



ARTÍCULOS

La nueva cuestión social en el mundo y en América Latina: más allá de la pobreza *The new social question in the world and Latin America: beyond the poverty*

Carlos Barba Solano

Departamento de Estudios Socio Urbanos de la Universidad de Guadalajara.

cbarb@cencar.udg.mx

Palabras clave: **cuestión social, política social, pobreza, integración social, construcción de igualdad, capitalismo**

Keywords: **social question, social politic, poverty, social integration, construction of equality, Capitalism**

Fecha de recepción: 10 de julio de 2009

Fecha de aceptación: 28 de enero de 2010

Resumen: Este trabajo pretende responder si el centro de la acción pública debe ser la pobreza o la construcción de ciudadanía social. Para realizar esta tarea, se reconstruyen de forma genealógica las etapas y los problemas sociales que han sido abordados en el largo camino de la cuestión social, así como las conceptualizaciones (ideológicas, técnicas o sociológicas) y las soluciones públicas que han sido consideradas centrales en cada momento. El artículo concluye con algunas reflexiones que intentan examinar los nuevos rumbos para este concepto, que en la actualidad se vuelve a discutir debido a la precarización del empleo y el debilitamiento de los mecanismos de protección social erigidos por los estados de bienestar.

Abstract: This paper attempts to respond to the question of whether public action should focus on poverty or the construction of social citizenship. To this end, a reconstruction is made of the genealogy of the different stages and social issues that have been addressed over the long history of social policy and activism, along with the conceptualizations (ideological, technical or sociological) and public solutions that have been considered pivotal in each period. The article concludes with some reflections examining the new directions that this concept is taking as it re-emerges on the public agenda due to employment instability in the current economic climate, and the weakening of social protection mechanisms put in place by the welfare states.

Conceptualmente, la *cuestión social* alude a una articulación de prácticas sociales, discursos socio-políticos, imaginarios sociales y conceptualizaciones teóricas y técnicas relevantes para definir los temas que exigen una intervención pública, es decir, aquellos que tematizan la política social, establecen su agenda y sus alcances, así como un horizonte simbólico de carácter sociopolítico para los actores interesados en ella.

Esta cuestión ha estado presente a todo lo largo del desarrollo de las sociedades modernas. Fue planteada por primera vez durante el siglo XIX, como eje de un discurso interesado en hacer frente a los problemas sociales ligados a la expansión del capitalismo y en dar cuenta de los dilemas morales generados por la segunda revolución industrial.[1] Por ello, detrás de ella ha estado siempre la exigencia de algún tipo de respuesta pública.

En la actualidad, la cuestión social se vuelve a discutir debido a la precarización del empleo y el debilitamiento de los mecanismos de protección social erigidos por los estados de bienestar después de la segunda guerra mundial. La restructuración del capitalismo se ha acompañado a escala global por la agudización de desigualdades sociales, por el crecimiento de la pobreza y por agudos procesos de desafiliación social.

En ese marco, viejas formas de pobreza han asumido características casi ontológicas[2] y han surgido otras nuevas.[3] En ese contexto, han entrado en crisis los sistemas de seguridad social y los sistemas pensionarios basados en la idea de compartir de manera colectiva los riesgos sociales.

Así, esta época se distingue por el aumento exponencial de la vulnerabilidad social y territorial,[4] así como de la violencia y la inseguridad pública. Todos estos aspectos redundan en una severa retracción de la ciudadanía social y en problemas cada vez más graves de sustentabilidad ambiental.

Bien se puede enmarcar esta incapacidad creciente del estado en lo que Ulrich Beck (1999) designa como “la economía política de la inseguridad” y Zygmunt Bauman (2001) como “la economía política de la incertidumbre”. Términos que se refieren a un conjunto de normas[5] impuestas por poderes financieros y comerciales extraterritoriales, articulados con sus versiones locales, concebidas para desarticular o desarmar las reglas e instituciones defensivas que solían evitar que las finanzas y el capital actuaran sin fronteras ni limitaciones.

Todo indica que justo ahora, cuando se vaticina el fin del estado del bienestar y se tiende a equiparar la libertad individual a la de mercado, cuando muchos gobiernos aceptan que el mercado debe ser el principal instrumento para ordenar la vida social, se observa no un conjunto de grandes oportunidades para todos sino una cadena de víctimas. Las primeras son las instituciones públicas y las segundas se ubican a lo largo y ancho de la sociedad.

En un escenario como este, es legítimo sospechar que los abundantes discursos contra la pobreza tienden a ocultar el rol cumplido por los nuevos pobres para vigorizar el nuevo orden global. Se hace referencia a lo que Bauman (2001) ha denominado “el miedo ambiente”, esto es, la pobreza concebida como el infierno de quienes no son ciudadanos o trabajadores como nosotros,[6] la pobreza como una amenaza permanente para quienes no son pobres.

En este contexto, la gran pregunta que hay que contestar es si el centro de la acción pública en la actualidad debe ser la pobreza o la construcción de ciudadanía social. Para responderla, este trabajo



reconstruye genealógicamente las etapas y los problemas sociales que han sido abordados en la larga marcha de la cuestión social, así como las conceptualizaciones (ideológicas, técnicas o sociológicas) y las soluciones públicas que han sido consideradas centrales en cada momento.

Una empresa como la que aquí se acomete supone dos grandes limitaciones que es conveniente hacer explícitas: su carácter esquemático y cartográfico. La intención de este trabajo es contribuir a esbozar el mapa de la batalla de la cuestión social, no hacer contribuciones sustantivas a cada uno de los temas abordados.

El origen de la cuestión social

La cuestión social es una temática inscrita en el marco de la modernidad y por ello ha estado marcada por el intenso proceso de cambio que distingue al capitalismo. De acuerdo con Karl Marx (1977), este tipo de sociedad se caracterizaba ya en el siglo XIX por una serie de aspectos que en estos días siguen siendo fundamentales: el surgimiento de un mercado mundial que absorbía y destruía los locales, el desarrollo de medios masivos de comunicación y de transporte, organizados a escala mundial, la concentración del capital en pocas manos y la destrucción de formas de organización social incompatibles con la lógica de las sociedades capitalistas. [7]

En los orígenes del capitalismo, la burguesía jugó un papel revolucionario en la organización de la vida moderna, al desarrollar grandes proyectos de construcción como puentes, canales, talleres o fábricas. A un tiempo, el remplazo de la manufactura por la fábrica y la mecanización de la agricultura obligaron a grandes contingentes humanos a incorporarse a la vida urbana e industrial, lo que dio origen a una nueva clase social nutrida por campesinos desposeídos y artesanos sin ocupación: la clase obrera, que surgió por completo desprotegida, en un contexto en el que no existían normas legales ni instituciones sociales que regularan el trabajo, los salarios, las jornadas laborales, o la seguridad social (Marx, 1977). [8]

Desde entonces, el capitalismo se alejaba del sueño conservador de la estabilidad social y se experimentaba como una constante conmoción, regida por principios rígidos: todo lo que no se podía vender era desechado y aun las catástrofes se debían considerar oportunidades lucrativas (Breman, 1988).

Por ello, Marx (1977), en el Manifiesto Comunista señalaba que los telares, talleres, los hombres y las mujeres que manejan las máquinas, las casas y los barrios obreros, las empresas que los explotan, los pueblos, las ciudades y las regiones, todo estaba y está hecho para ser destruido mañana, para servir de material reciclado o reemplazable por formas más rentables. Este carácter depredador fue expresado de manera genial por ese autor cuando afirmó que en la sociedad burguesa:

Todas las relaciones estancadas o enmohecidas, con su cortejo de creencias y de ideas veneradas durante siglos, queden rotas; las nuevas se hacen añicos antes de haber podido osificarse. Todo lo sólido se desvanece en el aire; todo lo sagrado es profanado, y los hombres al fin se ven



forzados a considerar serenamente sus condiciones de existencia y sus relaciones recíprocas (Marx, citado por Breman, 1988: 89–90).

