segunda etapa de la modernidad, marcada por el crecimiento de las desigualdades, la individualización creciente y la delocalización de las relaciones sociales (Giddens, 1991; Beck, *et al*, 1994; Beck, 2000). Al diluirse el mundo keynesiano nos encontramos con estructuras salariales fragmentadas y trayectorias de empleo diversas y complejas.

El principal dilema planteado por el cambio en las relaciones industriales se presenta en el “trade

off” entre cantidad de puestos de trabajo y la calidad de los mismos. El aumento de la productividad industrial implica una disminución neta de puestos de trabajo en este sector, pero remuneraciones más altas para los que se mantienen ocupados, y se produce una disminución de los precios de los bienes industriales. Al mismo tiempo, los servicios de alta complejidad también ocupan al segmento de mayor calificación de la población, pagando altas remuneraciones. Estos elementos generan las condiciones para que el mayor ingreso disponible se utilice en la demanda de servicios personales, de recreación, gastronómicos, etc. en donde se crean nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, dado que la productividad de estas actividades es por naturaleza baja, el nivel de las remuneraciones no puede ser elevado ni las condiciones de contratación demasiado rígidas. Dadas estas condiciones, el mundo del trabajo no puede sostener simultáneamente alta ocupación, altas remuneraciones y poca diferenciación salarial (Espin Andersen, 2000). En este contexto se generan los problemas que hemos recorrido anteriormente para sostener las promesas constitutivas de cada tipo de régimen de bienestar: la promesa de la autosuficiencia anglosajona, la promesa de integración social de Europa Continental y la promesa de igualdad social escandinava.

Enfrentados a los nuevos dilemas de la segunda modernidad, los EB han de reaccionar a la crisis de legitimidad de acuerdo a su matriz histórica y a las relaciones de fuerzas existentes. Para el EB residual, el acento pasa por recomponer las condiciones de proletarización en la nueva sociedad post-industrial; el EB corporativo, por distribuir la participación de los individuos en el segmento bien remunerado de empleo, mientras que genera nuevas instituciones de protección social que permitan “preparar” a quienes deben esperar su ingreso al mercado laboral; el régimen universal debe encontrar nuevos mecanismos que permitan sostener la igualdad social. A su vez, estas reestructuraciones de los EB se desarrollan en contextos discursivos que enfatizan algunos de los aspectos antes mencionados: el problema de los incentivos al trabajo, de la integración y cohesión social, y de la igualdad emancipada del trabajo mercantil.

4. Las diferentes respuestas de los regímenes de bienestar a la “nueva cuestión social”

Se puede ilustrar estas estrategias de reestructuración del EB analizando algunos de los programas sociales de los EB que se han de considerar típicos de la clasificación aquí expuesta. En los Estados Unidos, desde principios de los 80s, se popularizó la visión de que una gran porción de la fuerza de trabajo había perdido los incentivos para insertarse en el mercado trabajo. El concepto de “underclass” fue resignificado para denominar a grupos sociales que no se insertaban en el mercado de trabajo y que se mantenían con base en los programas de ayuda social. El discurso de las élites políticas americanas mencionaba además el carácter inestable de las relaciones familiares de estos grupos y los asociaba con formas alternativas de vida marcadas por las adicciones y el delito. La victimización de los “losers” de la sociedad americana fue central en la legitimación de la promesa de autosuficiencia de los individuos como precondition de la libertad individual y del contrato social. Quienes dependían de la ayuda social eran estigmatizados como “free riders” y condenados como “undeserving poor”, carentes de la moral del trabajo y de la autosuficiencia. La formulación de la cuestión social en los EE.UU. estuvo centrada desde los 80s, pero con más intensidad en los 90s, en cómo resolver los problemas de proletarización en una sociedad donde se destruían los puestos de trabajo de la época industrial y eran reemplazados por empleos inestables y precarios del sector servicios. En este contexto, la otra cara de los “underclass” son los “working poor”, compuesto por los millones de trabajadores del sector servicios cuyas remuneraciones apenas alcanzan para vivir por encima de la línea de pobreza.

