

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



Serie Estado, políticas públicas y ciudadanía

LA DISPUTA POR EL BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA EN TIEMPOS DE ASEDIO NEOLIBERAL

Analia Minteguiaga
Paula Lucía Aguilar
[Eds.]

LA DISPUTA POR EL BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA EN TIEMPOS DE ASEDIO NEOLIBERAL

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a una evaluación por pares

La disputa por el bienestar en América Latina en tiempos de asedio neoliberal / Marcio Pochmann ... [et al.] ; editoras Analía Minteguiaga; Paula Lucía Aguilar ; prólogo de Estela Grassi. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2020.

Libro digital, PDF - (Grupos de trabajo)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-722-631-7

1. Bienestar Social. 2. Neoliberalismo. 3. América Latina. I. Analía Minteguiaga (ed.). II. Paula Lucía Aguilar (ed.). III. Grassi, Estela, prolog. CDD 303.4909

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Bienestar / Buen Vivir/ Neoliberalismo / Políticas Públicas / Trabajo / Políticas Sociales / Políticas Asistenciales Asistencia / Democracia / América Latina / Delito / Gentrificación

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

**LA DISPUTA POR EL BIENESTAR
EN AMÉRICA LATINA EN TIEMPOS
DE ASEDIO NEOLIBERAL**

**Analía Minteguiaga y Paula Lucía Aguilar
(Eds.)**

Grupo de Trabajo Esquemas de Bienestar en el Siglo XXI





CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Grupos de Trabajo

Director de la colección - Pablo Vommaro

CLACSO - Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Secretaría Ejecutiva

Nicolás Arata - Director de Formación y Producción Editorial

Equipo Editorial

María Fernanda Pampín - Directora Adjunta de Publicaciones

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

María Leguizamón - Gestión Editorial

Nicolás Sticotti - Fondo Editorial

Equipo

Rodolfo Gómez, Giovanni Daza, Teresa Arteaga, Tomás Bontempo, Natalia Gianatelli y Cecilia Gofman



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

La disputa por el bienestar en América Latina en tiempos de asedio neoliberal (Buenos Aires: CLACSO, julio de 2020).

ISBN 978-987-722-631-7

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor. La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a un proceso de evaluación por pares.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional  **Asdi**

ÍNDICE

Estela Grassi Prólogo. Contra la sociedad: el neoliberalismo más allá de la coyuntura		9
Analia Minteguiaga y Paula Lucía Aguilar Introducción		21
Marcio Pochmann Golpe político e direitos sociais e trabalhistas no Brasil		51
Lucia Cortes da Costa Previdência social no Brasil: trajetória histórica e as reformas liberais		67
Laura Vecinday, Eliana Lijterman y Malena Hopp Política asistencial y trabajo en Argentina y Uruguay. Primeras aproximaciones hacia un abordaje comparado		87
Stella Mary García y María del Carmen García Rasgos clave de la protección social en Paraguay		119
Luciana Teixeira de Andrade Gentrificación en las ciudades latinoamericanas: contextos y actores		141

Sonia Fleury e Carlos Eduardo Santos Pinho	
A desconstrução da democracia social e da cidadania urbana no Brasil	151
Emilio Ajos y Tatiana Jack	
El control del delito, el control de la política social: Inseguridad, políticas y trabajo en la Argentina de la reconstrucción neoliberal	183
René Ramírez G. y Analía Minteguiaga	
¿El bienestar de la desintegración social?	213
Sobre las autoras y los autores	247

PRÓLOGO

CONTRA LA SOCIEDAD: EL NEOLIBERALISMO MÁS ALLÁ DE LA COYUNTURA

Estela Grassi

PRESENTACIÓN: EL LIBRO Y SU CONTEXTO

El libro *La disputa por el bienestar en América Latina en tiempos de asedio neoliberal*, que tenemos entre manos, reúne a investigadores/as de Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay y Uruguay. Es resultado de un trabajo colectivo llevado adelante con la máxima vocación y el mínimo de recursos, en primer lugar, por sus coordinadoras, Paula Lucía Aguilar y Analía Minteguiaga, y también por las y los autores. Mínimo de recursos que se iban constriñendo a lo largo del período que va de la conformación del Grupo de Trabajo CLACSO [GT] “Esquemas de Bienestar en el Siglo XXI”, el año 2015, hasta las presentaciones e intercambios producidos durante la realización de la 8ª Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales [CLACSO] realizada en noviembre de 2018 en Buenos Aires y la culminación de los originales, en 2019.

Estas referencias vienen a cuento porque se trata de un período de oscuridad para el bienestar de los pueblos de América Latina y para las ciencias, especialmente las sociales, en la región¹. Pero el Grupo

1 Mientras se escriben estas páginas, se conocen las declaraciones vía *twitter* del presidente de Brasil, acerca de la inversión en “ciencias humanas”:
@jairbolsonaro: O Ministro da Educação @abrahamWeinT estuda descentralizar

y este libro son la expresión de la voluntad. De la que predominaba hasta 2016 también en los gobiernos de estos países; y, entonces y después, de las vocaciones de las y los investigadores y de su compromiso para contribuir a mejorar la vida de los pueblos y a la unidad y coordinación de políticas, en una región con historias e intereses comunes.

El Grupo se constituyó cuando aún predominaba la esperanza de que esa unidad era posible porque los gobiernos apostaban a fortalecer instituciones que la representaban (Unión de Naciones Suramericanas [UNASUR], Mercado Común del sur [Mercosur]). En ese contexto se advertía la necesidad de contribuir a desentrañar la historia de las luchas sociales, de reconstruir sus identidades, de describir y cuantificar las carencias y los recursos necesarios o disponibles para avanzar hacia mejoras en el bienestar. También, estudiar de qué modo las economías locales pueden generar esos recursos, poniendo por delante las necesidades; o de qué modo construir una ciencia económica al servicio de las necesidades humanas y no al revés, como pretenden las ideologías que dan vida y voluntad propia al mercado.

Ciertamente, cada uno de los países representados en el GT tiene particularidades históricas, políticas, sociales y de sus instituciones de protección social, cuyo estudio comparativo permite no solo una mejor comprensión de los procesos locales, sino también tomar nota de las dificultades o de los medios de mayor impacto positivo de esas instituciones. Se trata de un conocimiento indispensable cuando, además, se busca contribuir con proposiciones que sirvan a las políticas públicas.

Pero cada uno de ellos pasa hoy por cambios políticos drásticos que ponen en riesgo a esas instituciones, fundamentalmente aquellas

investimento em faculdades de filosofia e sociologia (humanas). Alunos já matriculados não serão afetados. O objetivo é focar em áreas que gerem retorno imediato ao contribuinte, como: veterinária, engenharia e medicina. (6:52 AM — Apr 26, 2019)

Por el mismo medio añadió que “La función del Gobierno es respetar el dinero del contribuyente, enseñando a los jóvenes a leer, escribir y hacer cuentas y después un oficio que genere renta para esa persona y bienestar para la familia, que mejore la sociedad de vuelta”. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/04/26/bolsonaro-aseguro-que-reducira-la-inversion-en-las-carreras-de-filosofia-y-sociologia/>

A los pocos días, el ministro del Interior de Argentina, Rogelio Frigerio, insinuó que la inversión en ciencia no es la prioridad en Argentina, a raíz de la participación de una científica en un programa de televisión, para conseguir los fondos que le permitan continuar con el desarrollo de un proyecto que aporta a la eventual cura del cáncer de mama (*Perfil*, 8-5-2019; *Página/12*, 8-5-2019). Inmediatamente, se conoció la renuncia de la dra. Dora Barrancos al Directorio del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas [CONICET]. “El motivo es moral”, dijo, pues el desinterés es tal que desde hace más de un año no se formaliza la designación de los colegas elegidos por sus pares para ocupar el cargo que la Dra. Barrancos ahora deja vacante.

que han logrado incorporar a poblaciones históricamente desprotegidas. Un riesgo que se pone de manifiesto en el tipo de reformas que se proponen para la seguridad social en países como Brasil, Argentina o Ecuador, donde se pone en entredicho la pertinencia de esos avances, mientras que, en otros, las intervenciones del Estado no han logrado superar la asistencia social acotada y eventual (Paraguay, por ejemplo).

