

POR UNA POLÍTICA DEL RESPETO

Francisca Márquez

La autora reflexiona sobre el contexto actual de las ciudades latinoamericanas y la brecha entre pobres y ricos según la capacidad de inserción social que éstos tienen. Sobre esta realidad, propone un nuevo lazo social que tome en cuenta lo económico y que se relacionen íntimamente para conseguir una forma de integración en la que el sujeto pueda ser parte de la sociedad e integrarse efectivamente.

FOR A POLICY OF RESPECT

The author reflects about actual context of the Latin-American cities and the detachment between poor and rich people based on the possibility of social inclusion that they have. Over this reality, she proposes a new social tie, that addresses economical aspects but is also closely related with social aspects; in order to obtain a type of integration in which a person could be included effectively to the society and thus, become a part of it.

Francisca Márquez: Antropóloga, Universidad A. Humanismo, Chile.
E-mail: fmarquez@academia.cl

Presentación

El respeto, el reconocimiento al otro, se ha transformado en nuestras sociedades en un bien escaso. La pobreza y la desigualdad son ciertamente las principales causas que atentan contra este bien que es el respeto social.

Las reflexiones que aquí planteo tienen como contexto la situación de las sociedades latinoamericanas en la actualidad: en su mayoría, sociedades con gobiernos formalmente democráticos, aunque recientes y frágiles. Sociedades en pleno proceso de reestructuración económica, sujetas a políticas de ajuste y adaptación a los requerimientos de una economía globalizada. Son también sociedades donde la exclusión y la polarización social se agudizan. De todas las regiones del mundo, América Latina tiene la distribución del ingreso más desigual. En América Latina se constata con claridad que crecimiento económico, justicia distributiva

y democracia no se mueven necesariamente por el mismo camino. La polarización y desigualdad económica aumentan y se diversifican, a pesar de los procesos de democratización política durante los años ochenta y a pesar de los indicadores económicos que durante los noventa dan cuenta del crecimiento de varios países.

Las cifras macroeconómicas dejan claro que la reducción de la pobreza no podrá realizarse sin una política fiscal que contribuya a la distribución de los ingresos; y que la política social sin una política fiscal sólida presenta serias limitaciones en su lucha contra la pobreza. La fuerza (y contribución) de las políticas sociales pareciera residir en su capacidad de crear las condiciones para que los más pobres logren cuotas mínimas de bienestar, integración y respeto social.

La *mirada* y el análisis de estas cifras sobre la pobreza y la desigualdad en América Latina nos advierten que *la manera* como los individuos se integran también importa... porque es esa *manera*

lo que hace sustentable el camino iniciado. La construcción de una política social más respetuosa, esto es, que contribuya a la autonomía, la ciudadanía y la integración social debe valerse de soportes materiales y económicos, pero también de soportes simbólicos y sociales - de gestos, de miradas, de escucha, de participación, de vínculos, de ritos y de nuevos espacios. La construcción de una política social respetuosa, es también aquella que apunte a la construcción de una sociedad más igualitaria. Sin más igualdad no hay respeto social posible.

Si las políticas sociales no dialogan con los desafíos que impone el modelo económico y la construcción de ciudadanos libres, autónomos y en igualdad de condiciones, no habrá respeto social posible.

Este documento intenta contribuir a la construcción de una política social que incorpore en su diseño dos dimensiones que a menudo son tratadas de manera desvinculada: la integración funcional de los individuos y la cualidad de esa integración en la sociedad, esto es, la *manera* como ellos se integran al desarrollo, el respeto por lo que cada uno aspira y merece.

La relación entre crecimiento económico y respeto social no es evidente. En efecto, el crecimiento económico acelerado no necesariamente se acompaña de una mejor distribución del ingreso; por el contrario, en muchos casos ha exacerbado los indicadores de desigualdad y con ello la percepción de que la propia posición social depende finalmente de la familia de origen más que de los propios méritos y capacidades. Tampoco la relación entre crecimiento económico y condiciones de vida mejora proporcionalmente con los aumentos del ingreso y el crecimiento.

La discusión sobre la relación entre desarrollo económico y desarrollo social, entre políticas económicas y políticas sociales no es nueva. Ya en 1995, en la Cumbre Mundial Social de Copenhague¹,

se recomendaba precisamente la necesidad de reflexionar sobre dicha relación dadas las cifras de pobreza y desigualdad en el mundo. En la práctica sin embargo, constatamos por parte del Estado el abandono de aquellas dimensiones del desarrollo que no están relacionadas con el crecimiento económico. El énfasis en las tasas de crecimiento se hizo visible con las reformas de las políticas económicas asociadas al ajuste estructural de los ochenta y noventa. El mercado se ha ido levantando así progresivamente como el único mecanismo asignador de recursos y en árbitro de todos los ámbitos de la vida; desde la orientación de las actividades productivas hasta la provisión de servicios sociales. Paradójicamente, el principal, por no decir exclusivo, actor en el campo de las políticas sociales sigue siendo el Estado.

Hoy el Estado, indemniza, compensa y recoge a los heridos que el mercado deja en el camino. Es un Estado que descansa sobre el principio de la disociación entre lo económico y lo social. En un contexto de crecimiento de la exclusión, del empleo precario y de la vulnerabilidad, la visión de los derechos como compensadores de un disfuncionamiento pasajero (enfermedad, desempleo de corta duración...) pareciera haberse vuelto inadaptada. La desigualdad, la vulnerabilidad y la incertidumbre han pasado a ser rasgos permanentes de nuestras sociedades.

Las discusiones que hoy se abren en torno a la necesidad de reformular las políticas sociales se hacen en parte eco de estas transformaciones y de la necesidad de explorar caminos que apunten a una reactivación o revitalización de la noción de derecho social; del derecho a la inserción del que se vuelve a hablar hoy, sin hacerle el quite a este viejo y desprestigiado concepto. Lo que está claro sin embargo, es que existe la urgente necesidad de reconsiderar las viejas expresiones del contrato social, reformular la definición

de lo justo y lo equitativo, y reinventar las formas de la solidaridad. Pero por sobre todo, se necesita un Estado más activo que reduzca la incertidumbre y la exclusión que el crecimiento económico a través de la desigualdad genera². Sólo así se podrá generar una política social del respeto.