La estrategia de reforma de la política social de los EE.UU. estuvo centrada, en la administración Clinton, en reducir las posibilidades de obtener ayuda social y en mejorar la calidad de vida de los trabajadores mal remunerados. En este sentido estuvieron dirigidas las tres iniciativas más importantes en materia social. En primer lugar, bajo el programa de “welfare reform”, se reemplazó el programa *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC) por el *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF). Este cambio estableció importantes condicionalidades en el acceso a la ayuda social, ya que, por un

lado, se estableció un máximo de hasta cinco años, a lo largo de la vida, para ser beneficiario de este programa, al cual acceden sólo las familias con hijos que viven con recursos inferiores al equivalente del 80% de la línea de pobreza. Además, se fijan condicionalidades como la realización de capacitación laboral y búsqueda activa de trabajo que, si no se respetan, implican fuertes penalidades. En segundo lugar, se instrumentó una transferencia monetaria para los trabajadores pobres bajo la forma de un impuesto negativo a la renta salarial (*Negative Income Tax Credit*) con el objeto de mejorar la remuneración de los trabajadores con hijos. En tercer lugar, se promovió una reforma al sistema de salud, posteriormente abandonada, que intentaba generalizar la cobertura del seguro de salud a toda la población trabajadora.

Este paquete de medidas intenta reducir los incentivos para permanecer en la ayuda social y aumentar la rentabilidad de los trabajos mal remunerados del sector de servicios. La consigna “from welfare to work” denota el objetivo de devolver al mercado de trabajo a los millones de individuos que se clasificaban como “underclass”. Este objetivo es central para todos los programas de “workfare” o trabajo compulsivo, que pronto se expandieron hacia otros países anglosajones como el caso de las reformas de Blair en el Reino Unido. En definitiva, se trata de generar las condiciones para administrar un nuevo proceso de proletarización del capitalismo, como antes había sido la ley de pobres del siglo XIX.

A diferencia de los EE.UU., en donde nunca existió la promesa de la igualdad social, sino más bien la de la igualdad ante la ley de individuos autosuficientes, en Europa Continental, la promesa de la integración social fue constitutiva de las propias bases del EB. Sin embargo, el carácter contributivo de la seguridad social europea implica que el acceso a los beneficios sociales se base en recorrer trayectorias laborales relativamente. La imposibilidad de adecuar el régimen contributivo a las nuevas características de las relaciones industriales de la sociedad de servicios, hizo que no se generaran empleos en este sector, ya que el peso de las contribuciones sobre salarios los vuelve inviables. Por lo tanto, Europa se encontró en una situación donde el sector industrial, debido al cambio tecnológico, no estaba en condiciones de crear más puestos de trabajo protegidos, y el sector servicios no pudo cumplir el mismo rol que en los EE.UU. debido a la incompatibilidad de estos empleos con un régimen de seguridad social contributivo. La consecuencia de esta situación fue el desempleo masivo de los más jóvenes y las mujeres, quienes siempre habían estado al margen del mercado laboral y la seguridad social, por lo que se generó una doble exclusión para importantes grupos sociales: la exclusión del empleo y de la seguridad social. Al no ser ya tan sólidos los lazos familiares, muchos individuos se encontraron sin posibilidades de participar de relaciones sociales más o menos estables. La crisis de integración social europea, presentada por muchos autores como de desafiliación o exclusión social, es el resultado de las dificultades de la seguridad social contributiva para contener a quienes no forman parte del colectivo de trabajadores integrados a un mercado laboral regulado y protegido por el EB. Las respuestas a esta crisis de integración fueron abordadas en términos sociales y no, como en el caso de los EE.UU., desde una visión en las que la responsabilidad individual quedaba subordinada a las acciones colectivas.

El caso francés puede ilustrar este paradigma con claridad. La crisis del empleo en Francia, formulada en relación con el concepto de exclusión social, fue abordada en dos dimensiones. Por un lado, se instrumentó un programa de transferencias monetarias denominado Renta Mínima de Inserción (RMI), para quienes se encontrasen desocupados sin derecho al seguro de desempleo y fuesen mayores de 25 años con hijos a cargo. Por otro lado, se implementaron medidas para facilitar la “entrada” de los excluidos al segmento laboral protegido, por medio de repartir dichos empleos equitativamente. Estas medidas incluyeron: la disminución del horario de trabajo, la anticipación de la edad jubilatoria y la prolongación de la escolaridad. Con estas medidas se pretende “liberar” espacio en el segmento laboral, mientras se desarrollan las estrategias de reinserción de quienes se encuentran en la RMI. El beneficio de la RMI se basa en una suma de dinero, más el acceso al seguro de salud; los beneficiarios deben firmar un contrato individual en donde se comprometen a participar de las actividades de formación laboral y de búsqueda de empleo. Sin embargo, a diferencia de los programas de “workfare” duros, las condicionalidades son negociadas entre el beneficiario y el Estado bajo acuerdos individuales en donde