En este contexto, se planteó originalmente la cuestión social, haciendo referencia precisamente al conjunto de problemas políticos, sociales y económicos ligados al surgimiento de la clase obrera. Esta cuestión subrayaba los dilemas morales planteados por el desarrollo del capitalismo y fue expuesta durante el siglo XIX por Gustav von Schmoller,[9] a quien se puede parafrasear en los siguientes términos: ¿cómo asegurar el progreso económico de la naciente sociedad industrial ante la amenaza política y moral generada por la condición de pobreza de la clase obrera? ¿qué hacer por los asalariados, quienes recibían muy pocos beneficios materiales por su participación en el mercado laboral?

Desde entonces, esta noción estuvo estrechamente relacionada con el mundo del trabajo y recogió una doble problemática: las nuevas formas de desigualdad asociadas a la naciente sociedad industrial y las respuestas, organizadas o no, que la clase obrera, los socialistas y quienes defendían una visión social de la iglesia católica daban a estos agudos problemas sociales.

Las nuevas formas de desigualdad social tenían una matriz común: las relaciones laborales que no estaban reguladas por el estado y se traducían en bajos salarios, jornadas extenuantes, una férrea disciplina fabril, ausencia de condiciones mínimas de seguridad e higiene, viviendas precarias, hacinamiento, escasez de agua potable, inseguridad y desprotección de los trabajadores, de los niños, de las familias obreras, y en general se expresaban en una enorme pobreza obrera.

Algunas respuestas a la cuestión social tuvieron un carácter intelectual, entre ellas destacan las profundas críticas al capitalismo realizadas por el socialismo utópico de Henri de Saint-Simón, Charles Fourier, Pierre Proudhon, Luis Blanc;[10] o la perspectiva revolucionaria de Karl Marx y Federico Engels, y los afanes reformistas de la doctrina social de la iglesia católica.[11]

Otras respuestas tuvieron un carácter práctico, entre estas sobresalen diversas estrategias obreras como el ludismo,[12] el cartismo,[13] la participación de los trabajadores en la ola de revoluciones de 1848, que se expandió por toda Europa,[14] la Primera Internacional Obrera de 1864[15] y la Segunda Internacional de 1889.[16] Estas réplicas estuvieron alimentadas por distintas ideologías, como el anarquismo, el socialismo utópico, el marxismo y la socialdemocracia.

Pero más allá de esta dimensión política, la cuestión social se planteó como un esfuerzo conceptual encaminado a generar perspectivas teóricas y prácticas que buscan conciliar las críticas al capitalismo y las numerosas respuestas locales o internacionales, espontáneas u organizadas del movimiento obrero, con el imperativo de asegurar la continuidad de la sociedad moderna.

En este marco no sorprende que desde finales del siglo XIX la cuestión social se haya articulado alrededor de tres grandes temas: la pobreza, la integración social y la construcción de igualdad (Isuani y Nieto, 2002).[17]

La pobreza y el surgimiento de sociedad industrial

Históricamente, un tema central de la cuestión social ha sido la pobreza, pero el sentido de este concepto no ha sido el mismo en las sociedades precapitalistas que en las modernas, ni en las industriales o las de la era de la información.

Hacia el final de la sociedad feudal, las crisis económicas de la época generaron un aumento notable en el número de pobres, el efecto de estos cambios demográficos fue el desplazamiento del tema de la pobreza del ámbito religioso al estatal.[18] La moderna cuestión social surgió ligada a la distinción entre distintos tipos de pobres, los verdaderos o los falsos, los útiles o los inservibles, los peligrosos o los inofensivos. Y junto con ella germinaron las ideas de asistencia, estigmatización y criminalización de la pobreza.

La clasificación de los pobres fue el primer instrumento de política social y también de policía social; buscaba distinguir entre quienes asumían el sistema de valores establecidos y aquellos que lo rechazaban. Para los primeros, hubo primero caridad eclesiástica o privada y luego asistencia pública; para los segundos, al principio hubo confinamiento y castigo, después instituciones disciplinarias, exigidas por el sistema de trabajo asalariado (Susín, 2000).

Como lo demostraron en distintos momentos Karl Polanyi (1975) y Michael Foucault (1976 y 1983), en la sociedad feudal el mercado de trabajo no existía, por ello durante el tránsito a las sociedades modernas este mercado fue creado a través de un ejercicio sistemático de la violencia, al inicio a cargo de instituciones eclesiásticas o privadas y posteriormente a cargo del estado.

El trabajo se convirtió en el componente esencial para corregir la *indolencia* de los falsos pobres, acusados de ser *mendigos profesionales*. Desde entonces ha habido una gran hostilidad a la figura del pobre vagabundo y, por extensión, a la prostitución y la pequeña delincuencia. En las sociedades modernas, la pobreza al margen del trabajo nació estigmatizada, considerada como potencialmente peligrosa, criminal, sediciosa, indigna, infectada por grandes defectos sociales (Susín, 2000).

Ya desde el renacimiento el humanismo ensalzaba la riqueza y deploraba la pobreza; para los siglos XVI y XVII, se consideraba indispensable controlar a los pobres, en particular a los vagabundos. Así surgieron las Leyes de Pobres en 1662,[19] que perduraron hasta 1834, y con ellas se estableció la responsabilidad pública en ese ámbito, que dio origen, en los hechos, aunque el término aún no existía, a la cuestión social.[20] Durante dos siglos se separó a los *pauper* o desocupados, de los *poor* o artesanos que sí trabajaban (Susín, 2000; Hill, 1997).

Con las leyes de pobres, la asistencia fue acompañada de técnicas precisas para discriminar o reprimir a grandes segmentos de la población. Se aplicaron pruebas de medios y se empleaba la doctrina de la "menor elegibilidad" para determinar quiénes eran pobres y quiénes merecían o no socorro. Desde entonces, el círculo saber-poder determinó: la secularización de la asistencia, el trabajo obligatorio como el mejor mecanismo de corrección, al estado como el agente legítimo y responsable en este campo, y el exiguo repertorio de destinos abiertos para los distintos tipos de

pobres —o laborar asalariadamente, o ser reclusos, vigilados y disciplinados en instituciones panópticas, donde también tendrían que trabajar (Hill, 1997).

Así se abrió el primer círculo de la cuestión social: desligando el tema de la pobreza de las concepciones religiosas, racionalizándolo, categorizando y seleccionando a los pobres, fijando la responsabilidad pública y estableciendo agendas de reforma social.

La integración social a través de la ética del trabajo

Mientras en las sociedades tradicionales los hombres y las mujeres estaban condenados a vivir durante toda su vida de acuerdo con los parámetros fijados por la categoría social a la que pertenecían, como lo señala Bauman (1998), en la primera forma de la sociedad moderna se vieron obligados a cambiar, a aprender y a dedicarse fundamentalmente a producir.

Este tránsito de sociedades estamentales a una sociedad industrial fue posibilitado en gran medida por la ética del trabajo, que rompió con los valores conservadores de la sociedad feudal, al asumir que todo se vende o se compra, que es necio conformarse con lo que se tiene, que laborar es un valor y no hacerlo es un defecto, y que la única forma legítima de vivir en la pobreza era ganarse la vida vendiendo trabajo.

Esta ética sirvió durante el siglo XIX para doblegar la conformidad con lo obtenido, el deseo de tener tiempo libre o la resistencia al progreso. El ritmo de vida fijado por la fábrica, el capataz, el reloj y la máquina sustituyó el sentido que tenía producir objetos para los artesanos. Ahora se requerían engranajes, no personas; trabajadores dóciles y subordinados, apéndices de las máquinas. La justificación era que el progreso requería de sacrificios y alguien tenía que pagar por ello (Bauman: 1998).