La mayor subordinación al sistema mundial y a su principal potencia que vemos reponerse en los años más recientes se hace en nombre de la “integración al mundo” —tal como repiten como muletilla los presidentes de Argentina y Brasil²— pero abandonando, en los hechos, la integración regional y desarticulando, también, a las instituciones que empezaban a darle alguna fortaleza. Es el caso de la retirada de la UNASUR y el desinterés por el Mercosur, principalmente por parte de estos gobiernos, los casos más flagrantes, porque sus antecesores habían liderado la apuesta por la unidad latinoamericana.

En ese contexto desolador, es Uruguay el país que mantiene la mayor continuidad (y dignidad) en el cono sur, en tanto que Paraguay se derrumbó mucho antes y sin que los cambios en el sistema estatal de protección social superaran una perspectiva asistencial. Ecuador, por su parte, claudicó con un gobierno que se propuso como continuador de la revolución ciudadana.

¿Cómo ocurrió? ¿Cómo es que después de más de una década de reformas sociales y de mejoras en los principales indicadores sociales (reducción de la pobreza, mejoras en el empleo, ampliación de la seguridad social), llegan a los gobiernos partidos o coaliciones dispuestos a revertir estos procesos y volver a una redistribución de la riqueza que amplía las brechas de desigualdad? ¿Cómo es que algunas de estas nuevas dirigencias obtuvieron amplio apoyo popular como para llegar a gobernar? ¿Por qué no se sostuvieron o perdieron legitimidad las instituciones que integraban a ellas a los más desprotegidos o las políticas que les permitían acceder al consumo de bienes y servicios un poco más allá de lo indispensable para no perecer? ¿Cómo se orientaban esas políticas y qué condiciones imponían? ¿Por qué la redistribución se interpretó, en gran medida, como mero clientelismo?

Estas inquietudes están presentes en el título del libro *La disputa por el bienestar en América Latina en tiempos de asedio neoliberal* y en el esfuerzo de las y los autores por aportar a la comprensión del proceso general desde la particularidad de cada uno de sus países. Aunque quizás la pregunta más inquietante sea cómo es posible que aceptemos con naturalidad que los/as humanos/as seamos los/las

2 Mauricio Macri y Jair Bolsonaro, respectivamente.

subordinada/os en una trama que, siendo obra humana, se impone con mucha más fuerza que la naturaleza, pues esta también es doblegada y subordinada.

Es esta imposición de un tal punto de vista radical acerca de la relación con el mercado capitalista como un poder sobrehumano, lo que determina las preguntas, preocupaciones y propuestas referidas a las protecciones sociales, al bienestar y a la seguridad social, como puede advertirse en los debates que llevan adelante especialistas y políticos en los temas de seguridad social. Ese punto de vista radical subyace en el realismo de los argumentos que anteponen las finanzas a las necesidades. Y no porque no sea indispensable asegurar el sostenimiento financiero de ellas o esto sea un problema que pueda desatenderse, sino porque los problemas son puestos de cabeza: la preocupación que los políticos e instituciones como el Fondo Monetario Internacional [FMI] dejan trascender es por cómo proteger el sistema financiero y no cómo proteger a las personas (y con ellas, a la sociedad). El problema social pasa a ser secundario respecto del problema financiero.

Lejos de investigar para hallar el modo de financiamiento que permita que se satisfagan las necesidades de mantenimiento y protección de la población que no tiene patrimonio (o de financiar el patrimonio social, en los términos de Castel (2010), se trata de recortar las necesidades y a esa población, para asegurar el sistema financiero. Nuevamente, hay que aclarar: no porque asegurar el financiamiento de la seguridad social no sea una prioridad. Pero lo que en este libro se discute es una cuestión de principio: si la vida humana está al servicio del sistema financiero (de este sistema financiero) o si el sistema financiero sirve a la vida humana y, por lo tanto, economistas, técnicos y políticos se abocan a recrearlo y regularlo.

Los niños, viejos, enfermos, desocupados, etcétera, son convertidos en problema porque hacen insostenibles financieramente a los sistemas de seguridad actuales; siendo así, se trata de restringir las prestaciones establecidas para su protección.³ En este punto la cuestión se vuelve, además, contra la razón, en la medida en que la capacidad productiva del sistema económico excede con creces su capacidad

3 Los economistas neoliberales se refieren al “riesgo de longevidad” cuando abordan las reformas de los sistemas jubilatorios. En el mismo sentido, el FMI reclama, entre otras medidas, que se recorten las prestaciones y se retrase la edad de jubilación ante “el riesgo de que la gente viva más de lo esperado” (*El País*, 11-04-2012). Por lo mismo, sugiere al gobierno argentino que reduzca “el tamaño de los beneficios” (es decir, el haber jubilatorio que, en la fecha en que trascendieron estas sugerencias, era de poco más de \$ 9000 o \$ 250 dólares) (*La Nación*, 31-01-2019).

para satisfacer necesidades, lo que se ve en las enormes brechas de desigualdad.⁴ Cuando esta visión del mundo se impone en el sentido común, se agudiza la competencia entre necesidades y entre necesitados, transfigurándose en prejuicios entre merecedores y no merecedores (de protección, de recursos, de bienestar, de confort, etcétera).

BIENESTAR SOCIAL Y NEOLIBERALISMO: NOCIONES INCOMPATIBLES

Dije antes que este es un período de oscuridad para el bienestar de los pueblos de la región. Pero, ¿qué es el bienestar o a qué bienestar nos referimos? Tras la idea (y la expectativa) de bienestar conviven sentidos y contenidos disímiles. Vale aclararlo cuando del término hacen uso también las corrientes espiritualistas en boga, a las que no son ajenos los gobernantes actuales (Papalini y Echavarría, 2016).

Como cuestión política, perspectiva que interesa al Grupo de Trabajo sobre Esquemas de Bienestar en el Siglo XXI, el bienestarismo remite a un régimen social y a una representación de la sociedad en la que el acceso a bienes y servicios socialmente necesarios para la vida y socialmente producidos, según estándares y condiciones en un momento dado, es deseable para todos, acerca posiciones o lugares en el espacio social y su aseguramiento es deber del Estado. El bienestar supone, así, la satisfacción de necesidades básicas y la seguridad de las protecciones ante los avatares de la vida y el empleo.