Las marcas de la pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe Quiero partir entregando algunas evidencias empíricas de la desigualdad y la pobreza en nuestras sociedades latinoamericanas; porque ello es el punto de partida para discutir de políticas sociales y respeto.

América Latina ha crecido, se ha globalizado, se ha urbanizado y ciertamente también se ha modernizado. Durante la década de los noventa, en América Latina se recuperaron nuestras libertades políticas y civiles, se extendieron los sistemas democráticos; avanzó la integración regional; se reestableció el crecimiento económico; aumentó el gasto social público; renacieron los movimientos locales e indígenas; se visibilizaron los derechos de las mujeres y los niños...

Y sin embargo, nadie puede desconocer que el peso de la crisis de la deuda, los problemas estructurales y la desigualdad profundamente enraizada en nuestra historia continúan siendo obstáculos con los que nuestras sociedades tropiezan y se empantanar, una y otra vez, para avanzar en su desarrollo. América Latina se ha vuelto más desigual, viejas y nuevas desigualdades que dan cuenta de nuestra incapacidad de avanzar en la construcción de una sociedad más igualitaria y más democrática.

La década de los noventa abrió la esperanza de que junto a la democratización de nuestras sociedades, la disminución de la pobreza era posible. Y así ocurrió en muchos de nuestros países hasta mediados de la década. A fines de los años 90 sin embargo, los pobres habían aumentado en 11 millones,

totalizando 211 millones en Latinoamérica y el Caribe. La población indigente, en cambio, se reducía en 4 millones, llegando a 89 millones de personas. Pero la Cepal nos advierte que la pobreza muestra pocas esperanzas de reducirse significativamente los años que vienen. Por el contrario, ella aumentará aún en 6 millones de personas³.

La inestabilidad del crecimiento y la frecuencia de las crisis económicas anuncian que la vulnerabilidad y la inestabilidad han pasado a ser rasgos esenciales a nuestras sociedades. La desigualdad, entendida como la distribución inequitativa del ingreso también⁴. En América Latina, iniciando el siglo XXI, no existe *ningún país* donde se hayan reducido los niveles de desigualdad en relación con los imperantes hace tres décadas. Por el contrario, para muchos la desigualdad es mayor que la de entonces. Este hecho está, sin duda, tras los problemas de cohesión e integración social que afectan crecientemente a nuestras sociedades (CEPAL, 2003).

Al tomar como punto de referencia el año 1980, es posible comprobar que en 22 años las condiciones de vida de la región no progresaron sustancialmente, al menos en lo que se refiere a la proporción de personas que cuentan con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

Pobrezas y desigualdades diversificadas⁵

La casi totalidad de las sociedades nacionales latinoamericanas viven un aumento de sus desigualdades; a menudo ligado a crisis generalizadas del sistema social y económico o a veces a un crecimiento económico fuerte. América Latina y el Caribe son unas de las regiones con mayor desigualdad en el mundo en cuanto a ingresos y también en el acceso a servicios como educación, salud, agua y electricidad; persisten además enormes disparidades en términos de

participación, bienes y oportunidades. Esta situación frena el ritmo de la reducción de la pobreza y también mina el proceso de desarrollo (Banco Mundial 2003)⁶.

De acuerdo al reciente informe del Banco Mundial, el decil más rico de la población de América Latina y el Caribe se queda con el 48% del ingreso total, mientras que el decil más pobre sólo recibe el 1,6%⁷. En promedio, la desigualdad del ingreso ha tendido a empeorar en la región aunque las experiencias son variadas; algunos países con relativa igualdad, como Argentina, Uruguay y Venezuela, han experimentado aumentos en la desigualdad; el primero en forma drástica. Por el contrario, Brasil, históricamente el país con mayor desigualdad de la región, experimentó una leve, pero significativa mejora, al igual que México, país que parece haber mejorado un poco su situación.

Las desigualdades al interior de un mismo país son también diversas. De hecho, un mismo grupo social o un mismo individuo puede ver aumentar la igualdad en algunas áreas, como es el caso del acceso a la salud y la educación por ejemplo, y aumentar las desigualdades en otras áreas como puede ser la vivienda o el trabajo y la seguridad, crecientemente precarios.

Ciertamente, que las desigualdades “pre-modernas” continúan reduciéndose en nuestro continente; pero otras se refuerzan junto a las aspiraciones crecientes por la igualdad de oportunidades y de derechos. Estos dos procesos, aun siendo de naturaleza diferente, se conjugan en la experiencia de los individuos exacerbando su percepción de desigualdad, como lo muestra el desarrollo de nuevos movimientos sociales: luchas feministas, movimientos comunitarios, luchas de los “sin tierra”, de los “sin trabajo”, de los movimientos indígenas... Y aunque muchas de estas desigualdades no son completamente nuevas, ellas parecieran contener nuevas “microdesigualdades”.

Es el caso de la población femenina económicamente activa, que si bien no ha parado de aumentar las últimas décadas, no ha logrado eliminar completamente las desigualdades que la afectan, y no ha podido evitar que otras nuevas se generen. Junto a las diferencias de salario, las diferencias en términos de áreas de empleo se mantienen y se profundizan. Esa misma autonomía económica de las mujeres ha profundizado la vulnerabilidad de ellas, menos protegidas y más afectadas por la pobreza, las mujeres jefas de hogar a menudo tienden a empobrecerse junto a sus hijos. Al igual como sucede en el ámbito de la educación (más educadas y peor pagadas), los estudios muestran que las mujeres no ganan en todos los ámbitos, y que su creciente igualdad se paga con nuevas desigualdades tanto o más grandes que la brecha objetiva avanzada.

Algo similar ocurre en términos regionales, ciertamente la pobreza rural y urbana no se viven de la misma forma. No solo el nivel de ingresos varia de acuerdo a las regiones y territorios, también las ofertas relativas a educación, salud, transportes...