Los burgueses consideraban a los pobres como niños salvajes que requerían de tutores responsables y racionales; estos eran vistos como seres que debían ser civilizados para alejarlos de las malas costumbres heredadas por la tradición. Esta nueva ética permitió matar dos pájaros con una sola piedra, conseguir fuerza de trabajo y no tener que atender a los miserables.

Por ello, había que hacerles la vida imposible a los mendigos, recluirlos en asilos, casa de trabajo, hospicios, en donde las condiciones de vida eran peores que en las fábricas. En tanto, a los asalariados había que pagarles poco para hacerles aterrador vivir sin trabajar, para que lucharan por evitar el riesgo de despeñarse en la miseria o caer en las instituciones de alivio a la pobreza (Bauman, 1998; Foucault, 1976 y 1983).

Como lo señala Bauman (1998), el sueño de esa primera modernidad fue el pleno empleo, el trabajo como norte y sur de la ubicación y las jerarquías sociales, como fuente de derechos y obligaciones. No sorprende que para 1850 en Inglaterra los trabajadores dedicaran 70% de sus horas de vigilia a trabajar. Las fábricas no solo producían riqueza sino también sujetos sumisos y obedientes. El premio para los obreros, ovejas en el mundo industrial, fue ser lobos en el hogar, los que mandaban en una sociedad patriarcal. Así se cerró el primer círculo de la cuestión social.

Durante esa época surgió la idea de trazar una línea de pobreza para determinar quiénes deberían ser asistidos por el estado y quiénes ser dejados a sus propias fuerzas. Detrás de este concepto hay una metáfora social desarrollada por un sociólogo y naviero que vivió entre 1840 y 1916, de nombre Charles Booth (1889), quien acuñó la noción de línea de pobreza en franca analogía con la línea de flotación del mar, debajo de la cual no es posible sobrevivir.

En sintonía con esa metáfora, en 1901, Benjamin Seebohm Rowntree (2000) publicó el célebre estudio sobre la pobreza en la ciudad de York, Inglaterra, en donde desarrolló su no menos famosa distinción entre pobreza absoluta y secundaria. La primera referida a la condición sufrida por aquellos que no contaban con ingresos suficientes para mantener su eficiencia física y que por supuesto carecían de ingresos suficientes para hacer frente a otras necesidades como ropa, combustible, utensilios domésticos. La segunda, resultado de un consumo irracional de bienes como el tabaco, el alcohol o regalos, y que por ello debía ser considerada no como un problema de ingresos sino de conducta (Rowntree, 2000). De ahí surgió la idea de regular la conducta de los pobres. A los primeros había que rescatarlos; a los segundos, dejarlos nadar hasta una orilla segura o morir en el intento.

Igualdad: la cuestión social a partir de la noción de ciudadanía

El mundo fabril despiadado de los primeros tiempos del capitalismo, crudamente descrito por Marx (1977), se fue racionalizando y liberalizando en la segunda parte del siglo XIX y la primera del XX. La exigencia de la modernidad industrial de capacidad y voluntad para producir se fue haciendo, como lo señalan Harry Braverman (1980), Benjamin Coriat (1999), Richard Edwards (1979) y Michael Burawoy (1985), cada vez más un asunto técnico, cada vez menos un problema de control personal a cargo de capataces y dueños de las fábricas.

Por una parte, con el desarrollo de la administración científica del trabajo el control social se convirtió en un problema de medición de tiempos y movimientos, y el problema de la aceptación a los rigores de las fábricas se ligó a la posibilidad de disfrutar del consumo de productos estandarizados creados para amplios mercados. Poco a poco los trabajadores aparecieron como parte del sistema, como consumidores potenciales de lo que producían, pero no eran considerados miembros plenos de la sociedad, con los mismos derechos que quienes eran propietarios (Coriat, 1999).

Durante el periodo de entreguerra, la política social se convirtió en un instrumento público muy importante; en Gran Bretaña se desarrolló un sector público de vivienda, se implementó la educación gratuita, se desarrolló un sistema nacional de salud y se adoptó un esquema de pensiones por contribuciones. Estas reformas sirvieron de plataforma para los cambios que ocurrirían en los años cuarenta (Hill, 1997).

Estas modificaciones, aceleradas por la segunda guerra mundial, fueron producto de las luchas obreras y de los reformadores de las clases medias por alcanzar los mismos derechos civiles de la burguesía, por contar con los mismos derechos políticos y con un régimen de garantías sociales que le permitiera equipararse con ellos. De manera gradual, la integración social se desplazó de la producción hacia las instituciones; emulando la perspectiva de Émile Durkheim acerca de la solidaridad

orgánica, se produjo un cambio en la conceptualización de los individuos ya no como productores sino como coparticipes de formas de solidaridad social (Hill, 1997; Isuani y Nieto, 2002).

Estos tres conjuntos de derechos, como lo señaló en su tiempo Thomas H. Marshall (1992), alimentaban tres matrices de ciudadanía: la civil, la política y la social, esta última referida al derecho a un bienestar económico y seguridad social mínimos y también a compartir la herencia social común y a vivir una vida digna de acuerdo con los estándares establecidos socialmente. Las instituciones centrales para alcanzar este tipo de ciudadanía fueron el sistema educativo y los servicios sociales, y su meta era realizar un principio de equidad social al margen del destino marcado por el mercado.

A diferencia de las leyes de pobres, los beneficios no se referían a aquellos que por edad, género o enfermedad eran incapaces de obtener ingresos o a quienes se sentían derrotados y solicitaban clemencia, ahora la idea era integrar las prestaciones sociales al estatus de ciudadanía.

A los posibles beneficiarios no se les veía más como aquellos que no pertenecían a la comunidad o como los destituidos. Ahora el enemigo a vencer no era la pobreza sino la desigualdad y la exclusión, ligadas al sistema de clases generado por factores como la propiedad, la educación o el funcionamiento del mercado. La tarea era lograr un nivel mínimo de vida común, sin desaparecer las clases sociales, ni la desigualdad económica. Lo que se buscaba era lograr, a través de la acción pública, levantar el piso del edificio social, para generar lealtad hacia una civilización que era vista como un posesión común (Marshall, 1992).

Los derechos sociales florecieron durante el siglo XX en las sociedades donde se desarrolló el *welfare state*, en especial en aquellas donde surgieron los regímenes de bienestar universalistas de corte socialdemócrata. El impacto del sistema de ciudadanía sobre el sistema de clases fue atenuar en distintos grados la desigualdad inherente al funcionamiento del mercado (Esping-Andersen, 1990).

El eje de este proceso fue garantizar a los trabajadores una vida digna y su participación en la sociedad con los mismos derechos que los propietarios de las fábricas; su repercusión fue reducir las brechas de ingreso entre trabajadores calificados y no calificados, y entre la cultura y las formas de vida burguesas y las obreras. El resultado fue también una menor conflictividad social (Esping-Andersen, 1990).

La crisis del ideal de equidad

Este ideal de equidad, que no desapareció en los países escandinavos, no estaba destinado a prevalecer en las grandes economías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Como lo señala Eric Hobsbawm (1998), durante los años dorados del capitalismo, que fueron los treinta años que siguieron a la segunda guerra mundial, se produjo una enorme expansión económica y un gran crecimiento urbano, sobre todo en los países industrializados. A pesar de que la prosperidad excluyó a la mayoría de la población mundial y de que el crecimiento tuvo efectos perversos (como la contaminación y el deterioro ambiental), el pleno empleo, de la mano del keynesianismo, apareció como algo posible.



El modelo de producción en masa se difundió a través de la industria automotriz en todo el mundo, desde la producción de casas hasta la comida chatarra, el turismo se volvió masivo y bienes que antes se consideraban de lujo, como los refrigeradores, las lavadoras o los teléfonos, fueron adquiridos por amplios sectores de las clases medias y de la clase obrera (Coriat, 1999).