los intereses y perfiles personales son tenidos en cuenta. Si bien el estatus de quien percibe la RMI y de quien se encuentra ocupado es sustancialmente diferente, el modelo francés intenta recuperar el vínculo social debilitado por la exclusión. Además, la diferenciación de estatus fue siempre marcada en los modelos de EB continentales; el punto no es su capacidad de limitar la diferenciación, sino la de incorporar - integrar - a un conjunto heterogéneo de individuos que estaban “fuera” del EB.

Distinta a los casos de los EE.UU. y Francia es la respuesta escandinava a la crisis. En primer lugar, los EB escandinavos se han caracterizado por un amplio desarrollo de los servicios sociales estatales de cobertura universal. Segundo, el acceso a los beneficios previsionales y las asignaciones por hijo fue organizado de manera universal y financiado por impuestos generales, por lo que el segmento contributivo de las transferencias monetarias fue siempre mínimo. En este contexto, la crisis del empleo industrial impactó de manera muy suave en el modelo organizativo del EB escandinavo. Básicamente, las actividades estatales en los servicios sociales, no sólo educación y salud, sino en servicios a las familias, implicaron una fuente formidable de creación de puestos de trabajo, mientras que liberó tiempo para que se pudiesen integrar todos los miembros del hogar en edad laboral al trabajo remunerado. Al mismo tiempo, los acuerdos salariales, al ser de alcance nacional y no por actividad, permitieron adecuar los niveles de remuneraciones a objetivos macroeconómicos de generación de empleo y crecimiento.

En este marco, los programas sociales escandinavos se orientaron al desarrollo de políticas de empleo activas basadas en la capacitación laboral, permitiendo la inserción de los individuos tanto en el sector privado como en el sector público. La conjunción de acceso universal e incondicional a los servicios sociales y a los beneficios previsionales y familiares, más el doble rol del Estado como empleador y formador de recursos humanos, permitió a estos EB una mayor eficacia en resolver los problemas de la transición de la economía industrial a la de servicios. En este sentido, los EB escandinavos no formularon la crisis del EB en términos ni de “underclass” ni de exclusión social, sino en relación con la capacidad del EB de asegurar la ciudadanía plena con altos grados de igualdad social. Justamente, es por el lado de la igualdad donde aparecen los problemas más importantes de estos EB, ya que a pesar de haber mantenido altos niveles de empleo y bajos niveles de pobreza, los diferenciales salariales han crecido. Si bien es el Estado el principal empleador y, por lo tanto, la calidad del empleo público escandinavo es sustancialmente mejor que la de los empleos de servicios de los países anglosajones, éste no puede financiar el mismo nivel de remuneraciones que el sector privado, en donde la productividad del trabajo es sustancialmente mayor.

En cada uno de los casos analizados, se puede observar una creciente importancia dada a la organización de programas masivos de transferencias monetarias, cada vez menos contributivos en su formulación y financiación. Esto se debe, como se insinuó antes, a las precarias bases del mercado laboral contemporáneo modelado bajo el paradigma neoliberal. Es en este contexto que toma cuerpo el debate sobre el ingreso de ciudadanía o ingreso social, como instrumento de política social y como nuevo principio organizador del EB. Sin embargo, en todos los casos aún se mantiene la idea sobre el rol preponderante que asume el mercado de trabajo como espacio organizador de las relaciones sociales. La generación de empleos, ya sea vía la precarización masiva, la generación de empleos públicos o la “asalarización” de un espacio previo a la plena inserción en el trabajo regulado, son todas estrategias que siguen conservando al empleo remunerado como horizonte final de los individuos.