En las ciudades, la sociedad parece vivir un proceso de ghettización creciente. La vida urbana ofrece indicadores de integración mejores que los que puede ofrecer el campo. Sin embargo, estos indicadores globales, no impiden la el confinamiento en barrios pobres y ricos, fuerte evidencia de una sociedad crecientemente segregada y desigual⁸.

Estas múltiples desigualdades no se explican solo por el nacimiento, ni por la posición de clase, ellas resultan de una conjunción de factores. Ellas aparecen muchas veces como productos más o menos perverso de los procesos de crecimiento económico y modernización; pero también de las prácticas o de las políticas sociales orientadas a limitarlas. Algunos de estos efectos perversos no pueden ser ignorados, particularmente los efectos de dependencia

y estigmatización, y especialmente al hecho que muchas de esas políticas son favorables a los que menos necesitan.

Desde el punto de vista de las subjetividades, esta diversidad de desigualdades ciertamente también tiene incidenciasobre las posibilidades de construir una identidad socialmente respetada.

La meta de reducir la indigencia y la pobreza⁹

En el 2000, los mandatarios de los países miembros de las Naciones Unidas, reunidos en la Cumbre del Milenio, acordaron cumplir una serie de metas indispensables para avanzar en el proceso de desarrollo mundial. Los acuerdos fueron resumidos en un documento conocido como la Declaración del Milenio. Entre las metas fijadas, estaba la de reducir a la mitad, para el 2015, los niveles de extrema pobreza registrados en 1990¹⁰.

Chile es el único país que ya ha alcanzado esta meta. Brasil, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Uruguay presentan avances, pero en los demás países se observa un rezago generalizado. Los casos más preocupantes son sin duda Argentina, Colombia y Venezuela, cuyos niveles de indigencia en 2002, lejos de haberse reducido, exceden a los de 1990.

Para alcanzar en 2015 la meta prevista, se requeriría una tasa de crecimiento anual del producto por habitante del orden del 2,6% durante el período 2002–2015, suponiendo que la distribución del ingreso permaneciera inalterada en dicho período. Pero los países de “mayor indigencia” (mayor al 30%) requerirían una tasa de crecimiento del producto per cápita del 3,6% anual; el grupo intermedio (indigencia entre 11% y 30%) necesitaría crecer al 2,8%, y el grupo de menor indigencia (igual o menor a 11%) le bastaría una tasa del 0,5% anual de crecimiento de su PIB per cápita.

Por otra parte, la CEPAL planteó como una meta adicional – más acorde con el grado de desarrollo relativo de América Latina en el contexto mundial – reducir a la mitad la pobreza total y no sólo la pobreza extrema. A diferencia de lo que ocurre con la pobreza extrema, ningún país ha logrado alcanzar esta meta. Chile y Panamá son los únicos que presentan porcentajes de avance superiores al esperado, aunque han transcurrido ya doce de los veinticinco años previstos para la consecución de la meta.

Para reducir la pobreza total a la mitad, el producto por habitante de la región debiera crecer un 3.8% anual durante 13 años, que se descompone en un 5.4% de crecimiento para los países más pobres, un 4.0% para los países medianamente pobres, y un 0.6% para los países con menor pobreza. De acuerdo con estos resultados, las posibilidades de los países de mayor pobreza de alcanzar esta meta son muy reducidas, ya que un crecimiento del 5.4% anual del producto per cápita está lejos de sus antecedentes históricos.

A partir de los elementos expuestos, queda en evidencia: en primer lugar, que la meta relativa a la indigencia plantea retos muy distintos para los países. Mientras aquellos con altas tasas de pobreza requieren crecer a un ritmo muy superior al que exhibieron en la década pasada, a aquellos que tienen bajas tasas de pobreza les bastaría con mantener el desempeño registrado en promedio en esos años.

En segundo lugar, cumplir con la meta de reducción de la pobreza total plantea un enorme desafío que, aunque no deja de ser factible en el marco de una posible recuperación del crecimiento en los años venideros, resulta cada vez más difícil en el contexto actual de bajas expectativas y crisis prolongadas. *Por ello, debe recurrirse a políticas económicas y sociales que refuercen las posibilidades de ampliación de la base productiva, pero que a la vez*

conlleven una redistribución progresiva del ingreso, como alternativa complementaria al crecimiento económico que permita elevar sustancialmente el nivel de vida de la población con menos recursos¹¹.

En un contexto en el que el crecimiento económico sostenido parece ser cada vez más difícil de alcanzar, la redistribución de ingresos sería un factor complementario de gran eficacia. No obstante, como ha mostrado la evidencia histórica, las experiencias en reducción de la desigualdad, aun mínimas, han sido muy escasas en la región. En los países en los que la desigualdad no ha aumentado notablemente, el índice de Gini ha tendido a permanecer constante en el mejor de los casos, dando cuenta de una enorme rigidez estructural de la distribución de los ingresos. Por ello, es claro que de perpetuarse la tendencia distributiva registrada en los noventa, reducir la pobreza extrema a la mitad hasta el año 2015 podría ser factible para la región en promedio, pero prácticamente inalcanzable para los países con mayor incidencia de pobreza. A su vez, lograr la meta más ambiciosa de reducir la pobreza total únicamente en base al crecimiento económico supone un esfuerzo que nuestro continente no parece estar en condiciones de realizar.

En síntesis, las cifras dejan claro que la reducción de la pobreza no puede ser resuelta sin una política fiscal que contribuya a la distribución de los ingresos; y que la política social sin una política fiscal sólida presenta serias limitaciones en su lucha contra la pobreza. La fuerza de las políticas sociales no estaría tanto en su capacidad de reducir la pobreza y la desigualdad como en su capacidad de creación de las condiciones para que los más pobres logren cuotas mínimas de

bienestar, integración y respeto social.

Revisión crítica a los nuevos sistemas de protección social

Durante los últimos años, surgen en América Latina, incipientes experiencias de políticas sociales que exploran nuevas respuestas a la creciente vulnerabilidad y heterogeneidad de la pobreza.

Este nuevo enfoque, que interpela a la política económica y a la política social, plantea el concepto de protección social como un componente más holístico del manejo de esta nueva pobreza, más moderna, pero más vulnerable y desigual.