Como resultado del matrimonio entre el keynesianismo y el *welfare state* los salarios crecieron, también el gasto social y se redujo la desigualdad. El sentimiento colectivo que empezó a privar fue que las crisis catastróficas habían llegado a su fin y que el riesgo revolucionario se había disipado como producto de un aburguesamiento generalizado. En el caso de la clase obrera este imaginario se tradujo en una postura reformista y en la aspiración de vivir una vida clasemediera (Hobsbawm, 1998).

Se podría decir, como lo señala Tom Bottomore (1992), que durante esos años el tema de la equidad social fue desplazado por el del crecimiento económico y sus beneficios; el tema de la ciudadanía por el del corporativismo y los compromisos clasistas; la idea de ciudadanía social por la de ciudadanía industrial, lograda por los sindicatos. Los partidos socialistas se convirtieron en partidos bienestaristas que abandonaron el ideal de modificar la estructura social a través de las políticas sociales. Ese fue el panorama social hasta antes de la crisis del *welfare state*.

Una nueva etapa de incertidumbre social: la reestructuración del capitalismo

A partir de 1973, cuando los países miembro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) decidieron de manera abrupta incrementar los precios del petróleo, la inestabilidad y la crisis se volvieron parte de la experiencia cotidiana de millones de personas en el marco de la OCDE (Eckstein, 1979).

En África, Asia Occidental y América Latina el producto interno bruto (PIB) se estancó y el poder adquisitivo de las mayorías cayó abruptamente; en esta última región, la década de los ochenta fue considerada de pérdida en términos económicos y sociales, en buena medida como resultado de la crisis de la deuda iniciada al despuntar la década. El carácter mundial de esta crisis se hizo evidente a finales de esos años con el colapso del bloque socialista (Hobsbawm, 1998).

Sin embargo, la crisis no quebró a la economía mundial, la redefinió. Desde los años ochenta, impulsadas por el crecimiento del comercio internacional de manufacturas, crecieron la riqueza y la productividad; la economía mundial se volvió más dinámica y tuvo logros espectaculares en Oriente, como en el caso de China, pero a diferencia de lo ocurrido durante los años dorados de la posguerra, el crecimiento fue acompañado de la remergencia de viejos problemas sociales como el desempleo y la desafiliación social en Europa Occidental, la pobreza en Estados Unidos, la desigualdad en todas las latitudes, sobre todo en Asia y América Latina, donde además la pobreza repuntó de manera espectacular (Castel, 2004; Esping-Andersen, 1996 y 1999).

La economía se transformó profundamente: como resultado de la revolución tecnológica de la era de la información, se globalizó; [21] empezaron a predominar los servicios sobre la industria;

grandes flujos globales de carácter comercial, financiero, productivo y laboral se volvieron aspectos distintivos de la nueva era. El capital y la tecnología se abarataron y el trabajo descalificado se volvió algo casi innecesario y desvalorizado (Beck, 1999; Castells, 1999; Esping-Andersen, 1999).

En este contexto, la inseguridad social y la incertidumbre repuntaron y transformaron a las familias y los hogares. Las mujeres y los jóvenes engrosaron masivamente los mercados laborales en las sociedades postindustriales, lo que dio inicio a lo que Esping-Andersen (1999) denominó como la economía de los servicios.

Mientras, en las sociedades en desarrollo muchos niños debieron abandonar la escuela en busca de ingresos para sus familias. El mercado laboral se flexibilizó y el trabajo formal se volvió cada vez más precario. En América Latina, el empleo creció durante los años noventa, pero de cada diez nuevos empleos siete u ocho fueron informales (OIT, 2006).

Los tres o cuatro mundos de los años dorados se fundieron en uno solo, global y altamente excluyente.^[22] En este nuevo mundo, el papel central del estado para el desarrollo y la redistribución de la riqueza pareció estar condenado a pasar a la historia, sobre todo en las sociedades en desarrollo, a favor de un mundo regido por el mercado.

Vivimos ahora en un contexto de migraciones masivas en busca de oportunidades de ingreso o de empleo, en el que se replantea el tema de los derechos formales derivados de la pertenencia a un estado nacional, así como de los sustantivos relacionados con las garantías sociales a cargo del estado.

La desafiliación como la nueva cuestión social en las sociedades postindustriales

En Europa, se tiende a abordar la nueva cuestión social en términos de exclusión social. Fenómenos como el desempleo de larga duración o el vagabundo constante de los jóvenes en el medio urbano expresan una degradación de las condiciones generales de vida. Muestran la vulnerabilidad de quienes viven de un trabajo precario.

Cada vez es más clara la existencia de amplias zonas de la vida social con bajos niveles de protección social. Lo que está ocurriendo en estas sociedades ha sido expresado mejor que nadie por Robert Castel (1997), quien habla de un masivo proceso de desafiliación social, entendido como la desconexión gradual de las instituciones que ofrecían protección y garantías sociales, y como la pérdida de estados de equilibrio anteriores.

Para este autor, el tema central es el déficit que no ha parado de crecer en relación con el trabajo y las instituciones de integración social. Según afirma, la verdadera cuestión social en nuestros días es la desestabilización de la condición laboral y la pulverización de las protecciones sociales.

Un diagnóstico semejante es realizado por Pierre Rosanvallon (2000: 6), quien señala que en la actualidad no es posible abordar al estado de bienestar sin enfatizar el tema del trabajo. Desde su perspectiva, la cuestión central no es cómo financiar crecientes gastos sociales en un periodo de restricciones presupuestales sino la reinclusión económica de poblaciones que han sido excluidas del mundo laboral.

En su opinión, los derechos sociales no son un marco adecuado para resolver los problemas de desempleo masivo y creciente exclusión social que se dan en Europa, porque fueron concebidos como recursos para solucionar problemas temporales (enfermedad, desempleo de corta duración, entre otros). En lugar de indemnizar a los desempleados,[23] Rosanvallon (2000: 57) afirma que la estrategia adecuada es pagar salarios a trabajadores, esto es, transformar gastos pasivos en gastos activos.

Lo fundamental para él es escapar del círculo vicioso, pues cada vez más una cantidad creciente de desempleados es apoyada por una cantidad decreciente de trabajadores. Rosanvallon (2000: 58, 62) sostiene que separar lo económico de lo social ha resultado en el incremento masivo del desempleo y del desempleo de larga duración. La tentación, nos dice, ha sido pagar los costos de la exclusión, lo que ha supuesto aceptar tácitamente la separación de la esfera de la eficiencia de la de la solidaridad, lo que ha creado una sociedad de la indemnización que complementa a la de la exclusión. Sin embargo, afirma, esta clase de sistemas de seguridad[24] no fueron diseñados para hacer frente a situaciones de larga duración.

En ese sentido, Rosanvallon (2000: 63–64) considera que los programas que otorgan ingresos básicos de por vida, al margen del empleo, para cubrir necesidades básicas, son el límite extremo de la sociedad de la indemnización, más que el heraldo de una nueva era. Se trata, sostiene, de un macrocontrato social que legitima el funcionamiento del mercado en el nivel microeconómico.

Para él, un verdadero cambio provendría de una reinención del derecho al trabajo, más que del derecho al ingreso. El objetivo debe ser encontrar una manera de internacionalizar esta preocupación social, que pueda producir una modernización económica y reconstruir la fábrica social. Para este autor, el núcleo de la estrategia para romper el círculo vicioso debe ser la reinserción de los individuos en la esfera laboral (Rosanvallon, 2000: 66–67).

El retorno de la pobreza en las sociedades en desarrollo

Por lo contrario, en los países en desarrollo, y en particular en América Latina, el tema de la pobreza se plantea ahora, sobre todo por parte de organismos financieros internacionales y gobiernos de esos países, como el centro de la nueva cuestión social. Por ello, las acciones tendientes a reducirla parecen cruciales.