Esta realidad contrasta con la especificidad latinoamericana, ya que en esta región el capitalismo nunca llegó a organizar las relaciones sociales de manera total alrededor del mercado de trabajo. En este sentido, el concepto de informalidad jugó como una categoría que pretendía organizar conceptualmente las relaciones sociales que se desarrollaban en los márgenes del segmento ocupacional ligado a las áreas dinámicas de la economía. Con la llegada de la precarización masiva, las fronteras entre el empleo formal e informal se han vuelto mucho más difusas, generalizando relaciones laborales inestables. Por lo tanto, cabe dudar si, en relación con las políticas públicas, es posible mantener como objetivo de política cierto grado de expectativa en la capacidad del mercado de trabajo de absorber plena-

mente al conjunto de la población. Así se abre una nueva perspectiva sobre cómo desarrollar acciones que apunten no sólo a asegurar ciertos pisos de inclusión y de ejercicio de ciudadanía, sino también a cómo se debe enfocar el problema de la integración y cohesión social.

5. Sobre el ingreso social

Frente a las dificultades de acceder al mercado de trabajo en la época neoliberal, una cierta corriente europea plantea la necesidad de un ingreso ciudadano como forma de resolver un mínimo de consumo. Un provocativo ensayo (Gorz, 1998) plantea esta perspectiva. El autor parte de la crítica del trabajo en el mercado como el único de valor. Plantea que es absurdo que el trabajo de una mujer cuidando a sus hijos no sea considerado trabajo y sí el trabajo de la misma mujer para cuidar los hijos de otros a cambio de un salario. Plantea también que la sociedad que impulsa la obligación a trabajar es la misma que crecientemente reduce las oportunidades de trabajo, y las que existen están sometidas a una profunda precarización. Critica además la noción de que el trabajo es un elemento de integración y cohesión social argumentando que éste fue resistido por sus actores en el período fordista y prefordista, y se convirtió en elemento de alienación en el toyotismo, donde el trabajador virtualmente reemplaza al empresario en una búsqueda frenética de mayor productividad y calidad; alienación en fin aun cuando posee elementos que considera liberadores: la esperanza que esta dinámica convenza a los trabajadores de que el empresario es un artículo superfluo. Por estas razones, plantea abandonar su postura anterior de ligar ingreso con trabajo y se inscribe en la corriente que propone asegurar un ingreso irrespectivamente de la labor, si alguna, que el individuo quiera realizar.

Otra perspectiva subraya la inconveniencia de un ingreso incondicional (Rosanvallon, 1995). El argumento postula que la principal forma de “afiliación” a la sociedad opera a través del trabajo y éste es la vía principal para obtener una identidad y un reconocimiento social. En la medida que la falta de empleo se vuelve estructural y no coyuntural, el ingreso ciudadano adquiere las características de un programa de sobrevivencia pero con escasa capacidad de trascender a la esfera del trabajo. Se trata de “asalarlar la exclusión” en los términos de aquel autor. Es decir, el ingreso sin perspectiva de inserción social vía el trabajo, se transforma en una forma denigrante de existencia. De esta manera, es preferible otorgar un ingreso teniendo como contrapartida el trabajo.

A nuestro juicio, no parece haber llegado todavía la posibilidad de independizar totalmente el mercado de trabajo del ingreso y, de facto, la mayoría de las personas realizan labores que, de no mediar la necesidad del ingreso, probablemente no realizarían. Puesto en otros términos, sólo una muy pequeña fracción de la humanidad puede hoy “expresarse” a través de su trabajo y además obtener un ingreso. La gran mayoría comienza a “vivir” cuando termina su horario de trabajo. Respecto a este tema es aconsejable que el trabajo ofrecido guarde la mayor relación posible con los intereses y capacidades del individuo, pero difícilmente el trabajo constituye un placer para la mayor parte de la humanidad. Ésta aún no se encuentra en condiciones de liberarse del trabajo-obligación.

En consecuencia, si el ingreso ciudadano tuviera un valor que efectivamente permitiera la “liberación” de la carga del trabajo-obligación para poder dar rienda a la propia creatividad, se reducirían enormemente quienes cambiarían trabajo no deseado por dicho ingreso. Esto claramente no tiene viabilidad en una sociedad capitalista y sólo puede ser pensado para una etapa superior de la humanidad, quizás un tanto lejana aún.

Es por esta razón que dicho ingreso ciudadano sólo puede ser pensado en una sociedad capitalista con un valor que no desestime la búsqueda de trabajo. De cualquier manera, lo que se juega en este debate es si el derecho al ingreso se confronta o no con el deber de realizar un aporte socialmente determinado.