Ajustada a esta definición, esa primera apreciación debería, al menos, relativizarse, ya que es difícil hallar momentos de verdadera predominancia del bienestarismo o reconocer Estados y sociedades de bienestar en esta región del mundo. Sin embargo, la afirmación es válida al menos en dos sentidos: tendencialmente, por el marcado retroceso en las condiciones de vida de la población y también en el plano político y cultural, de este último lustro, comparando con los, aunque módicos, avances en las protecciones sociales que se habían dado en el transcurso de los primeros quince años de este siglo, aproximadamente. Y lo es principalmente por lo dicho líneas arriba, es

4 En febrero de 2018 algunos portales de noticias (*Infobae*, 13-02-2018; *Clarín*, 14-02-2018) se ocuparon del cumpleaños número sesenta del empresario farmacéutico argentino Alejandro Roemmers, dueño de los laboratorios homónimos, cuyo padre, su fundador, integró el año pasado el listado de multimillonarios de *Forbes*. El festejo mereció ser noticia: el argentino organizó tres días de fiesta en Marruecos, con un costo cercano a los seis millones de dólares. Los cerca de seiscientos invitados recibieron pagos los pasajes aéreos y el hospedaje en hoteles de lujo, además de asistir a un evento en pleno desierto. Se informó también que no debían llevar regalos sino donativos destinados a causas benéficas. Esto ocurría en el contexto de la suba en los precios de los medicamentos, la falta de ellos en los hospitales, la baja de los remedios sin costo para los jubilados, etcétera, aunque solo se mencionaba la “deslumbrante fiesta”.

decir, por lo que las políticas de los nuevos gobiernos se proponen explícitamente hacer al respecto, ya que las decisiones que toman desatienden abiertamente las consecuencias que tienen sobre la vida de las personas y para la sociedad. Una desatención que no es descuido sino cabalmente desconocimiento de esos otros que padecen y que, a lo sumo, se registran como obstáculos.

Históricamente, en nuestra región, las instituciones llamadas “de Bienestar” (ministerios, secretarías de Estado) se conectan con las transformaciones de los Estado y sociedades europeas cuando, a mitad del siglo pasado, debieron reconstruirse y reconstruir sus economías diezmadas por la Segunda Guerra Mundial. Se inauguró entonces un ciclo político durante el que se gestaron las instituciones con las que tomó forma lo que en adelante se identificaría como Estado de Bienestar.

Nuestra región (o América Latina) no escapó a los avatares previos ni a los debates de la época, ni quedó al margen del reparto de áreas de influencia del mundo después de la guerra, cuando Estados Unidos se afianzó como potencia militar, además de económica.

En el contexto de esos acontecimientos y entre lo que va entre las décadas de 1940 y 1960, paralelamente se gestaron los gobiernos y movimientos políticos (los llamados populismos) como el peronismo en Argentina o el varguismo en Brasil, para los que el Estado cobraba la mayor centralidad política, al tiempo que ampliaba importantemente sus alcances e intervenciones sociales favoreciendo la incorporación de las clases populares a la vida política y mejoraban sus condiciones de vida. En el interregno se produjo el triunfo de la Revolución cubana —la única experiencia socialista en el continente y fuente de inspiración para algunos movimientos de izquierda en el resto de los países—; y también se propalaron las ideologías de la modernización desarrollista. En cualquier caso, lo que estaba en disputa (y presupuesto) era la idea del “cambio social” que conducía a la integración y el progreso material de las clases populares: mejores ingresos, salud, educación, viviendas dignas eran los medios y la manifestación de la modernización a la que propendían las políticas.

No hace falta decir que la modernización fue relativa y enormemente despareja y que los derechos sociales tuvieron muy distinto alcance en cada uno de los países.⁵ Aun así, y a pesar de las reiteradas interrupciones de la vida democrática, en el camino se fueron construyendo las instituciones sociales de los Estados latinoamericanos que, con sus formas sui géneris y acaso distintas denominaciones, pasarían a tener sus ministerios de Bienestar Social y de Trabajo.

5 La única experiencia socialista se sostuvo al amparo del otro centro de poder mundial, que entonces era la Unión Soviética.

Instituciones más cercanas al Estado de bienestar europeo, como el Estado uruguayo —por cierto, adelantado en materia de legislación social—, o sostenido en las estructuras del trabajo y en la identidad del trabajador como el sujeto de los derechos sociales que en Argentina se instaurara con el peronismo y donde la amplia base de ocupados diera apariencia de universalidad. Derechos del trabajo que, no obstante, coexistirían con otros propiamente universales o de ciudadanía, como la educación o el subsector de la salud pública, universalizada en paralelo con las prestaciones corporativas de los distintos gremios. A su modo, cada uno de los países de la región dio forma a un régimen y a un Estado social con su relativa capacidad de protección y de regulación del ámbito de la producción y del trabajo.

Como “bienestar”, como la “justicia social” o como “la igualdad”⁶ que se proponían realizar los Estados, esas intervenciones, las instituciones que se generaron y las ideas que los inspiraban fueron, durante el último cuarto del siglo XX, el objeto de la crítica política y cultural sistemática y persistente. Con menos incidencia y sin resultados progresivos, también la crítica de izquierda hizo foco en el Estado y en las instituciones de la política social, al entenderlas como adormecedoras de la conciencia de clase y un medio de control de la vida de las personas. Pero fue la acción y crítica conservadora y neoliberal la que finalmente horadó aquellas limitadas instituciones de bienestar, imputadas de ineficiencia y de ser causantes del desestímulo del trabajo y fomento de la pereza de las clases populares. De hecho, el lenguaje político y técnico abandonó aquellos términos (bienestar, justicia social, igualdad) para incorporar la equidad como materia de disputa y, más luego, la inclusión ocuparía el lugar de la integración social.

La cuestión de la equidad fue el recurso moral (y luego técnico) de la crítica neoliberal a los servicios de las viejas instituciones públicas. Por su parte, la burocratización y el deterioro de los servicios (y a veces la desidia), se traducían en la pérdida de capacidad para satisfacer las necesidades que le daban sentido y configuraban un estado general de malestar que dio pábulo a la crítica por su ineficiencia y falta de equidad, que sería suplida por la mercantilización de las prestaciones. La salud, la educación y las jubilaciones serían los principales sistemas dañados por las privatizaciones, sea por reformas legales directas, por estrategias varias de los propios actores (salud) o porque se ampliaban mercados preexistentes (salud y educación)⁷.

6 Cuba, por su parte, y aunque en soledad, sería el modelo por excelencia del acceso igual e irrestricto a los bienes y servicios indispensables para la vida (salud, educación y alimentos) de todos sus ciudadanos, a través del y centralizados por el Estado.

7 Para el caso de Argentina puede verse Beccaria, Danani y Rottenschweiler (2018)

Se configuró entonces otro régimen social, en el que los principios de integración son dados por la capacidad de acceso al mercado, y la intervención del Estado queda reservada a la asistencia para quienes carecerían de las capacidades para adaptarse a sus condiciones. El principio de equidad se realiza por prestaciones básicas para los más desposeídos, en tanto que el bienestar general deviene en una variable dependiente de la satisfacción que alcancen los individuos para sí mismos a través de las ofertas diferenciadas del mercado.

La inviabilidad de la vida social a través de los arreglos del mercado únicamente dio paso al resurgimiento de Estados que recomponían su capacidad de intervención en la regulación del trabajo y en la recomposición y extensión de las protecciones y la seguridad social, volviendo a poner las cuestiones que hacen al bienestar en el lugar de los asuntos políticos y de responsabilidad pública. Es decir, del propio el Estado, redefiniéndose nuevamente el ámbito de los derechos y desplazando al mercado como único lugar de reconocimiento social.

En este desplazamiento y en la re/constitución de un cuerpo normativo que pone de relieve la vida social atenuando las distancias sociales, permitiendo así la existencia de una comunidad política por sobre las divisiones sociales, se halla la distinción con un régimen para el cual la sociedad no cuenta o es secundaria respecto de la natural prevalencia de las lógicas y condiciones del mercado capitalista.

Las objeciones de sentido común a ese tipo de instituciones que se propusieron recuperar la solidaridad social en términos de derechos, porque beneficiaban a quienes no serían merecedores, pusieron de manifiesto la pérdida de vigor o la debilidad de los principios de comunidad, de lo colectivo, de lo que es común para todos.