Sin embargo, como lo afirman Peter Townsend (1974) o Amartya Sen (2000), la pobreza no se reduce a la carencia de ingresos. Se trata de la insuficiencia de recursos para desempeñar roles sociales, participar en relaciones y seguir las costumbres que se esperan para todos los ciudadanos. En consecuencia, ser pobre implica no ser ciudadano.

La pobreza es un estado de privación demostrable, que se puede medir, en términos de muertes prematuras, enfermedades, ausencia de servicios, y en imposibilidad de participación en roles y relaciones sociales comunes para los no pobres. Significa tanto un nivel de privación como un grado de desigualdad y carencias de derechos inaceptables socialmente (Townsend, 1974).

Pero las carencias no solo se refieren a bienes tangibles sino a aspectos como la falta de libertad, la imposibilidad de decidir, la falta de respeto a sí mismos. Por ello, la pobreza se debe situar en el marco de la desigualdad en la distribución de la riqueza (incluyendo activos como casas o tierras), de los servicios públicos (en especial los relacionados con la salud y la educación), de los derechos sociales (como la seguridad social, las pensiones, los seguros médicos), y de las oportunidades y características del empleo (Sen, 2000; Castel, 2004).

La pobreza no es algo estático, por ejemplo, en América Latina se puede hablar de los estructuralmente pobres, aquellos que desde hace décadas, y en algunos casos siglos, pertenecen al núcleo duro de la pobreza, como los indígenas o los campesinos (Oyen *et al*, 1996). También se puede hacer referencia a los nuevos pobres, producto de los procesos de estabilización y ajuste de los últimos 20 años, antiguos miembros de los sectores medios que perdieron cobertura de seguridad social como resultado de una crisis de empleo o salarial (Golbert y Kessler, 1996).

La cuestión social en América Latina hasta antes de la década perdida de los ochenta

El tema de la reducción de la pobreza como asunto central de la cuestión social en la región es relativamente nuevo. En América Latina, después de la segunda guerra mundial, las publicaciones sobre el desarrollo económico y la modernización de la sociedad fueron muy importantes, pero el tema de la política social no fue central.

Hasta finales de los años cuarenta, el punto de vista dominante fue la teoría neoclásica de las ventajas comparativas. En los años cincuenta y sesenta, dos enfoques se disputaron la hegemonía: la teoría de la modernización y la visión crítica de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Sin embargo, durante las décadas de los sesenta y setenta ambas teorías fueron fuertemente cuestionadas, tanto por grupos críticos dentro de la propia CEPAL como por las teorías de la dependencia y la marginalidad.

El corazón de la teoría de la modernización era el paso de sociedades tradicionales a modernas (Lewis, 1954). El atraso económico era visto como un problema de difusión de capital, instituciones, valores y tecnología. En términos sociales, prevalecía la teoría del derrame o *trickle down*, que sostenía que los problemas distributivos no tenían relevancia porque el crecimiento económico pondría fin a la polarización económica (Hirschman, 1980).

La CEPAL consideraba en cambio que el proceso de industrialización espontánea que se había producido en diversos países del área tras a la gran depresión y, en especial, después de la segunda guerra mundial, había generado un sector moderno que no solo era incapaz de absorber al sector atrasado sino que exigía mantenerlo en un estado de pobreza permanente y creciente, para así reproducir la relación entre países desarrollados y los que aún se consideraban en desarrollo (Tepichín, 1998: 31). Por ello, proponía la industrialización forzada de América Latina, afirmaba la necesidad de una conducción deliberada del proceso y la conveniencia de planificar el desarrollo, que solamente se podría alcanzar a través de una activa intervención estatal (Rodríguez, 1984: 182).

La perspectiva social *cepalina* era muy clara: modificar los términos de la estructura de la propiedad agraria, eje del viejo esquema primario-exportador; lograr una distribución más equitativa del ingreso; absorber económicamente a los grupos desposeídos a través del proceso de industrialización, e integrarlos socialmente a través de políticas activas de empleo (Rodríguez 1984: 11–15). El punto de vista era que, en el largo plazo, la industrialización aumentaría el nivel de vida de toda la población y, en tanto, el mercado interno se fortalecería y el desarrollo se convertiría en un proceso autosostenido (Faria, 1978: 14).

Ya en la década de los sesenta varios economistas de la CEPAL habían llegado a la conclusión de que el modelo de industrialización vía sustitución de importaciones no era viable. El tono pesimista de los estudios de esa agencia empezó a ser dominante, pues reconocían que la industrialización basada en la adopción de tecnología avanzada no producía los beneficios esperados. Los datos indicaban que la diferencia entre el ingreso rural y el urbano aumentaba, y que la concentración del ingreso no permitía el surgimiento de un mercado interno de grandes dimensiones. Había evidencias claras de que el crecimiento de la población sobrepasaba la capacidad de la industria de incorporar mano de obra nueva a los sectores más productivos. En ese contexto, la CEPAL perdió su unidad intelectual e ideológica, y muchos de sus miembros la abandonaron para alimentar las filas de lo que después se conocería como la teoría de la dependencia (Barba, 2003).

La teoría de la dependencia sostenía que el modelo de industrialización por sustitución de importación (ISI) impulsado por la CEPAL había mantenido la pobreza, tanto rural como urbana, y había reafirmado las tendencias a la marginalidad social características de América Latina. La idea era muy clara: el sector industrial se había fortalecido, pero ello no había generado ni desarrollo social ni político (Cardoso y Falleto, 1978).

José Nun (1969) y Aníbal Quijano (1969) realizaron una importante contribución a través de la elaboración del concepto de “masa marginal”. El concepto intentaba poner en evidencia la relación estructural entre los procesos latinoamericanos de acumulación capitalista y los fenómenos de pobreza y desigualdad social que prevalecían.

Nun (1969) afirmaba que en América Latina la producción industrial había perdido importancia como fuente de empleo porque se importaban tecnologías con alta intensidad de capital, que limitaban de manera considerable la demanda de mano de obra. El resultado de estas limitaciones, se decía, fue que grandes segmentos de la población se quedaban al margen del mercado de trabajo del capitalismo industrial monopólico, en calidad de desocupados o subocupados (Nun, 1969). Esto quería decir que una parte importante de la población económicamente activa (PEA) se empleaba en ocupaciones no relevantes para el funcionamiento del sistema económico, básicamente en actividades de subsistencia en el sector primario o en el terciario (Quijano, 1969).

La nueva visión convencional: reducir la pobreza

Tras la crisis económica de 1982, la gran riqueza teórica que acompañó el debate sobre el desarrollo en la región fue sustituida por la hegemonía del llamado “Consenso de Washington”. Esto no solo

redefinió el escenario para el diseño de las políticas públicas y situó a las agencias financieras internacionales como actores centrales en ese terreno sino que marcó una ruta alternativa y hegemónica para el pensamiento latinoamericano sobre la cuestión social (Barba, 2003).

A partir de ese momento la tendencia dominante a escala latinoamericana ha sido reducir la cuestión social al tema de la pobreza y ubicarla en el contexto de los costos sociales de las crisis económicas o de los procesos de estabilización y ajuste encaminados a reorientar las economías nacionales hacia el mercado mundial.

La visión convencional ha sido que el estado asista de manera temporal a los pobres, hasta que logren obtener recursos productivos suficientes para acceder al mercado laboral o para que sean capaces de aprovechar las oportunidades de ingreso que brinda la economía. ¿Es esto correcto?

Si se observa el contexto socioeconómico donde se ubica este enfoque, se tendrá que responder que no es así. En la región, el crecimiento económico y el aumento del empleo se encuentran enfrentados. Los mercados laborales demandan cada vez mayores niveles de calificación que los ofrecidos por la educación primaria o secundaria. Al mismo tiempo, el desempleo, el subempleo o la informalidad se muestran como características estructurales de nuestras economías. El empleo formal cada vez es más precario y la protección de la seguridad social es selectiva, de baja calidad y suele ser temporal.