Las perspectivas que estructuraron las tres formas que adquirió el Estado de Bienestar surgieron de distintos valores relacionados con las circunstancias históricas que permitieron su desarrollo. Pero las tres emergieron y prosperaron en un mundo donde no se cuestionaba la capacidad del mercado de trabajo para asimilar, en algún punto y en el tiempo, al conjunto de la población que procuraba un tra-

bajo.

Por otra parte, y a pesar de sus claras diferencias, las tres perspectivas apuntaron en la etapa neoliberal a desarrollar esfuerzos que tenían como común denominador, procurar la superación de la situación de desempleo y el retorno al mercado de trabajo. En otras palabras, las sociedades desarrolladas siguen, a pesar de las dificultades del mercado de trabajo moderno para dar cabida a todos los que eso pretenden, ilusionadas con la promesa keynesiana de “trabajo para todos”.

Indudablemente, la situación latinoamericana no da cabida a tamaña dosis de optimismo. La enorme porción de personas en situación de desocupación o subocupación no permite plantear como adecuada una política de ingreso que apunte centralmente a un retorno al mercado trabajo formal. Por esta razón nos parece razonable desarrollar una estrategia que combine un ingreso incondicional con uno condicional para algunas categorías prioritarias de excluidos del mercado de trabajo. A continuación definimos los trazos generales de esta estrategia.

Proponemos un sistema de ingreso social estructurado sobre dos pilares: uno incondicional (no exige una actividad) que universaliza un beneficio a los ancianos y otro a los niños; y un componente condicional que genera un ingreso a cambio de un trabajo social relevante a los jefes de familia y jóvenes desocupados.

La propuesta define entonces los grupos sociales que deben ser prioritariamente tenidos en cuenta. Ellos son los jefes de familias desocupados con menores a cargo, los jóvenes desocupados con bajos niveles de escolaridad, los niños cuyos padres no perciben asignaciones familiares y los ancianos sin protección previsional.

En relación con el componente incondicional de la estrategia de ingreso social, encontramos un porcentaje no insignificante de los adultos mayores que no perciben ingreso alguno; a ellos se debe extender un Ingreso Básico. Ellos suelen ser los ancianos más pobres de las localidades más pobres, que además viven con sus familias en mayor medida que los adultos mayores de ingresos más altos. El ingreso propuesto sería en definitiva una contribución al presupuesto familiar.

En segundo lugar, las asignaciones familiares sólo cubren a una parte de los hogares con menores: aquella restringida a los hijos de los trabajadores que se desempeñan en el mercado de trabajo formal. Un proceso de expansión que concluya en la universalización generará un ingreso incondicional en todos los hogares donde existan niños.

En relación con quienes deberían ser receptores prioritarios de un componente de ingreso condicional, nos encontramos con un subconjunto de desempleados cuya situación impacta fuertemente en otros: ellos son los jefes de familia con menores a cargo y deben constituir el objetivo prioritario de una política pública. Puede decirse que es el grupo de desempleados en peor situación. En sus hogares no sólo se reduce o desaparece el ingreso, sino que se afecta la salud síquica y la integración del grupo familiar. Esto es especialmente grave en los hogares donde el jefe es una mujer desempleada. Se debe brindar oportunidades de educación o trabajo socialmente productivo a los jefes de hogar desempleados con menores a cargo.

Por otra parte, los jóvenes son el grupo social de mayor desempleo y falta de perspectivas, y la situación es más grave entre quienes poseen bajos niveles educativos. Otorgar un ingreso para estudiar es brindarles mayor nivel de calificación para que enfrenten con mayor probabilidad de éxito un mercado de trabajo cada día más exigente.

En relación con el componente condicional de un ingreso social, es preciso señalar que, dado que el crecimiento económico ya no posee la estrecha relación con la creación de empleo que tenía en el pasado, es inadecuado cargar sólo sobre las espaldas del crecimiento económico la resolución del problema del desempleo.

En consecuencia, es necesario también una estrategia que promueva actividades cuyo objetivo central no está dirigido a la producción de bienes y servicios para el mercado, pero que apuntan a incrementar el bienestar presente y futuro de la población. Tanto la educación como acciones que mejoren el capital social de las comunidades pertenecen a la categoría que denominamos trabajo socialmen-

te productivo.

La educación es uno de los trabajos socialmente productivos; es decir, ofrecer un ingreso para que la gente desocupada estudie permite elevar los umbrales de ciudadanía y fortalecer las posibilidades laborales de las personas.