La política, por su parte, sin un sentido de lo colectivo-común, deja de ser un medio de procesamiento y delimitación de los conflictos de intereses de conjuntos sociales diversos, para reducirse al “control y el orden”, funciones que no son suficientes para producir y sostener algún sentido de comunidad o, más aún, va contra él.

La desatención de la vida social, la reducción de la sociedad a interacciones interpersonales y la elevación del mercado a la condición de un supersujeto a cuya voluntad se rinde y subordinan las necesidades y el bienestar; caracterizan las decisiones de política pública de los gobiernos neoliberales, dispuestos a desarmar las estructuras institucionales de protección y a reemplazarlas por intervenciones más aco- tadas, particularizadas y controladas. En ese sentido, neoliberalismo

y Crojethovic y Fidalgo (2018).

y bienestar social son incompatibles.

TRABAJO SIN TRABAJADORES

Otra cuestión a la que aluden las ponencias presentadas a la mesa de trabajo que culminó en este libro corresponde a las transformaciones del trabajo (o en el mundo del trabajo) y al lugar que tuviera el trabajo en el aseguramiento de la vida de sus hacedores. Esta preocupación adquiere mayor relevancia en aquellos países de la región que han alcanzado un mayor grado de industrialización: Brasil y Argentina, principalmente. En tanto, advertimos que el armado institucional para la protección social en Paraguay se distancia de los derechos dados por el trabajo, como un reflejo de décadas de aislamiento respecto de sus vecinos, la permanencia en una economía primarizada y la tardía atención a la cuestión social.

Vale la pena detenerse en la cuestión del trabajo porque su transformación, producto tanto del extraordinario desarrollo tecnológico como de la transformación del régimen de acumulación a nivel del sistema mundial que siguió a la predominancia del keynesianismo y del bienestarismo del siglo pasado y las transformaciones socio-culturales y políticas que se conjugan en él, son la médula de lo que Boltanski y Chiapello (2002) denominan como “tercer espíritu capitalismo”.

Si las transformaciones en los regímenes de producción (medios, espacio en el que se mueve el capital, empleo y organización del trabajo) hacen a la propia dinámica histórica del capitalismo, las condiciones bajo las cuales conducir esas transformaciones constituyen un aspecto determinante de las condiciones de vida y dan lugar a conflictos y confrontaciones políticas y teórico-técnicas, que se verifican en los debates acerca las propuestas de reformas laborales, entre otras cuestiones.

Pero más allá o en el trasfondo de las disputas, las transformaciones en el mundo del trabajo conllevan, hoy, otra dimensión del problema: es la que corresponde al sujeto del trabajo. ¿Es la clase de los trabajadores?, ¿constituyen estos una clase?, ¿un colectivo identificado por el trabajo como un valor o por el empleo? Y, principalmente, ¿qué tipo o tipos de relaciones con el trabajo se configuran?

Los discursos más radicalmente neoliberales parecen aportar al borramiento de identidades colectivas, pues desconocen los lazos que amalgaman la vida social más allá de los intercambios propios de su dimensión mercantil. En esa visión del mundo, que transmiten los políticos y técnicos de la economía y de organismos como el FMI, la intervención del Estado está dirigida a dar seguridad y estabilidad al mercado y, subsidiariamente, a ayudar a los pobres. No cuentan en ellas los trabajadores como categoría o como aquellos que viven de

sus capacidades para trabajar, más que por tener que lidiar o negociar con sus organizaciones gremiales.

A su vez, la fragmentación real del mundo del trabajo, multiplicada por los cambios tecnológicos que aumentan el excedente de mano de obra y también su rápida obsolescencia, alimenta el discurso meritocrático e individualista de los políticos, cuyo destinatario / interlocutor es cada individuo capaz de superar las pruebas y superarse con éxito en unas relaciones de pura competencia.

Si la ideología del bienestarismo supuso reconocer en el trabajo un valor social tras el que se reconocía un sujeto igualmente valioso, en estas visiones individualistas y conservadoras que recuperaron hegemonía en la región se tiene al trabajo como fuerza o energía o competencias que se usan o desechan según las condiciones y necesidades del mercado, desentendiéndose, hasta donde es posible mientras no encuentra resistencia, del sujeto y del colectivo que lo representa. Esta política se aúpa al ideal de una sociedad sin trabajadores (lo que no quiere decir sin trabajo) que se corresponde, también, con las tendencias que se insinúan actualmente a trabajar sin jefe, fuera de la relación de dependencia, o convertirse en emprendedor. Una modalidad por la que se esfuma el colectivo al que se pertenece y que oculta la dependencia, no la elimina.

Se trata de modalidades que ponen de manifiesto cambios que echan raíces en la cultura y cuyo ordenamiento compromete a la política y a las intervenciones de los Estados, que tanto pueden apuntar a preservar a la comunidad como a desentenderse de los riesgos de su decadencia y descomposición. Si los modos de hacer el trabajo son afectados y modificados por el desarrollo tecnológico, su organización y la protección de las personas corresponden al orden de lo político y al régimen de acumulación económica que hará viable o inviable el sostenimiento de la vida social y el mejoramiento de la vida humana.

Pero en la política y entre los responsables de llevarla adelante en este último resurgir neoliberal en algunos países de la región, lo que se advierte es el desentendimiento de esos riesgos, notable en la definición de prioridades, en el modo de establecerlas y justificarlas, y en los interlocutores de sus discursos: no hay colectivos más o menos afectados, sino individuos aquejados por el descontrol de los gastos del Estado. Y también por la inseguridad representada, paradójicamente, por la existencia de quienes son desprovistos de valía y protección.

En resumen, cada una de estas inquietudes son objeto de los estudios que componen este libro y permiten analizar comparativamente los modos particulares y locales como los Estados y sociedades de cada país resisten estas tendencias y preservan su propia existencia o

se suman a ellas.

BIBLIOGRAFÍA

- Beccaria, Alejandra; Danani, Claudia; y Rottenschweiler, Sergio (2018). Lo que fue, lo que es, lo que será. Transformaciones de la seguridad social para adultos mayores y niños, niñas y adolescentes en Argentina, 2003-2017 (¿y después?). En Estela Grassi y Susana Hintze (Coords.), *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bolsonaro, Jair. @jairbolsonaro (26 de abril de 2019). O Ministro da Educação @abrahamWeinT estuda descentralizar investimento em faculdades de filosofia e sociologia (humanas). Alunos já matriculados não serão afetados. O objetivo é focar em áreas que gerem retorno imediato ao contribuinte, como: veterinária, engenharia e medicina. [Tuit]. Recuperado de <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1121713534402990081>
- Boltanski, Luc y Chiapello, Éve (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Castel, Robert (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Crojethovic, María y Fidalgo, Maitena (2018). Trabajadores e instituciones de salud: sentidos y fundamentos en disputa. En Estela Grassi y Susana Hintze (Coords.), *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Papalini, Vanina y Echavarría, Corina (2016). Los significados contrapuestos del bienestar: De la felicidad al wellness. *Revista Ensamblés*, 4/5.