Este nuevo enfoque de las políticas sociales parte de la constatación que los grandes problemas que definen a la pobreza actual en muchos países latinoamericanos no son solo la falta de techo, el hambre, el abandono institucional, el analfabetismo, sino también el endeudamiento, la obesidad infantil, la deserción escolar, el desempleo, el embarazo adolescente, la desesperanza, la estigmatización, la discriminación, la drogadicción, la inseguridad... Es decir, el aumento de los problemas que se relacionan con la necesidad de inclusión social y no solo de sobrevivencia¹².

Una pobreza que además co-existe con segmentos poblacionales que han caído en situaciones de pobreza recientemente, dando así cuenta de personas y hogares que salen y que entran de condiciones de pobreza. La probabilidad de una persona o familia de caer a una situación de pobreza es mucho más alta que en el pasado.

Los nuevos pobres ya no constituyen poblaciones homogéneas en el sentido tradicional de la acción social. Si el Estado providencia se organizaba en torno al tratamiento de los problemas de poblaciones fuertemente carenciadas y relativamente homogéneas, de grupos o clases; hoy se ve enfrentado a individuos

con nuevas necesidades e historias más diversas y más vulnerables. En estos términos, bien podríamos decir, que una nueva cuestión social se impone.

En un contexto de fuertes desigualdades, de crecimiento de la precariedad laboral y de vulnerabilidad creciente de las familias, las políticas sociales compensadoras de disfuncionamientos pasajeros parecieran haberse vuelto ineficientes y a menudo perversas en sus efectos. El enfoque de los sistemas de protección social parte del reconocimiento de este nuevo contexto de vulnerabilidad de las personas y familias para hacer frente a los cambios.

Este enfoque da cuenta de un “aseguramiento sistémico” que vincula las diferentes esferas institucionales que contribuyen a prevenir o a mitigar los riesgos, incluyendo la acción de los individuos en cuanto tales¹³.

Este incipiente enfoque de protección social consiste entonces en activar mecanismos o activos que minimicen el impacto de los eventos negativos de pérdida de ingreso familiar. La intervención de la política social se presenta cuando los individuos fallan en su capacidad de generarse un mínimo de seguridad que les permita reducir la vulnerabilidad en sus vidas...

La protección social es en este sentido, el conjunto de intervenciones públicas dirigidas a apoyar a las personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo o situaciones de crisis, particularmente a quienes se encuentran en extrema pobreza. Enfatiza por tanto la responsabilidad pública en la provisión de seguridad de ingreso mediante una *red de protección*.

El enfoque sobre manejo social del riesgo en el caso de los sectores más pobres introduce al debate cuestiones antes no consideradas al discutir temas de pobreza y vulnerabilidad. Entre los elementos más valiosos de este nuevo enfoque habría

que destacar su visión holística y el que asuma a las familias en su contexto social y económico de vulnerabilidad permanente. En este sentido, introduce una perspectiva preventiva y anticipatorio.

Con este enfoque se logra también superar la categorización estricta de los programas tradicionales en estancos y plantear una configuración de programas universales y focalizados, permanentes y transitorios, para toda la población y para segmentos en mayor condición de riesgo¹⁴. Pero también, este enfoque es un gesto que da cuenta que el Estado asume que la nueva cuestión social obliga a repensar el contrato social sobre nuevos términos.

Otro aporte es la relación con el concepto de sistema / red que teóricamente se abre a una constelación de actores que forman parte del sistema: sector público, sociedad civil, sector privado y sector informal, destacándose la estrecha interrelación entre los beneficiarios, los gobiernos y las instituciones.

Finalmente, este nuevo enfoque vincula cuestiones microsociales con ámbitos institucionales (institucionalidad del aseguramiento) y de política fiscal. Se hace cargo, anticipando problemas posteriores, de las desventajas de partida de los sectores pobres asociados al mundo del trabajo mediante lazos informales, lo que los descarta de sistemas formales de previsión, con escasas o nulas capacidades de acumulación de bienes o ingreso. Permite instalar la idea de mínimos sociales como umbrales de protección frente a los cuales será responsabilidad del Estado ofrecer garantías.

La referencia a la noción de *contrato* en el diseño de estas nuevas políticas sociales corresponde, de manera aún balbuceante y experimental, a la apertura a una relación de reciprocidad, una responsabilización del individuo considerado como actor. El sujeto de la acción social es considerado como una persona autónoma responsable, capaz

de asumir compromisos y respetarlos. La respuesta individual para asegurarse contra la vulnerabilidad suplanta así progresivamente el principio de la solidaridad.

El riesgo de poner el acento sobre el principio de autonomía, está en la definición del ejercicio de la solidaridad, pero también en obviar las fuerzas estructurales que posibilitan el ejercicio de esta autonomía. Si mendigar es un derecho, eso significa que en cierta forma la inserción ya no es un deber para la sociedad. La autonomía radical puede convertirse en ese caso en la eliminación del contrato social (Rosanvallón 1999). Una visión puramente individualista de lo social conduce por cierto a un callejón sin salida. El respeto esencial por el individuo no puede sino ir a la par con la reconstrucción del vínculo social. No hay contrato social posible tampoco sin empleos de calidad. Mientras no se aborde frontalmente esta cuestión, todo quedará en promesas. Parafraseando a Rosanvallón (1999), la creación de un nuevo Estado y contrato social, solo podrá nacer de la invención concreta de nuevas relaciones entre lo “nuevo” del individualismo y lo “viejo” de la sociedad comunitaria.

Es este, justamente, el punto de partida: la exploración de esta relación entre los ciudadanos y los servicios públicos en la que, veremos, se entremezclan los deseos modernos de individualidad y la búsqueda de comunidad de sentidos en un mundo caracterizado por la desigualdad y la vulnerabilidad. Una política del respeto debe recoger ciertamente estos deseos de individualidad, pero también aquellas aspiraciones a una comunidad que además de sentidos entrega los soportes básicos.

El enfoque de protección social, no obstante sus promesas, finalmente se basa en el mercado y autoriza la intervención pública solo en cuanto los mecanismos de mercado no existen o colapsan. En este caso, operaría la red de protección social.