Durante los años noventa, la oferta de trabajo creció en América Latina a una tasa promedio anual de 2.6%, pero la demanda solamente aumentó a 2.2%. Obviamente, la desocupación se elevó alcanzando al 8.6% de la PEA y también se deterioró la calidad de los empleos; un ejemplo de esto es el caso mexicano, donde durante los años noventa de cada diez nuevos empleos siete se generaron en el sector informal (Barba, 2005).

Aunque en el decenio de los noventa se redujo el porcentaje de hogares y personas en la pobreza, el de personas en la pobreza y la indigencia, tanto en el campo como en el medio urbano, sigue siendo mayor que durante la década de los ochenta. Hay evidencias empíricas sobre el hecho de que sin las remesas enviadas por los migrantes la pobreza sería mayor en un buen número de países (CEPAL, 2006).

Además de la baja elasticidad del crecimiento sobre el empleo, otro factor crucial para explicar los niveles de pobreza a escala regional es la desigualdad social. Pues tal como lo señalan David de Ferranti *et al.* (2003), la desigualdad es un aspecto predominante de las sociedades latinoamericanas en lo que se refiere a: diferencias de ingreso, acceso a servicios, poder e influencia, y también en el trato que se recibe de la policía y del sistema judicial.

Por otra parte, las desigualdades en educación, salud, suministro de agua, saneamiento, electricidad y telefonía son también importantes y están correlacionadas con las diferencias en los ingresos. Otras brechas que atraviesan todas estas dimensiones son las de raza y etnia, que afectan a todas las sociedades con una población significativa de indígenas o descendientes de africanos, además de las desigualdades de género (Sen, 2000).

Por ejemplo, de acuerdo con De Ferranti *et al.* (2003), Brasil podría reducir la pobreza a la mitad en diez años, con un crecimiento del PIB de 3% anual promedio y mejorando en 5% el coeficiente de

Gini (medida convencional para medir la desigualdad en la distribución del ingreso). Sin embargo, tardaría 30 años en alcanzar el mismo objetivo con el mismo nivel de crecimiento, pero sin mejorar la distribución del ingreso.

Sin embargo, la cruda realidad es que la nueva cuestión social enfatiza la reducción de la pobreza, no el estudio y la solución de su repunte espectacular de las últimas décadas. Con la nueva centralidad de este tema, se observa la reaparición de las viejas prácticas de los siglos XVIII y XIX: seleccionar entre pobres merecedores y malos pobres; usar pruebas de medios (cada vez más sofisticadas) para focalizar la acción pública; estigmatizar a los pobres, al presentarlos como una amenaza potencial; explicar la pobreza en términos de malas conductas individuales, de una gran sumatoria de elecciones individuales erróneas.

Reflexiones finales: una mirada por detrás de la pobreza

En la mayoría de los países del mundo prevalece una atmósfera política de mayor tolerancia a la pobreza, por lo que en algunas sociedades se aceptan ahora niveles de pobreza que antes se consideraban moralmente inadmisibles.

Por otra parte, se ha operado una reducción del sentido social de la pobreza, se tiende a creer que quien es pobre o desempleado lo es por voluntad propia o por deficiencias personales. Se piensa que para salir de la pobreza basta garantizar condiciones mínimas. Se acepta también la precariedad del empleo y se la considera normal. Solamente se admiten niveles de gasto social que no alteren la rentabilidad del capital ni la distribución primaria de ingresos, debida al funcionamiento del mercado.

Como se ha visto, la estructura productiva y el modelo económico actuales presentan problemas graves en la relación entre crecimiento económico, generación de empleo y reducción de la pobreza. Cada vez es más claro que la existencia de mayores niveles de inequidad (en el ingreso u otras dimensiones de bienestar) significa más pobreza. Asimismo, supone que el crecimiento económico ejercerá un menor efecto dinámico sobre la pobreza, a menos que se realice una redistribución significativa.

En este contexto, cabe preguntar, como lo hace Anete Brito Leal Ivo (2009): ¿qué ocurre cuando la cuestión social se redirecciona del campo de la protección social ligada al empleo formal, hacia las nuevas políticas sociales que se dirigen exclusivamente a reducir la pobreza y dotar de recursos mínimos a los pobres y vulnerables para que ellos mismos sean capaces de resolver su situación? ¿cuáles son las consecuencias de que estas políticas se implementen al margen de la institucionalidad de la protección y los derechos sociales?

La respuesta es evidente: la separación creciente de la economía, la sociedad y la acción social del estado, traducida en una mayor desafiación social, la destitución gradual de derechos sociales obtenidos durante la segunda mitad del siglo XX, esto en un contexto caracterizado por un mercado laboral precario, por un abundante empleo informal, el ascenso de la nueva pobreza y el cierre de posibilidades de ascenso social.

La acción pública focalizada en los más pobres de los pobres y en los vulnerables, separada del universo de inserción al mercado laboral y de los derechos sociales, implica reducir la cuestión social a una acción no redistributiva, compensatoria, selectiva, que gestiona de manera estratégica la pobreza para evitar que se vuelva un problema político.

Esta perspectiva genera una amplia zona de desprotección social, una tierra de nadie, donde cada uno debe intentar sobrevivir al margen de la protección pública. Y quienes cuentan con ese apoyo son conceptualizados solamente como consumidores deficientes a quienes hay que transferirles ingresos para que no lo sean tanto, o a quienes hay que dotar de capital humano, obviando el hecho de que la economía no genera suficientes oportunidades de empleo o ingreso. Un punto de vista como ese reduce la crisis social a una de consumo o de recursos productivos insuficientes, dejando de lado la incapacidad de la economía para generar empleos de buena calidad (Lautier, 2001; Brito Leal Ivo, 2009; Bauman, 1998).

Este tipo de enfoque fragmenta aún más a sociedades profundamente desiguales, lo que genera diversos niveles de inclusión y exclusión de la protección social: empleados formales protegidos por una seguridad social cada vez más precaria; pobres urbanos protegidos por las instituciones de asistencia social; pobres atendidos por programas de transferencias condicionadas; una amplia franja de desafiados, desempleados, inactivos, indígenas, campesinos y aun de quienes son considerados *falsos* pobres, todos ellos al margen de las políticas públicas, del mercado, sin empleos de buena calidad, con bajos ingresos.

Cabe ahora preguntarse si, siguiendo a Alicia Ziccardi (2001), es suficiente luchar por la reducir la pobreza a escala regional. Y si no es así, ¿cómo se debe plantear la nueva cuestión social en América Latina? ¿qué hacer cuando la cuestión social tiende a expandirse mientras la acción estatal se retrae? ¿qué hacer cuando cada vez hay mayor población inactiva, una creciente demanda insatisfecha de empleos y servicios públicos? ¿qué hacer cuando cada vez hay una carga mayor a los sistemas de pensiones, mientras los fondos se descapitalizan; cuando la pobreza se urbaniza, feminiza y afecta cada vez más a los niños y los viejos?

La nueva cuestión social se debe replantear. Una pregunta que puede sintetizar los dilemas actuales es la siguiente: ahora que los trabajadores formales dejaron de ser los principales referentes del sistema de protección social, las políticas sectoriales de corte universal se han estancado, ¿son suficientes los programas sociales dirigidos a los más pobres y a los vulnerables para hacer frente al profundo proceso de desafiación social en marcha en la región y en México?

La respuesta es claramente negativa y la única alternativa coherente es preguntarse qué se requiere para construir una ciudadanía social para todos en los distintos contextos socioeconómicos y sociopolíticos de América Latina.

Sin importar las profundas transformaciones que esta alternativa demanda y por complejo que resulte realizar esta empresa, retomar una perspectiva universalista en materia de política social es la única alternativa real para cohesionar democráticamente a nuestras sociedades.