Nadie duda ya que la mayor educación es la piedra angular de escape de la exclusión. En este horizonte de renovada capacitación y esfuerzo como puerta de entrada a un sistema productivo moderno, sólo la masificación y una creciente calidad de la educación pueden generar las capacidades necesarias para superar la exclusión vía el acceso al empleo o el desarrollo de capacidades para obtener ingresos mediante el trabajo autónomo.

El convertirse en asalariado y protegido por las redes de la seguridad social parecía ser la promesa final del mundo keynesiano. Al esfumarse esta ilusión queda claro que un porcentaje importante de la población deberá recurrir a estrategias de cuentapropismo, asociaciones productivas informales y pequeños emprendimientos, especialmente en la esfera de los servicios.

La posibilidad de avanzar en el mundo del microempresariado requiere conocimientos y habilidades que exigen mayor preparación de los individuos y los grupos, y especialmente de capacidades para plantear y resolver diversos tipos de problemas en contextos diversos. Esto sólo puede ser provisto por crecientes niveles educativos. Sin educación un ser humano está, en los tiempos modernos, condenado a la marginalidad.

La profunda transformación económica mundial, con ejes productivos cada vez más dependientes de avances científicos y tecnológicos, ha extendido las necesidades de la escolarización. El trabajo moderno demanda más y más conocimientos para quienes aspiran a ejercerlo. La demanda de haber transitado por un colegio secundario se impone hoy para funciones que hasta no hace mucho se satisfacían con la primaria completa. Es claro entonces que la reducción de las oportunidades de empleo y las necesidades de mayor calificación para obtenerlo son dos desafíos de los tiempos modernos sobre los que cada día hay mayor conciencia.

En relación con la cuestión educativa todavía el secundario completo es una aspiración lejana. Y la invitación a cursar el secundario suele chocar, entre otras, con la dificultad de que los excluidos o sus familias no cuentan con recursos que les posibiliten tener una base económica mínima para estudiar.

En consecuencia, estamos perdiendo dos batallas. Por un lado, no desarrollamos políticas capaces de generar actividad económica e ingresos para quienes están fuera del mercado de trabajo ni estamos enfrentando las necesidades de educación que exigen los tiempos modernos.

Pero más importante aún, un país en guerra es capaz de asignar al esfuerzo bélico porcentajes altísimos del producto social. Negarse a asignar o reasignar recursos para responder a los desafíos de los nuevos tiempos es no comprender que se está librando una guerra decisiva para no convertirnos en sociedades internacionalmente marginales por incapacidad de ingresar a la moderna y tecnológicamente sofisticada producción global, y además desintegradas y presas de la violencia, la delincuencia y la incivilidad. Mientras más tiempo tardemos en entender la necesidad de dar esta batalla más difícil será salir airosos.

Bibliografía

BECK, U. (2000) *“The Brave New World of Work”*, Malden Mass: Polity Press.

BECK, U.; GIDDENS, A. y LASH, S. (1994) *“Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order”*, Cambridge: Polity Press.

COMISION EUROPEA (1995) *“Crecimiento, competitividad, empleo: retos y pistas para entrar en el siglo XXI”*, Libro Blanco, Ginebra.

ESPING ANDERSEN, Gosta (1990) *“The Three Worlds of the Welfare Capitalism”*, Cambridge: Polity Press.

_____ (2000) *“Fundamentos sociales de las economías postindustriales”*, Barcelona: Ariel.

GIDDENS, A. (1991) *“Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age”*, Cam-

bridge: Polity Press.

GORZ, A. (1998) “Miserias del presente, riqueza de lo posible”, Buenos Aires: Paidós.

MURRAY, C. A. (1984.) “American Social Policy, 1950-1980”, New York: Basic Books.

O’CONNOR, J. (1986) “Accumulation Crisis”, Nueva York: Basil Blackwell.

OFFE, C. (1986) “The Future of the Labour Market”. In: Offe, Claus “Disorganized Capitalism”, Cambridge: MIT Press.

OIT (1995) “El empleo en el mundo, 1995”, Ginebra.

PNUD (1993) “Informe sobre desarrollo humano 1993”, Madrid.

ROSANVALLON, Pierre (1995) “La nueva cuestión social”, Buenos Aires: Manantial.

THUROW, Lester (1992) “La guerra del siglo XXI”, Buenos Aires: Vergara.