Sin embargo, las redes de protección que se proponen no necesariamente representan una red social amplia y sustentable en el tiempo, sino apenas un sistema modular de programas flexible para adaptarse a los riesgos y complementar los “arreglos” existentes. No se constituye una red eficiente de protección porque opera sobre la base de la excepción, en circunstancias que la vulnerabilidad social reclama mecanismos más permanentes y eficaces.

Ciertamente, ello sólo sería posible mediante contribuciones obligatorias o con cargo a impuestos generales, modalidad que hace más estable y equitativa la diversificación de riesgos, permite subsidios cruzados y establece un sentido de responsabilidad ciudadana hacia las necesidades de los demás. Ello nos lleva por tanto a una discusión de política fiscal. ¿De donde se obtienen los recursos para financiar no un programa sino una red/sistema permanente? Sin estos recursos es difícil pensar en garantías de permanencia, sustentabilidad y proyecciones de este nuevo enfoque.

La pregunta que cabe hacerse es si acaso el papel del Estado en materia social consiste en minimizar la vulnerabilidad o simplemente en generar oportunidades de superación de las condiciones de vulnerabilidad. Si solo se trata de enfrentar la vulnerabilidad, se presenta un riesgo severo de caer en programas sociales de corte estrictamente asistencial que generan clientelismo, dependencia y desvalorización de la autoestima en los grupos a los que se quiere ayudar. Si este enfoque no ofrece respuesta a los problemas de empleo corre el riesgo de terminar reducido a proponer programas y medidas de carácter asistencial y compensatorio, pero no de desarrollo de una política del respeto.

Articular las potencialidades y la innovación que aporta el enfoque de protección social, cuyo objetivo es

apoyar a los pobres frente a episodios permanentes o inesperados de quiebre de ingreso, sumándola a un enfoque de superación de la vulnerabilidad entendida no solo como el riesgo de caer en la pobreza, sino por sobre todo como la ausencia de un principio básico de solidaridad en el que la sociedad y el Estado aseguren un piso mínimo a cada uno de sus ciudadanos. Esto es, la reformulación del contrato social y de derechos a la inserción social.

Si estos incipientes sistemas de protección efectivamente logran articular la asistencia con una red social de desarrollo, universal, ciudadana, con énfasis en el capital humano, su potencial de impacto será ciertamente mucho mayor. Sin embargo, la experiencia indica que esta coordinación exige asumir la compleja articulación entre una gestión pública moderna, una política fiscal que asegure una cierta redistribución de los ingresos, una política social que favorezca procesos sociales de consolidación de la cohesión y el respeto social, y una sociedad civil que controle y asegure el cumplimiento de este nuevo contrato social, esto es el principio de la solidaridad.

Ciertamente, el Estado continúa descansando sobre el principio de la disociación entre lo económico y lo social, y en ello reside una de sus principales debilidades para la construcción de una política del respeto.

Más que los subsidios, es la naturaleza de los canales de ingreso al trabajo y los espacios laborales los que más relación tienen con la movilidad y la integración funcional, la calidad del trabajo y la dignidad y la cohesión social...

Elementos para una política social del respeto

Romper poder de lo económico en el debate de lo público

Ciertamente, la desigualdad es un

asunto ético; pero la desigualdad también importa como bien colectivo, es la sociedad la que debe definir el sentido de su marcha, qué tipo de sociedad se construye y la cualidad de su integración.

La pregunta por lo que la sociedad desea y por la sustentabilidad de lo ganado debe imponerse por sobre la pregunta de las restricciones de recursos y limitaciones institucionales; eso es una política del respeto. La lucha por la integración es un trabajo permanente, un proceso nunca acabado, pero al que jamás debe renunciarse. *La responsabilidad social del Estado frente a la desigualdad y vulnerabilidad creciente es asegurar que cada paso que se de en el sentido de la integración, cada vivienda, cada año escolar ganado no sea un esfuerzo en vano... eso es el respeto por el otro. Perfeccionar los mecanismos de escucha y de representación democrática es la manera de asegurar la integración social justa*¹⁵.

Finalmente, es necesario agregar que la existencia de la desigualdad no es solo un problema que genere desesperanza, conductas adaptativas, violencia, inseguridad, mala calidad de vida y la percepción de una falta de respeto; la desigualdad también atenta contra el crecimiento. Es el crecimiento el que sufre un proceso de regresión cuando las desigualdades se sostienen, no solo porque el conflicto social y político desestabiliza la economía, sino también porque se afectan las capacidades sociales, la innovación, y el dinamismo social y económico. Muchas de las medidas sociales conducentes a reducir la pobreza y desigualdades no tienen hoy espacio, pues se dice que conspiran contra el crecimiento que se busca. Este es un nudo que aun sigue presente en el debate público, pero que por sobre todo da cuenta del poder que ha adquirido el discurso económico por sobre otras

esferas del quehacer y el debate público.

Levantar la calidad del trabajo como centro del debate público

El desarrollo de América Latina durante las últimas décadas nos muestra que las políticas sociales han contribuido escasamente a suavizar el impacto negativo del modelo económico sobre los más pobres. Lo que se observa más bien, es que una larga brecha sigue separando a los pobres de quienes obtienen los beneficios del actual modelo de desarrollo. El peso de la privatización de los servicios públicos y la desregulación y precarización progresiva del mercado de trabajo tienden a dejar en una situación de fuerte vulnerabilidad a un sector no menor de la población.

Si a ello se suma el debilitamiento del rol integrador de las políticas sociales y la creciente desigualdad, se plantean serias dudas respecto a la posibilidad de la sociedad para sostener su integración. La integración social depende finalmente de los propios recursos con que cada uno de los individuos cuenta. Las probabilidades de reproducir las desigualdades intergeneracionalmente son, por ende, altas.