Referencias

- Barba, Carlos. 2003. *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales. Guadalajara: Universidad de Guadalajara / CIESAS.
- 2005. Los claro-oscuros de la generación de ingresos y protección social para los pobres en México. Comentario al Informe del Banco Mundial: Generación de Ingresos y Protección Social para los Pobres. Conferencia. S.d.
- 2006. La investigación sobre la pobreza en América Latina: paradigmas en conflicto. Manuscrito. S.d.
- Bauman, Zygmunt. 1998. *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa.
- 2001. *En busca de la política*. México: FCE.
- Beck, Ulrich. 1999. *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Booth, Charles. 1889. *Life and labour of the people in London*. Vol.1. Londres: Macmillan.
- Bottomore, Tom. 1992. Citizenship and social class, forty years on. En Marshall, Thomas H. y Tom Bottomore. Coords. *Citizenship and social class* (págs. 55–95). Londres: Pluto Press.
- Braverman, Harry. 1980. *Trabajo y capital monopolista*. México: Nuestro Tiempo.
- Breman, Marshall. 1988. *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*. México: Siglo XXI.
- Brito Leal Ivo, Anete. 2009. La exacerbación del conflicto distributivo en la base: el nuevo tratamiento de la política social focalizada. En Barba, Carlos. Coord. *Retos para la integración social de los pobres en América Latina* (págs. 27–50). Buenos Aires: CLACSO.
- Burawoy, Michael. 1985. *The politics of production. Factories regimes under capitalism and socialism*. Londres: Verso.
- Caputo, Sara. 2001. Sobre el concepto de pobreza. En *Observatorio Social* (págs. 10–13). Núm.7. Buenos Aires: Observatorio Social, mayo. Disponible en: http://observatoriosocial.com.ar/dev/pdfs/revi_7.pdf, consultada en 8 de febrero de 2010.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Falleto. 1978. *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. México: Siglo XXI.
- Castel, Robert. 1997. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- 2004. Encuadre de la exclusión. En Karsz, Saül. *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices* (págs. 55–70). Barcelona: Gedisa.
- Castells, Manuel. 1999. *La era de la información*. 3 tt. México: Siglo XXI.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. 2006. *Panorama social de América Latina 2005*. Santiago de Chile: CEPAL.
- 2007. *Panorama social de América Latina 2006*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Coriat, Benjamin. 1999. *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*. Madrid: Siglo XXI.
- Eckstein, Otto. 1979. *The great recession, with a postscript on stagflation*. Amsterdam: North-Holland.
- Edwards, Richard. 1979. *Contested terrain. The transformation of the workplace in the Twentieth Century*. Nueva York: Basic Books.

- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity.
- 1996. After the golden age? Welfare state dilemmas in global economy. En Gosta Esping-Andersen. Ed. *Welfare States in transition. National adaptations in global economy* (págs.1-31). Londres: Sage.
- 1999. *Social foundations of postindustrial economies*. Londres: Oxford University Press.
2001. Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados. En Franco, Rolando. Coord. *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia* (págs. 202-217). México: FCE / CEPAL.
- Faria, Wilmar. 1978. Desarrollo económico y marginalidad urbana: los cambios de perspectiva de la CEPAL. En *Revista Mexicana de Sociología* (págs. 9-29). Año XL, vol.XL, núm.1. México: IIS-UNAM, enero-marzo.
- Ferranti, David de et al. 2003. *Desigualdad en América Latina y el Caribe. ¿Ruptura con la historia?* Washington: Banco Mundial.
- Foucault, Michel. 1976. *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI.
- 1983. *La verdad y las formas jurídicas*. México: Gedisa.
- Golbert, Laura y Gabriel Kessler. 1996. Latin America as a challenge for government and society. En Oyen, Else et al. Eds. *Poverty: a global review. Handbook on international poverty research*. Oslo / París: Scandinavian University Press / UNESCO.
- Hall, Gillet y Harry Patrino. 2005. *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*. Washington: Banco Mundial.
- Hill, Michael. 1997. *Understanding social policy*. Oxford: Blackwell.
- Hirschman, Albert. 1980. El auge y el ocaso de la teoría económica del desarrollo. En *Ciencia y Desarrollo*. Año VI, núm.35. México: CONACYT, noviembre-diciembre.
- Hobsbawm, Eric J. 1971. *En torno a los orígenes de la revolución industrial*. México: Siglo XXI.
- 1998. *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.
- Isuani, Aldo Ernesto y Daniel Nieto. 2002. La cuestión social y el estado de bienestar en el mundo post-keynesiano. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Núm.22. Caracas: CLAD, febrero.
- Lautier, Bruno. 2001. Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo. En *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad* (págs. 91-130). Vol. VIII, núm.22. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- León XIII. 1901. *Graves de communi re*. Encyclical of Pope Leo XIII on christian democracy. En *La Santa Sede*. Ciudad del Vaticano, 18 de enero. Disponible en: http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_18011901_graves-de-communi-re_en.html, consultada el 10 de febrero de 2010.
- Lewis, Arthur. 1954. Economic development with unlimited supply of labor. En *The Manchester School of Economics and Social Studies*. Vol.22, núm.2. Oxford: Blackwell, mayo.
- Marshall, Thomas H. 1992. Citizenship and social class. En Marshall, Thomas H. y Tom Bottomore. Coords. *Citizenship and social class* (págs. 3-51). Londres: Pluto Press.
- Marx, Karl. 1977. Bourgeois and proletarians. The Communist Manifesto. En McLellan David. Ed. *Karl Marx: selected writings* (págs. 222-231). Oxford: Oxford University Press.
- Nun, José. 1969. Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. En *Revista Latinoamericana de Sociología* (págs. 178-236). Vol. V, núm. 2. Buenos Aires: Centro de Sociología Comparada del Instituto Torcuato Di Tella.

- Organización Internacional del Trabajo, OIT. 2006. Breve panorama sociolaboral de América Latina y el Caribe. Lima: OIT, 28 de noviembre. Disponible en: http://www.oit.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=296:breve-panorama-sociolaboral-de-amca-latina-y-el-caribe&catid=114:especiales&Itemid=374, consultada el 10 de febrero de 2010.
- Oyen, Else et al. Eds. 1996. *Poverty: a global review. Handbook on international poverty research*. Oslo / París: Scandinavian University Press / UNESCO
- Polanyi, Karl. 1975. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Juan Pablos.
- Quijano, Aníbal. 1969. *Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rodríguez, José. S.f. *Historische schule—Escuela “histórica”*. Madrid: CEPADE—Universidad Politécnica de Madrid. Disponible en http://sunwc.cepade.es/~jriviera/org_temas/org_histor/histor_schule.htm, consultada el 10 de febrero de 2010.
- Rodríguez, Octavio. 1984. *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. México: Siglo XXI.
- Rosanvallon, Pierre. 2000. *The new social question. Rethinking the welfare state*. Princeton: Princeton University Press.
- Rowntree, Benjamin Seebohm. [1901] 2000. *Poverty. A study of town life*. Bristol: Policy.
- Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad*. México: Planeta.
- Spicker, Paul; Sonia Álvarez y David Gordon. 2006. *Poverty. An international glossary*. Londres / Nueva York: Zed Books / CROP / International Social Science Council.
- Susín, Raúl. 2000. *La regulación de la pobreza. El tratamiento jurídico-político de la pobreza: los ingresos mínimos de inserción*. Logroño: Universidad de la Rioja.
- Tepichín, Ana María. 1998. Genealogía teórica de los estudios sobre la pobreza. En Gallardo, Rigoberto y Joaquín Osorio. Coords. *Los rostros de la pobreza. El debate*. Tomo II (págs. 21–79). Guadalajara: ITESO / UIA.
- Townsend, Peter. 1974. Poverty as relative deprivation: resources and styles of living. En Wedderburn Dorothy. Ed. *Poverty, inequality and class structure* (págs. 15–41). Londres: Cambridge University Press.
- Ziccardi, Alicia. 2001. Las ciudades y la cuestión social. En Ziccardi, Alicia. Comp. *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina* (págs. 85–126). Buenos Aires: CLACSO.