REFERENCIAS PERIODÍSTICAS

- 117 fotos del deslumbrante festejo de cumpleaños de Alejandro Roemmers en Marruecos (2018, 13 de febrero). *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/fotos/2018/02/13/117-fotos-de-los-excentricos-festejos-de-cumpleanos-de-alejandro-roemmers-en-marruecos>
- Bolsonaro aseguró que reducirá la inversión en las carreras de Filosofía y Sociología (2019, 26 de abril). *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/04/26/bolsonaro-aseguro-que-reducira-la-inversion-en-las-carreras-de-filosofia-y-sociologia/>
- Desde hoteles cinco estrellas hasta Ricky Martin en vivo. El

cumpleaños de Alejandro Roemmers: lujos y excentricidades en la fiesta de los 6 millones de dólares (2018, 14 de febrero). *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/sociedad/cumpleanos-alejandro-roemmers-lujos-excentricidades-fiesta-millones-dolares_0_SJNhSBGwG.html

El FMI sugiere que las personas trabajen más años y achicar jubilaciones (2019, 31 de enero). *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-fmi-sugiere-argentina-reduzca-relacion-salario-nid2213277->

Frigerio explicó que “hay que discutir lo que no es prioritario del país” (2019, 8 de mayo). *Página/12*.

Recuperado de [https://www.pagina12.com.](https://www.pagina12.com.ar/192440-frigerio-evito-pronunciarse-sobre-el-recorte-en-ciencia)

[ar/192440-frigerio-evito-pronunciarse-sobre-el-recorte-en-ciencia](https://www.pagina12.com.ar/192440-frigerio-evito-pronunciarse-sobre-el-recorte-en-ciencia)

Pozzi, Sandro (2012, 11 de abril). El FMI pide bajar pensiones por “el riesgo de que la gente viva más de lo esperado”. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/economia/2012/04/11/](https://elpais.com/economia/2012/04/11/actualidad/1334133453_457282.html)

[actualidad/1334133453_457282.html](https://elpais.com/economia/2012/04/11/actualidad/1334133453_457282.html)

Rogelio Frigerio: “Hay que discutir qué es prioritario y qué no en el país” (2019, 8 de mayo). *Perfil*. Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/politica/rogelio-frigerio-dijo-hay-que-discutir-lo-que-no-es-prioritario-del-pais.phtml>

INTRODUCCIÓN

Analía Minteguiaga y Paula Lucía Aguilar

UN TRABAJO COLECTIVO PARA PENSAR EL BIENESTAR EN LA AMÉRICA LATINA CONTEMPORÁNEA

El presente libro da cuenta de parte de los resultados de la labor investigativa que miembros del Grupo de Trabajo “Esquemas de Bienestar en el Siglo XXI” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) llevaron adelante entre 2016 y 2019. Incluye específicamente aquellos trabajos que el Grupo decidió preparar ex profeso para el panel especial “Estructura social, desigualdades y regímenes de protección en el siglo XXI” y la mesa de ponencias “Estado y políticas públicas” que organizó en el marco de la 8va. Conferencia de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe realizada en noviembre del año 2018 en Buenos Aires.

El esfuerzo involucrado en la creación de este Grupo respondió al deseo de lograr una vinculación más robusta de investigadoras, investigadores e instituciones que venían trabajando hace largo tiempo en torno a la temática de la provisión de bienestar y las condiciones de vida de la población en la región. Desde esa potente acumulación de experiencia y labor investigativa preexistente se buscaba alcanzar miradas que pudieran realizar más y mejores contribuciones desde la comparación con lo sucedido y con lo que acontece en otras latitudes de nuestra región. Siempre se ha indicado cuán diversa es América

Latina, cuán diferentes son sus realidades nacionales, empero también comparte el lapidario diagnóstico de ser la región más desigual del planeta. Un innegable déficit de la investigación social ha sido la dificultad para integrar en su quehacer cotidiano los aportes que desde las comparaciones pertinentes podían hacerse para descubrir recurrencias, divergencias y, fundamentalmente, sus razones. No como una exigencia del método científico, sino como una necesidad política en el afán de alcanzar una transformación emancipadora de nuestras sociedades.

Ahora bien, la conformación de este Grupo de Trabajo respondió a muchos esfuerzos previos de mancomunidad de alcance nacional que, sumándose poco a poco de manera parsimoniosa pero consistente, le otorgan un sólido respaldo a sus acciones en el ámbito académico y en el de la intervención de esa actividad académica en el mundo político y social.

Estos esfuerzos previos se ubican en primer término en el Grupo de Estudio en Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires (GEPsyCT/IIGG-UBA) y en el Equipo de Seguridad Social perteneciente al área de Política Social del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (ICO-UNGS). Ambos colectivos de investigación de Argentina no solo vienen desde hace largo tiempo atrás laborando muy rigurosa y sólidamente en esta temática, sino que han sido espacios de formación en el quehacer investigativo de buena parte de los miembros del Grupo de Trabajo de CLACSO¹. En segundo lugar, fue clave el hecho de que varios miembros del Grupo de Trabajo reconocieran una activa participación en espacios no solo de reflexión y práctica académica sino de incidencia política. Varios integrantes poseen una larga trayectoria en tender canales de comunicación y aprendizaje mutuo entre el mundo académico y el de la intervención política y social. Por ello, el Grupo se vio beneficiado por articulaciones con espacios tan relevantes como el Grupo de Estudios sobre Sistemas de Protección Social, Prácticas Institucionales y Profesionales de la Universidad de la República de Uruguay; el Centro de Estudios Estratégicos de la Fundación Oswaldo Cruz; la Associação Brasileira de Pós-Graduação em

1 El primer espacio se constituyó como Grupo de Estudio en el año 2006, empero sus antecedentes se remontan a principios de la década de 1990 y a la confluencia de equipos que compartían preocupaciones por el sentido que tomaban entonces las reformas en materia de política social en la Argentina menemista. Véase <<http://polsocytrabiigg.sociales.uba.ar/>>. En cuanto al segundo equipo, el Área de Política Social funciona dentro del Instituto del Conurbano de la mencionada universidad (ICO-UNGS) desde 1994 y está asociada a la Licenciatura en Política Social. En ese marco, en 2008 se conformó el Equipo de Seguridad Social, al que pertenecen varios integrantes del GT Esquemas de Bienestar en el Siglo XXI.

Saúde Colectiva [ABRASCO]; el Centro Brasileiro de Estudos de Saúde [CEBES]; y el Centro Cultural de la Cooperación ligado al movimiento cooperativo de crédito de Argentina, entre otros.

En el año 2015, antes de presentarnos al llamado para la selección de Grupos de Trabajo de CLACSO, se había dado un paso importante en el objetivo de constituir un colectivo con alcance regional a través de la creación de la Red Latinoamericana de Estudios y Formación en Políticas Socio-laborales y de Bienestar que había logrado articular a los grupos de Argentina antes mencionados con otros de Ecuador, como el que tenía asiento institucional en el Instituto de Altos Estudios Nacionales [IAEN], la Universidad de Posgrado del Estado, dedicada a la formación de funcionarios públicos en el país andino. Esto se logró a través de la presentación y consiguiente clasificación dentro de la convocatoria de proyectos de redes académicas internacionales que lanzó en su momento el Ministerio de Educación de la República Argentina a través de su Secretaría de Políticas Universitarias. Es significativo mencionar que se logró ganar y conseguir los fondos necesarios en las dos convocatorias que abrió la mencionada entidad pública argentina.

De esta manera, el Grupo de Trabajo CLACSO se constituyó a través de un esfuerzo colectivo preexistente y desde allí exploró formas de vinculación e integración con otras academias y con colegas de Latinoamérica a fin de construir miradas que pudieran capturar la complejidad de la realidad regional sobre la temática. Esto puede verse en quiénes componen el Grupo de Trabajo CLACSO, desde qué instituciones² y países lo hacen³. El Grupo también buscó deliberadamente empezar a trabajar en una mirada global Sur-Sur, justamente porque el tema de investigación adquiere urgencia también en el marco de una dinámica mundial caracterizada por el desmantelamiento de los “Estados de bienestar” en Europa. La manera en que se presenta esta crisis y las soluciones que se despliegan pueden proveer pistas para pensar nuestras realidades latinoamericanas y viceversa. Por eso el Grupo promovió la incorporación y articulación de investigadores e investigadoras de España⁴.