Con un mercado laboral altamente precarizado, nada asegura que una vez retirados los beneficios estatales las condiciones para el éxito y sustentabilidad de los procesos iniciados estén asegurados. El acceso al mercado de trabajo es clave en el inicio de procesos de movilidad social. Existe, en efecto, una correlación fuerte entre el lugar ocupado en el trabajo y la participación en redes de sociabilidad y sistemas de protección que “cubren” a un individuo y su familia frente a los riesgos de la vida. Gatillar procesos de movilidad social entre los más pobres requiere necesariamente ubicar el problema de las condiciones de trabajo en el centro de la preocupación pública. De manera más radical, significa

reponer el trabajo como actividad sobre la cual las políticas sociales reflexionen, debatan e intervengan con objeto de asegurar un espacio para todas las personas.

En el discurso liberal o neoliberal el planteamiento es que existen individuos que no demandan sino, poder expresarse como tales, desarrollar sus capacidades de iniciativa en el mercado sin las restricciones estatales, burocráticas. Bastaría entonces liberar al individuo de estas restricciones para que adquiriera toda su fuerza y productividad económica, y pudiera desarrollarse personalmente. Desde esta mirada, el individuo es visto como si el no tuviera condicionantes históricas y sociales de existencia.

En contra de esta posición neoliberal, Robert Castel (1995) nos advierte que un individuo no existe como una substancia en sí misma; por el contrario, para existir como individuo es necesario tener los soportes, y por tanto, interrogarse sobre aquello que hay tras él para permitirle existir como tal. En este sentido, no hay posibilidad alguna de un individuo autónomo, propietario de sí mismo si no posee los bienes mínimos que lo ponen fuera de situaciones de dependencia y sumisión. Propiedad de sí y propiedad de recursos o de capitales en el sentido de Pierre Bourdieu (1998, 2001) son indisociables. Las políticas sociales no pueden obviar esta evidencia.

En América Latina las características que asumen las profundas transformaciones de la estructura social y ocupacional, dan cuenta que ni siquiera tener un trabajo asalariado suponen ser parte de una red de seguridad social ni tampoco dejar de ser pobre. Ser asalariado y vivir en condiciones de vulnerabilidad o pobreza es una realidad en nuestras sociedades de diferenciación y segmentación creciente.

Si los modelos de integración no parecen estar asegurados y lo definitivo es la capacidad de cada individuo de

construirse su propia trayectoria, la pregunta por las condiciones para que las políticas sociales puedan favorecer la integración social deben estar presentes en el debate de la sociedad civil.

Reforzar los valores de la integración social

La universalidad era uno de los dogmas fundadores del Estado providencia moderno, una manera de eliminar simbólicamente las diferencias de clases en una parte del espacio social. Ello era por tanto coherente con la comprensión de las prestaciones sociales como derechos (Rosanvallón 1999).

El principio de la focalización de las políticas sociales rompe en cierto modo con este principio de universalidad para resolver la crisis financiera que atraviesa al Estado y asegurar la llegada de los recursos a quienes realmente los necesitan evitando filtraciones indeseadas.

Pero la focalización por definición divide a la sociedad en dos bloques: los beneficiarios y los excluidos. Para estos últimos, las oportunidades de romper con los mecanismos de reproducción de la pobreza, están sin duda más allá de su control. Tal como lo han mostrado adecuadamente los estudios sobre redes sociales y pobreza, los estrechos círculos sociales en los que se desenvuelven los más pobres ofrecen una escasa variedad de recursos a los que poder echar mano. Si algo caracteriza fuertemente a la pobreza es su invisibilidad social, así como la escasa diversidad de sus vínculos de referencia y pertenencia desde donde imaginar, construir y sostener proyectos de movilidad social.

En los años 90, la focalización del gasto social asociado a los Fondos de Inversión Social y a micro-intervenciones que operaban como proyectos autogestionados, demostraron serias dificultades para ampliar este capital de vínculos y relaciones sociales.

La focalización de los programas y subsidios en los pequeños territorios locales de pobreza, ofrecieron la posibilidad de fortalecer pequeñas comunidades de iguales, pero reforzaron su segregación social. La escasa articulación de redes distintas a las ya previamente existentes da cuenta de las dificultades de las políticas focalizadas para favorecer la sustentabilidad en el tiempo de procesos de desarrollo y superación de la pobreza.

Superar la pobreza e iniciar procesos de movilidad social requiere el desarrollo de valores de integración social; esto es mantener viva la imagen que la sociedad ofrece oportunidades para los que quieren salir de la pobreza. Construir una política social del respeto, exige ciertamente ofrecer lazos sociales que hagan de puente entre comunidades aprisionadas en sus lazos cercanos y otros círculos sociales, más distantes y más diversos en términos de recursos. Contribuir a la integración social a través de la universalización de ciertas prestaciones sociales es también contribuir a la construcción de una sociedad menos segmentada.

Articular la integración y el reconocimiento social

Las políticas sociales latinoamericanas han hecho de la integración funcional de los ciudadanos más pobres el problema fundamental de su debate y su quehacer; pero ciertamente han descuidado la pregunta y la construcción del lazo social que vincule de manera significativa y activa a los más pobres al conjunto de la sociedad y el mercado.

Integración funcional y reconocimiento social son dos dimensiones estrechamente vinculadas en las demandas hacia el Estado y la sociedad por quienes buscan construir un proyecto que les permita escapar a su condición de asistidos y de pobres.

En otros términos, hemos descuidado

la construcción simultánea de los vínculos sociales y económicos que fortalezcan la ciudadanía y la adscripción a una comunidad de sentidos; esto es, la integración funcional y la cohesión social como dos dimensiones que se potencian mutuamente.

Las relaciones entre la integración funcional, reconocimiento social y realización de sí mismo son complejas. Por cierto, en la necesidad de reconocimiento social, de existir a la mirada del otro está la base de la alteridad y la construcción identitaria.

Paradójicamente, en los relatos de la pobreza, la dominación simbólica, la percepción de ser permanentemente estigmatizados y reprobados por ser aquello que son (*ser de campamentos, ser pobres, ser asistidos, ser cesante*), y a la vez la negación de salidas para dejar de serlo, es una constante. En los relatos y las historias de la pobreza, la descalificación social penetra la imagen de sí mismo, transforma y moldea la capacidad de acción; contradicción y tensión cotidiana con el entorno (laboral, público, íntimo, barrial...) que no tarda en tener consecuencias identitarias y sociales.