Currículum breve del autor

Profesor investigador del Departamento de Estudios Socio Urbanos de la Universidad de Guadalajara, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II. Es coordinador del Grupo de Trabajo “Pobreza y políticas sociales” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.



Notas al pie

- [1] La segunda revolución industrial fue un proceso de innovaciones tecnológicas que tuvo lugar entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Se sitúa habitualmente entre 1870 y 1914, y se caracteriza por el desarrollo de las industrias química, eléctrica, del petróleo y del acero. Otros desarrollos significativos de este periodo incluyen la introducción del motor de combustión interna, el desarrollo del aeroplano, la comercialización del automóvil, la producción en masa de bienes de consumo, la refrigeración mecánica y la invención del teléfono (Hobsbawm, 1971).
- [2] Como ocurre con la llamada pobreza crónica, que se refiere al núcleo de pobreza capaz de resistir el paso de distintos modelos de crecimiento. Los pobres crónicos son quienes experimentan la pobreza por largos periodos de tiempo, cuyos hijos muy probablemente seguirán siendo pobres y quienes se benefician menos de los procesos de crecimiento económico. Otra perspectiva habla de pobreza estructural resultante de procesos de desigualdad en marcha durante largos periodos, de exclusión persistente, de concentración del poder económico, de falta de acceso a recursos políticos y a derechos humanos (Spicker, Álvarez y Gordon, 2006).
- [3] Tal es el caso de los *nuevos pobres*. Este término ha sido usado para describir el efecto de las cambiantes condiciones económicas en la vulnerabilidad a la pobreza de distintos grupos sociales. Los nuevos pobres son las víctimas directas de los procesos de ajuste estructural, los antiguos miembros de las clases medias (Golbert y Kessler, 1996).
- [4] En los países desarrollados, sobre todo para las mujeres, los jóvenes, los trabajadores no calificados y los niños (Esping-Andersen, 2001: 203-205). En el caso de los países en desarrollo, a este conjunto se suman los miembros de la tercera edad y los pobres rurales, quienes habitualmente carecen de protección social.
- [5] Que en nuestra región son conocidas como el "Consenso de Washington", en cualquiera de sus dos versiones.
- [6] Detrás de la concepción de que los pobres son los otros, está justamente el temor a ese renovado infierno, que mantiene a raya a los asustados consumidores y a aquellos que aún tienen trabajo, y los hace resignarse a la flexibilización y la precariedad, impotentes y pasivos. Esa es la nueva cuestión social, un escenario donde no hay espacio para una república de ciudadanos, donde el *problema* de los pobres está por fuera del *bien común*, donde la pobreza es tratada alternativamente como problema de ley y orden, y como preocupación humanitaria.
- [7] Las sólidas formaciones sociales precapitalistas y su cultura tradicional se desvanecieron o se debilitaron y se produjeron inmensos desplazamientos de población a las ciudades, a nuevas fronteras o tierras.
- [8] El marco institucional de las sociedades industriales modernas se puede sintetizar justo como la articulación de formas de producción centralizada y racionalizada en las fábricas, enormes flujos migratorios del campo a grandes ciudades de pobres desarraigados, estados nacionales consolidados y organizaciones clasistas de trabajadores industriales.
- [9] Gustav von Schmoller (1838-1917), economista alemán que fundó la nueva escuela histórica alemana, que entre otras cosas proponía la fusión de investigación científica social y de compromiso político social. Esta perspectiva se refleja en el concepto de "*Kathedersozialismus*" (socialismo desde la cátedra). El interés teórico de esta escuela era comprender desde sus fundamentos históricos las crisis sociales y el movimiento obrero, a partir de un interés práctico por influir y configurar el futuro social. Otra formulación de la misma orientación fue la que expresa el término de "reforma social" (Rodríguez, s.f.).
- [10] El conde de Saint-Simon (1760-1825) proponía poner fin a la explotación a través del remplazo de la propiedad privada por la comunitaria; Charles Fourier (1772-1837) sugería el establecimiento de falansterios (comunidades agrícolas autosuficientes) en donde los bienes se repartirían de manera equitativa, los servicios serían comunes y cada persona podría escoger libremente el trabajo que prefiriera; Pierre Proudhon (1809-1865) se oponía



a la existencia del estado y a la propiedad privada; Luis Blanc (1811–1882) exigía la disminución de las jornadas laborales y que el estado garantizara a cada ciudadano un empleo, con lo que se sustituiría el capital privado por producción industrial estatal.

- [11] El tema de la cuestión social fue abordado también en el marco de la doctrina social de la iglesia católica por el papa León XIII (1901), en la Encíclica *Graves de communi re*, donde se afirmaban los aspectos morales y religiosos que desde esa perspectiva debían ser considerados cuando se discutían los efectos del progreso material en el decaimiento de los principios ético–sociales en las sociedades capitalistas.
- [12] Movimiento que tomó el nombre de un obrero inglés que consideraba que había que destruir las máquinas porque ellas eran las causantes de la miseria obrera.
- [13] Movimiento que articulaba a obreros y a sectores progresistas y exigía el sufragio universal y la realización de un programas de reformas que llevaron en 1847 a que el parlamento inglés se viera obligado a promulgar una ley que reducía la jornada laboral.
- [14] Cuyo momento más glorioso fue el establecimiento de un gobierno provisional en París en el que participó Luis Blanc y que estableció los célebres “Talleres Nacionales” para emplear a los trabajadores desempleados, así como el sufragio universal e importantes reducciones a la jornada laboral.
- [15] Con una perspectiva común para todos los trabajadores europeos, que llevó a la creación de la Asociación Internacional de Trabajadores, bajo la influencia directa de Marx y Engels, quienes sostenían el internacionalismo proletario y una doctrina científica socialista. Este movimiento entró en crisis y se disolvió en 1879 como resultado del enfrentamiento entre anarquistas y socialistas.
- [16] Que llevó a la integración de los partidos obreros a la vida política dentro del marco de democracias parlamentarias.
- [17] Según Isuani y Nieto (2002), la cuestión social ha girado alrededor de tres problemas específicos de la modernidad: la proletarianización como consecuencia de la mercantilización del trabajo; las formas más adecuadas para garantizar la integración social en sociedades complejas, y el desarrollo de derechos civiles, políticos y sociales.
- [18] En el ámbito del catolicismo se le concedía un cierto valor positivo a la pobreza, porque los pobres eran vistos como personificaciones de Cristo, por ello se les socorría a través de la caridad (Susín, 2000).
- [19] “The act for the Better Relief of the Poor”, en Reino Unido.
- [20] Aunque como ya se ha señalado, la cuestión social fue planteada en términos discursivos hasta el siglo XIX.
- [21] Como lo señala Beck (1999), cada vez más actividades económicas y sociales (trabajo, política, estilo de vida) se desarrollan por fuera del marco del estado–nación: se han desterritorializado. La globalización del capitalismo destruyó la territorialidad como principio de ordenamiento de la sociedad y del saber cultural, el capitalismo se coordina ahora globalmente en un espacio sin distancias, posibilitado por las tecnologías y la información.
- [22] El orden social emergente desdibujó las divisiones tradicionales del mundo: hizo añicos la geometría del este y el oeste de la guerra fría, y demolió la separación entre norte y sur. Ahora se puede hablar de nuevos bastiones de riqueza en un sur abrumado por la miseria, y de un sarampión de pobreza, exclusión y desigualdad que afloró en el norte
- [23] En los regímenes conservadores ha prevalecido una estrategia de pagar altos salarios a un núcleo de trabajadores masculinos altamente calificados y estables, pagar pensiones por retiro voluntario a los viejos trabajadores industriales descalificados y excluir a los jóvenes, las mujeres y los inmigrantes (Esping–Andersen 1999: 150–151).
- [24] Propios de los regímenes conservadores.