2 Universidad Estadual de Ponta Grossa; Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais; Escuela Brasileira de Administración Pública y de la Empresa de la Fundación Getulio Vargas; Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador; Universidad Central de Ecuador; Universidad de Buenos Aires; Universidad Nacional de General Sarmiento; Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina; Universidad de la República de Uruguay; Universidad de la Habana; y Universidad Nacional de Asunción.

3 Brasil, Ecuador, Uruguay, Cuba, Argentina y Paraguay.

4 Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona, Universidad de Girona y Universidad Complutense de Madrid.

Asimismo, esas agrupaciones preexistentes, así como las instituciones de pertenencia de cada investigador e investigadora, proveyeron la materialidad para que el trabajo pueda ser realizado. Fueron primordiales los apoyos recibidos para concretar las investigaciones y las publicaciones derivadas de estas, al igual que los encuentros, reuniones y demás actividades que se desarrollaron en el marco del Grupo de Trabajo. Con similar tenor, fue primordial el apoyo brindado por CLACSO en estos primeros tres años de funcionamiento del Grupo, especialmente en la difusión de actividades, en la concreción de los paneles llevados adelante en el marco la 8^o Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales, así como el auspicio para la publicación de este libro.

EL BIENESTAR MIRADO DETRÁS DE LO EVIDENTE

El estudio de los *esquemas de bienestar* a comienzos de siglo en nuestra región se fundamenta en la pertinencia que tuvo y sigue teniendo construir un objeto de estudio, no solo relevante en términos científicos sino fundamentalmente sociales. Mucho se ha escrito sobre esta temática, empero no todas las contribuciones han tenido el mismo peso a la hora de aprehender la complejidad que interviene en la producción y distribución del bienestar de la población en nuestra región.

En buena medida esto se debe a condiciones que exceden y atraviesan el campo académico. Es decir, la producción de conocimiento no es ajena a las ideas y concepciones del mundo que se vuelven dominantes en ciertos contextos históricos, sociales y geográficos. En este sentido, las redefiniciones de la denominada “cuestión social” durante el siglo XX ocurrida en los países de capitalismo temprano tuvo su correlato en el ámbito de las ciencias sociales. No es fortuito, en ese escenario, la emergencia de estudios que se centraran en la noción no solo de bienestar sino fundamentalmente del Estado que garantizaba dicho bienestar. Tampoco es ajena la generación de conocimiento a las condiciones políticas y económicas. Justamente a partir de la crisis de 1929 y los efectos de la segunda posguerra, el papel central que asumió el Estado en el tratamiento de esta cuestión fue primordial. Una intervención estatal multidimensional que incluía diferentes sectores de política: fiscal, productiva, tributaria, social, laboral, etc.

Desde este lugar, se desarrollaron sustanciales aportaciones que hicieron eje en la noción de “Estado de bienestar”. Se interpretó que era clave analizar cuál y cómo era el compromiso estatal con el sistema de bienestar y protección. Igualmente, en esta etapa se generaron tipologías que pudiesen compararlos entre sí y, luego, a partir de tener como horizonte de sentido ciertos modelos ideales de formación estatal bienestarista, intentar ir ajustando la realidad a ellos.

Posteriormente, cuando recién se empezaban a vislumbrar algunos síntomas de crisis de esas formaciones estatales se desarrolló quizás una de las mayores contribuciones en la temática del bienestar. Desde la academia de aquellos países que se habían colocado como modelos a seguir, como fueron y siguen siendo las naciones escandinavas, surgió el trabajo de Gøsta Esping-Andersen. Este constituye no solo una contribución analítica fundamental en términos de comparaciones a gran escala, sino que incorpora nuevos modos de concebir el bienestar. Su aporte más relevante fue justamente la introducción de la noción de *régimen de bienestar*, que buscó superar los estudios sobre los “Estados de bienestar” que se venían desarrollando.

Para revelar su potencia analítica es importante primero sintetizar las principales críticas que Esping-Andersen hace a las aproximaciones precedentes. ¿Qué limitaciones tenían esos estudios y de qué manera su propuesta las resuelve? En este brevísimo estado del arte el autor danés reconoce tres enfoques dentro de tales estudios clásicos sobre el Estado de bienestar.⁵

El primero, que asumía que el nivel de gasto social reflejaba adecuadamente el compromiso del Estado con el sistema de bienestar. Por tanto, eso era lo que había que indagar. Sin embargo, como bien señala el autor danés, tales erogaciones resultaban epifenómenos respecto a la “sustantividad teórica de los Estados del bienestar” (Esping-Andersen, 1993, p. 39) y no discriminaban entre los sectores a los que se beneficiaba y los efectos que tenían en el sistema de clases imperante. Es decir, el análisis de las inversiones sociales —si bien es importante— revela solo una parte de las formas en que se garantiza el bienestar de la población.

Otro enfoque se concentró en la distinción de tipos de Estados de bienestar. Allí se desarrollaron varias tipologías una de las cuales distinguió entre “residuales e institucionales” (Titmuss, 1958). En el primer caso el Estado asumía responsabilidades solo cuando “fallaba” la familia o el mercado y limitaba su intervención a grupos excluidos; en el segundo, se trataba de un Estado comprometido con las demandas y necesidades de bienestar de todos los estratos y, en este sentido, era universal. Aquí la potencia de los análisis tipológicos y la detección temprana de diversas esferas funcionando en el ámbito del bienestar quedaba regateada al concentrarse fundamentalmente en el accionar estatal, como si todo dependiera de este único actor.

Finalmente, un tercer abordaje identificó los criterios con los cuales se “juzga” y “valora” a los tipos de Estados de bienestar, comparando

5 La presente descripción de los tres enfoques se basa en lo indicado en (Ubasart-González y Minteguiaga, 2017, pp. 215-217).

los Estados reales con un modelo abstracto y clasificando sus programas concretos. Empero su limitación más evidente es que pecaba de ahistoricismo al no aprehender “los ideales o los proyectos de Estado que los actores históricos pretendían realizar en sus esfuerzos por lograr el Estado del bienestar” (Esping-Andersen, 1993, p. 40).

Ahora bien, el problema más sustantivo de estas aproximaciones es que si se toma como punto de partida que la ciudadanía social constituye la idea central de la formación estatal del bienestar esta debe implicar, de acuerdo con Esping-Andersen, la “concesión de derechos sociales” (1993), lo cual supone la desafectación del mercado de ciertos ámbitos de provisión del bienestar. La *desmercantilización* justamente “se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derechos y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado” es decir, cuando se sustrae la efectivización de derechos sociales de la esfera del intercambio mercantil (Esping-Andersen, 1993, p. 41). Desde esta definición dos elementos son relevantes. Por un lado, la idea de suministrar servicios en tanto derechos y, por el otro, asegurar medios de vida (subsistencia) sin hacer intervenir al mercado. De esta forma, la desmercantilización de ciertos bienes y servicios públicos y el estatus ciudadano que conlleva disputará o incluso sustituirá la posición de clase social (Esping-Andersen, 1993, p. 41).