Recurrir a la asistencia y a la ayuda estatal a menudo ha sido descrito como una experiencia humillante que introduce transformaciones en el itinerario biográfico de un individuo. Frecuentar los servicios de ayuda social, es en efecto, expresión de dependencia e inferioridad social. La descalificación social de la que a menudo son objeto los más pobres de la sociedad, nos remite necesariamente a la lógica de clasificación de la cual son objeto. La ayuda a los pobres implica siempre el control de los pobres. El ejercicio de la violencia simbólica, esto es, de la imposición de un sistema de valores por medio de mecanismos a menudo “infantilizadores” y represivos ha sido señalado como uno de los rasgos característicos de la relación que las políticas sociales a través de sus operadores establecen con los más pobres.

En estos términos, el análisis de la condición de precariedad social y económica del pobre es inseparable del análisis del proceso que éste vive en términos de las respuestas a su condición de pobre y asistido. De lo que se trata, por ende, es de comprender la articulación entre las condiciones objetivas y las condiciones subjetivas en los procesos de exclusión social (De Gaulejac y Taboada Lonetti 1994).

Sean cuales sean las medidas objetivas, los dispositivos de intervención, los mecanismos institucionales o legales, la necesidad primera es la de considerar al otro como sujeto. Las preguntas por el reconocimiento y la dignidad deben ser esenciales a toda política social. De lo que se trata ante todo es de contribuir a preservar la imagen de sí... En el reconocimiento del otro como sujeto está la base del lazo social.

Al pensar la inserción social solo sobre el ángulo objetivo, en términos de ingreso, subsidio o empleo, se deja de lado una necesidad primordial: aquella de ser considerado como el autor de su existencia, como responsable de aquello que se es, como sujeto capaz de hacer elecciones, de ser libre... (De Gaulejac 2002). Sin embargo, no habrá manera de volverse sujeto autónomo sin una redefinición del contrato social y del derecho a la inserción. La afirmación de sí mismo no es independiente de las condiciones económicas que lo liberen de la dependencia de la ayuda pública y aseguren su autonomía y libertad de acción.

Ayuda pública y participación social

Las políticas asistenciales de entrega de recursos materiales y monetarios coexistieron durante toda la década de los noventa con aquellas de inversión social y participación. Si algo caracteriza a estas políticas es su principio de “contención” de la explosión social a través de la entrega de recursos puntuales a los más pobres.

Estas prestaciones de corte asistencial, sin embargo, contienen igualmente una dimensión de ciudadanía. Ellas constituyen una de las expresiones “pasivas” del vínculo social y a su manera, dan testimonio de una forma de igualdad. Esta dimensión simbólica es esencial y participa del principio mismo de la solidaridad. Para que ello ocurra es imprescindible sin embargo, la existencia de una asistencia no degradante, que asuma la forma de un derecho y no de un tutelaje. Cualesquiera que sean sus dificultades, el individuo pretende siempre seguir siendo un ciudadano (Rosanvallón 1999).

En los proyectos de modernización del Estado, sin embargo, esta dimensión de la asistencialidad ha sido descuidada. La discusión sobre “el ciudadano” y su relación con el servicio público ha sido abordada más desde la eficiencia de la gestión y administración que desde la construcción solidaria del vínculo. Numerosos estudios muestran que los usuarios aspiran a ser escuchados o satisfechos y se irritan de las lentitudes y carencias administrativas. Frente a las expectativas del “usuario” expresadas en términos de la consideración a sus derechos y un trato más amable, las respuestas del aparato público son percibidas como impersonales, poco pertinentes a sus necesidades y degradantes de su status de ciudadanía. A la racionalidad institucional se oponen las lógicas de los sujetos y “usuarios” que tienen dificultad para comprender por qué las instituciones encargadas de ayudarlos, los tratan como objetos.

La crisis del Estado de bienestar y el proyecto modernizador vuelve a instalar la discusión y pone en cuestión el modelo de servicio público, su calidad, cantidad y gestión. Lo que deja entrever este diagnóstico y malestar de los “asistidos” es que el derecho a la inserción va más allá del derecho a la subsistencia. El derecho a la inserción social es también

el derecho al reconocimiento del sentido de su quehacer en sociedad; el derecho a la consideración de los individuos como ciudadanos activos y no solamente como asistidos a los que hay que socorrer.

La noción de inserción social es por cierto puesta en cuestión al hacer evidente que lo que hoy reivindican los ciudadanos, hasta el más pobre de ellos, es la necesidad de articular ayuda económica y participación social; o en otros términos, integración y cohesión social. Lo que hoy se exige no es solamente el derecho de vivir, sino *el de vivir en sociedad*.

Referencias Citadas

- Bourdieu, P.
1998 [1979] *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Taurus, Madrid.
- 2001 *Las estructuras sociales de la economía*. Manantial, Buenos Aires.
- Castel, R.
1995 *La metamorphoses de la question sociale*. Fayard, Paris.
- De Gaulejac, V.
2002 *Etre sujet malgrais tout. Propositiones No. 34*.
- De Gaulejac, V. e I. Taboada Leonetti
1994 *La Lutte des places*. Desclée de Brouwer, Paris.
- Rosanvallón, P.
1998 *La nueva cuestión social: Repensar el Estado providencia*. Manantial, Buenos Aires.

Notas

1. La declaración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Marzo de 1995 en Copenhague, afirmó el compromiso de los gobiernos y naciones de promover el desarrollo social en todo el mundo. Integrar las políticas económicas,

culturales y sociales; favorecer las políticas económicas sólidas y de base amplia para lograr el desarrollo social sostenido; promover la distribución equitativa de los ingresos y un mayor acceso a los recursos mediante la equidad y la igualdad de oportunidades para todos, fueron algunos de los principios que orientaron la construcción de un marco para la acción.

2. Rosanvallón (1998), la mirada de la pobreza como violación a los DD.HH. permite ampliar este nuevo enfoque de las políticas sociales y situarlo en una perspectiva filosófica distinta que evite el peligro de entender el nuevo contrato social como un instrumento más que vuelve intocable al modelo que genera la exclusión.

3. La pobreza urbana aumentó en 12.5 millones de personas, en tanto que en las áreas rurales el número de pobres se redujo en 1.3 millones. Estas cifras reiteran la tendencia a la urbanización de la pobreza, que fue muy marcada durante los años ochenta y algo menor en los años noventa: en 1999 la proporción de los pobres que residía en áreas urbanas llegó al 64%, mientras que en los años 1980 y 1990 ese porcentaje fue de 46% y 61%, respectivamente.

4. Paradójicamente, junto al aumento de la pobreza nuestro continente ha visto mejorar su ingreso per cápita, reflejando así un creciente retroceso distributivo.

5. Este capítulo se inspira largamente en Francois Dubet, Conferencia dada en el marco del Coloquio de la Asociación de Sociólogos de Lengua Francesa, IJUI-Brasil, Noviembre 2003; y “As desigualdades multiplicadas, Ed. Unijui, Brasil, 2003.

6. *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*. El documento se centra en siete países: Brasil, Guyana, Guatemala, Bolivia, Chile, México y Perú.

7. Por su parte, en las naciones industrializadas el decil superior recibe el 29,1% mientras que el decil inferior recibe

el 2,5%. De acuerdo al “índice de Gini” para medir la desigualdad en la distribución del ingreso y el consumo se observa que desde la década de los setenta hasta la de los noventa, la desigualdad en América Latina y el Caribe fue superior en 10 puntos respecto de Asia; en 17,5 puntos respecto de los 30 países de la OCDE y en 20,4 puntos respecto de Europa oriental. Los datos muestran que la inequidad en el país menos desigual de la región (Uruguay) es superior respecto al país más desigual de Europa oriental y los países industrializados. (Banco Mundial 2003).

8. Ver estudio de R. Katzman publicado el 2000 para la ciudad de Montevideo donde a pesar de los bajos indicadores de desigualdad los procesos de segregación urbana se instalan como en todas las ciudades latinoamericanas.

9. Cepal (2004).

10. La meta está expresada originalmente en términos de la proporción de personas que vive con menos de un dólar diario. Esta meta ciertamente es menos exigente que si se hubieran considerado como indicadores las líneas de indigencia estimadas por la CEPAL, ya que en ellas se toman en cuenta las necesidades básicas de consumo de la población propia de cada uno de los países.

11. Si se supone que América Latina y el Caribe pueden experimentar pequeñas mejoras en la distribución de los ingresos en los próximos años, los esfuerzos necesarios de crecimiento del producto para cumplir con la meta muestran una reducción importante. Tan solo suponiendo una reducción del índice de Gini del 2% en cada uno de los países –correspondiente a una reducción menor o igual a 0.01 puntos del valor de dicho coeficiente–, la región debiera crecer en promedio por habitante a una tasa del 2.3% anual (en vez de 2.6%) para reducir la pobreza extrema a la mitad. Desde otra perspectiva, si la

región consiguiera mantener su tasa de crecimiento per cápita en torno al 2.3% anual, una reducción del 2% en el índice de Gini promedio implicaría alcanzar la meta aproximadamente dos años antes de lo previsto.

12. Una pobreza más urbana en sus aspiraciones y modos de vida, más precaria en términos laborales; más envejecida, pero más escolarizada y con mayores niveles de información que complejizan el tipo de expectativas y demandas hacia el Estado, la sociedad y sus propias aspiraciones.

13. El bienestar es resultado de una combinación de activos que permitan configurar una malla de protección, prevención o mitigación. Entre los activos se cuentan el capital humano, el capital social, redes y relaciones sociales, capital físico o patrimonial, ingresos y trabajo.

14. En la práctica el Estado asume un rol más activo para así poder acceder a la población en extrema pobreza, segmento al que históricamente la política social ha llegado con más dificultad y malos resultados.

15. La preocupación por la igualdad y la desigualdad, es decir, la distancia entre grupos sociales respecto del poder y la riqueza, constituye la gran preocupación que acompaña a nuestras sociedades modernas. La sociedad nace de la búsqueda de la integración; y el pensamiento de lo social se hace eco de este temor a la ruptura y la disgregación. Así nos advierten los análisis que dan cuenta del paso de la comunidad a la sociedad; o de cómo el capitalismo y el individualismo atentan contra la sociedad. En este marco es que hay que comprender que a pesar de las desigualdades y asimetrías sociales, la mayoría de las sociedades actuales afirman el principio de la igualdad, a lo menos

como un registro esencial, la igualdad de los derechos, la igualdad de las libertades e incluso la igualdad de oportunidades y capacidades... Desde el Iluminismo todas las filosofías políticas o sociales, incluidas las más liberales aun cuando justifican ciertas libertades reales, postulan la igualdad en algún ámbito entre los hombres. Tocqueville ya identificaba la modernidad y el propio sentido de la historia como el triunfo obstinado de la igualdad. Igualdad que no era solo la igualdad real de las condiciones de vida, sino la extensión de un principio de igualdad de los individuos a pesar de las desigualdades sociales reales. En la modernidad los individuos serían considerados como iguales y sus desigualdades empíricas no podrían basarse en el nacimiento, la raza, nio en la tradición. Todas las teorías del contrato social, colocan como principio una igualdad inicial a partir de la cual sería posible discriminar entre las desigualdades justas e injustas. Efectivamente, las sociedades modernas son igualitarias en la medida que ellas extienden el derecho a la igualdad, especialmente a la igualdad de oportunidades, y en la medida que en términos normativos, jurídicos y políticos, ellas aceptan las desigualdades siempre que ellas no impidan a los individuos competir por las oportunidades económicas, políticas, jurídicas y educacionales. A esta aspiración fundamental de igualdad de los individuos, se superpone la evidencia de una desigualdad estructural ligada a la historicidad y a los mecanismos de acumulación del desenvolvimiento capitalista. Esta doble cara de la igualdad está en el origen de la dinámica social de la modernidad y de las utopías de muchos movimientos sociales.