Sin embargo, esta aproximación seguía siendo deficitaria. El Estado de bienestar no puede ser entendido exclusivamente en función de los derechos que otorga, es indispensable tener en cuenta cómo sus actividades están entrelazadas con las del mercado, la sociedad y la familia. Es decir, con los restantes espacios o esferas y agentes proveedores de bienestar y cuidado. Desde este lugar, se da el salto conceptual hacia la idea de *régimen de bienestar* y no ya *Estado de bienestar*. Si justamente se trata de buscar las variaciones en los derechos sociales y en la estratificación del bienestar se llega a que esto se debe a *ordenamientos* cualitativamente diferentes entre cada esfera. Es decir, suponen principios radicalmente diferentes de comprensión y gestión de los riesgos sociales y sus consecuentes protecciones.

Recientemente mencionado, es importante profundizar en ese otro elemento clave de la noción de régimen: la *estratificación*. Se vincula con un cuestionamiento a cierta connotación valorativa y/o evaluativa que tuvo y sigue teniendo la noción de “Estado de bienestar”. Comúnmente se piensa que este supone una producción y distribución de bienes y servicios que *per se* reducen las desigualdades. Empero, como bien señala Esping-Andersen, el

Estado del Bienestar no es solo un mecanismo que interviene en la estructura de la desigualdad y posiblemente la corrige, sino que es un sistema

de estratificación en sí mismo, es una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales. De esta forma las políticas pueden (o no) generar problemas de estratificación (por clases y estatus), es decir formas de desigualdad y diferencia (Esping-Andersen, 1993, p. 44).

Por tanto, si toda acción en torno al bienestar supone alguna forma de estratificación social es clave conocer sus efectos sobre la estructura social imperante. Desde la noción de régimen, que incluye varias esferas de provisión del bienestar interrelacionadas (lo que no hace una deberá ser suplantado necesariamente por lo que haga otra, con los consecuentes efectos diferenciales que tiene la intervención de cada tipo de esfera de provisión), las derivaciones sobre la estructura social resultan fundamentales.

Finalmente, hablar de “régimen” denota el hecho de que, en la relación entre las mencionadas esferas de provisión del bienestar y protección, están “entremezclados sistemáticamente un complejo de rasgos legales y organizativos” (Esping-Andersen, 1993, p. 18) que sustentizan y hacen efectivo el mencionado vínculo público-privado. Aquí, poco profundizado, parecía abrirse un campo de indagación en donde se pudieran descomponer ciertos elementos de las intervenciones sociales que por su formalidad contenían capacidades performativas relevantes.

El análisis de los regímenes de bienestar buscó miradas transectoriales de la intervención estatal. En este sentido, la importancia que le dio a la cuestión del empleo y las protecciones ligadas al trabajo formal fue clave para revelar las conexiones que debían observarse entre el plano económico y social. Si la noción de régimen viabilizó construir una mirada integral de las intervenciones sociales más allá de la fragmentación de los sectores de política (educativa, sanitaria, laboral, seguridad social, etc.) también excedió la mera aproximación del monto de presupuesto que se gasta, de las coberturas o de la cantidad de prestaciones que se brindan. Finalmente, lo más relevante, justificó por qué no debía perderse de vista que el objetivo investigativo cuando se estudia el bienestar y su relación con las condiciones de vida de la población es dar cuenta del modelo de sociedad que se edifica con tales intervenciones y sus efectos (Mintegiuga y Ubasart-González, 2013). El proyecto de sociedad que tales políticas construyen y, a la vez, que influye en las formas que éstas asumen.

La fecundidad de esta aproximación se vio comprometida hacia finales del siglo xx con el advenimiento no solo de los proyectos y gobiernos neoliberales sino de la crítica lapidaria hacia el Estado en que se apalararon. No cualquier Estado, claro está. Al Estado de compromiso, al Estado de providencia, al Estado social... diferentes

nominaciones que pretendían hablar de ese Estado comprometido con el bienestar de la población. Fue así que aquellas aproximaciones complejas e integrales fueron opacadas por un conjunto de contribuciones puntuales y coyunturales. Un corpus tremendamente heterogéneo de análisis sectoriales de política social. La concentración de los esfuerzos intelectuales en sectores o campos específicos de la intervención estatal no solo reificó la visibilidad del accionar de este actor (la mayoría de las veces para cuestionarlo) sino que fue configurando un complicado recorte que tendió a separar lo que en realidad está orgánicamente unido en la determinación del bienestar: el plano social del económico-productivo. Así múltiples análisis fragmentados proliferaron. En particular, a partir y como efecto del paradigma neoliberal de interpretación del mundo, se transmutó la mismísima cuestión social volviendo incluso a definiciones de principios del siglo xx. También se fueron redefiniendo los sectores de política de interés investigativo. Desde los clásicos de la política social (educación, salud) a otros todavía no claramente definidos como “sectores” sino como “problemas” que hay que resolver como la pobreza o la pobreza extrema. En este sentido, no resulta anecdótico por qué en ese contexto histórico los estudios ligados a la política laboral (empleo, seguridad social) perdieron comparativamente relevancia exhibiendo que esa escisión entre lo social y lo económico-productivo reconstruía los tópicos de atractivo investigativo (Grassi, 2006). Otro dato interesante de esos análisis fue su retórica justificadora basada en el carácter “técnico” y “objetivo” de sus aproximaciones, sugiriendo que los anteriores no lo eran. En los hechos, dicha objetividad y tecnicidad estuvo atada a la preponderancia de análisis cuantitativos especialmente del gasto público. Cómo olvidar el papel dominante que tuvieron las evaluaciones de impacto, tan ligado a las políticas selectivas o focalizadoras desplegadas. “Exámenes” que presuponían recortes inmensos y deliberados respecto a la comprensión compleja no solo de la intervención estatal sino de los fenómenos evaluados. Esto alimentó el menosprecio hacia aquellos estudios multidimensionales que buscaban dar cuenta no solo de la situación de ciertos ámbitos del bienestar de la población sino de sus causas y sus efectos en términos sociales (Grondona, 2014).

En nuestra región, desde 1980 se configuró la hegemonía de esos análisis fragmentados por sector de política (Coraggio, 1994; Franco, 1996; Barba, 2009) que terminaron desplazando a un lugar accesorio los escasos aunque notables estudios que, desde los aportes de Esping-Andersen, buscaron aquella mirada integral a las intervenciones (de las distintas esferas) en el ámbito del bienestar y la protección (Filgueira, 1998; Filgueira y Martínez Franzoni, 2002; Barrientos, 2004; Gough y Wood, 2004; Barba 2003, 2004, 2005 y 2007; Martínez Franzoni, 2005a, 2006; Filgueira, 2005; Del Valle, 2008).

Asimismo, debe indicarse que la apropiación de la noción de régimen de bienestar en nuestra academia tuvo una trayectoria ambivalente (Ubasart-González y Minteguiaga, 2017). En un primer momento, replicando casi las mismas dimensiones de análisis e indicadores de los estudios pensados para países de capitalismo desarrollado. Más tarde, se avanzó en incluir otras variables y operacionalizaciones que permitieran capturar nuestras particularidades. Por ejemplo, profundizando el análisis de la provisión de bienestar de la esfera familiar ante la ausencia de políticas estatales. Interesantes estudios se hicieron sobre los efectos que implicaba el preponderante papel de las familias (y detrás de ellas las mujeres) y hasta de las comunidades cercanas en la provisión de protección y bienestar⁶ (Martínez Franzoni, 2005b, 2008a, 2008b; Martínez Franzoni y Voorend, 2009). También las consecuencias generadas a partir de no contar con mercados laborales altamente formalizados sino informalizados, lábiles y precarios, en términos de acceso y usufructo de protecciones (Martínez Franzoni, 2007; Del Valle 2010a, 2010b). Empero, sin que se explicitara, muchos de estos análisis conducían a una mirada desde lo faltante, desde los déficits que se registraban respecto a lo acontecido en otras latitudes. Sus limitaciones estuvieron dadas en buena medida por ese mantra evaluativo y valorativo del que parecía difícil escapar. Lo faltante pensado desde una modernidad lineal que no permitía pensar las particularidades de nuestros derroteros.

La fuerza que tomaron estos últimos análisis —más “ajustados” a nuestras realidades— pareció acrecentarse en los últimos años (Midaglia y Antía, 2007; Midaglia, 2012; Grassi y Viales Hurtado⁷, 2012; Midaglia, 2013⁸; Filgueira; 2013; Minteguiaga y Ubasart-González,

6 Esto fue tiempo antes también incorporado por Esping-Andersen (2003) a partir de la crítica que, desde las teorías feministas, se le había realizado a su noción de régimen de bienestar (Ubasart-González y Minteguiaga, 2017).

7 Esta referencia corresponde al número especial dedicado por la *Revista de Ciencias Sociales* (2012) de la Universidad de Costa Rica a las “Políticas sociolaborales y desigualdad en América Latina” que incluyó, además de una introducción realizada por Estela Grassi y Ronny Viales Hurtado, los trabajos de: Hans-Jürgen Burchardt, Susana Hintze, Analía Minteguiaga, Claudia Danani, Maitena Fidalgo, Alicia Gutiérrez, Paula Aguilar, Daniel Castaño Zapata, Emilio Ayo, Sandra Guimenez, Malena Hopp, Claudia Cabrera, Florencia Luci, Lena Lavinas, Rigoberto Gallardo Gómez, David Martínez Mendizábal, Maura Espina Prieto y René Ramírez.

8 Esta referencia corresponde al número especial dedicado por la *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (2013) a “Los cambios en los sistemas de bienestar latinoamericanos: avances y desafíos de la protección social” que incluyó, además de una introducción realizada por Carmen Midaglia, los trabajos de: Fernando Filgueira; Juliana Martínez Franzoni y Diego Sánchez-Ancochea; Carlos Barba Solano y Enrique Valencia Lomelí; Arnaldo Provasi Lanzara y Rodrigo Cantu; Claudia Robles

2013, 2014, 2015; Antía, Castillo y Midaglia, 2015; Minteguiaga y Carmel, 2016). En este sentido, no es un dato menor que, en América Latina, el inicio del siglo *xxi* asistiera a la emergencia de un conjunto de experiencias políticas cuya identidad y líneas de acción estuvieron orientadas por la crítica a los principios que vertebraron la hegemonía neoliberal desde los años ochenta en adelante. En los casos en los que esas experiencias alcanzaron la dirección de los Estados se pusieron en marcha acciones tendientes al desmantelamiento de la ortodoxia precedente, dando lugar a lo que suele consignarse como “gobiernos progresistas” o “de izquierda” (Ramírez, 2012; Oliver, 2009). Asimismo, la “cuestión social” pareció sufrir redefiniciones importantes al reaparecer en el debate la olvidada noción de “igualdad”, frente a la “pobreza” que había dominado las décadas precedentes (CEPAL, 2010). Así convivieron gobiernos que plantearon formas casi antitéticas en las modalidades de distribución de la responsabilidad sobre la provisión del bienestar y el cuidado y en el balance entre Estado, sociedad, mercado y familia. Esta polaridad sobre todo se manifestó en el plano discursivo ya que en el plano institucional y hasta práctico no siempre logró concretarse. Así terminó constituyéndose un escenario de compleja hibridez que hizo convivir lo nuevo, lo viejo, lo remozado y los vacíos que ni antes ni ahora lograron resolverse en torno al bienestar y cuidado de la población latinoamericana (Minteguiaga y Ubasart-González, 2013; Ubasart-González y Minteguiaga, 2017).

Empero desde el tercer lustro del siglo *xxi*, aquellas experiencias parecieron mostrar sus límites cuando, mediante elecciones democráticas, llegaron al poder institucionalizados partidos y/o coaliciones de derecha. Si bien sus programas de gobierno, durante las campañas electorales, prometían no desbaratar los avances que a nivel de bienestar y protecciones se habían alcanzado, en los hechos cuando se veían sus propuestas en el ámbito económico, productivo y tributario resultaban a todas luces contradictorias. Así, a poco de hacerse con el Estado fueron revelando una agenda de clara recomposición neoliberal (Minteguiaga y Carmel, 2017).

Desde aquí los valiosos aportes investigativos que se habían producido para la región a partir de la noción de régimen de bienestar no lograban capturar el por qué más estructural de sus derroteros ni de sus vaivenes cíclicos. No ayudaba, en este sentido, que los análisis casuísticos que se desarrollaban ni las comparaciones entre países no reconectaran la discusión de los regímenes domésticos de bienestar y protección con la dinámica del sistema capitalista mundial y el lugar

Fariás; Claudia Danani; y Florencia Antía, Marcelo Castillo, Guillermo Fuentes y Carmen Midaglia.

ocupado por las economías latinoamericanas en este. Las crisis capitalistas, los cambios en la división internacional del trabajo y sus consecuencias para las economías regionales y nacionales resultan elementos clave también para tener en cuenta.

De igual forma, el nuevo escenario revelaba la importancia de reconectar en el análisis del bienestar las interrelaciones entre las intervenciones estatales, sociales y económicas. En este marco se vuelve crucial el estudio de las políticas de desarrollo y de las políticas tributarias. A diferencia de los regímenes de bienestar en el capitalismo desarrollado, en donde el énfasis recae en el modo de regulación del bienestar, en América Latina en donde existe pluralidad de modos de producción y donde el capitalismo en su forma más desarrollada solo constituye una porción de sus economías, resulta indispensable tratar la articulación entre la regulación del bienestar y el modo de acumulación. Esto alude al modelo de desarrollo ya que a través de este se define el modo de generación y acaparamiento de la riqueza en el marco del sistema capitalista. Esto adquiere gran relevancia para la región dado el *boom* demográfico que atraviesa, justamente porque en función de la estrategia de acumulación se definirá también el alcance del bienestar.

Respecto a las políticas tributarias, dependiendo de su progresividad o regresividad pueden intervenir para reducir las desigualdades en tanto constituyen las bases materiales para la construcción y mantenimiento de los bienes y servicios públicos que permiten sostener los derechos sociales y económicos y con ellos las bases mínimas de la vida en común (Gómez Sabaini, 2006).

De igual manera, resulta indispensable no solo el estudio de las políticas laborales implementadas sino el de las emergentes formas de trabajo que se configuran en el tiempo, las cuales trascienden las fronteras nacionales como las actuales ligadas al capitalismo de plataforma. Ambos elementos son fundamentales en la provisión de bienestar en tanto pueden precarizar las condiciones de trabajo y de vida, o posibilitar una mejor inserción a los sistemas de seguridad social y una mayor estabilidad y capacidad de consumo (Grassi y Danani, 2009; Danani y Hintze, 2011, 2014).

Los escenarios actuales revelan asimismo la importancia de ahondar en algunas dimensiones de los regímenes de bienestar. Así, aquella certera identificación del componente estratificador de las intervenciones, reveló la necesidad de dotarlo de una concreción más potente. Por ejemplo, frente a la perplejidad que generaron los retornos neoliberales luego de más de una década de objetivas mejoras en el bienestar había que preguntarse de qué otras maneras el neoliberalismo había horadado a las sociedades latinoamericanas para que estas volvieran a apostar

por el anti-igualitarismo. Así se empezó a vislumbrar que, sobre las divisiones existentes, las acciones progresistas que se implementaron para ampliar el acceso a derechos sociales generaron procesos de distinción, jerarquización y estigmatización social. Justamente, porque la estratificación (más o menos igualitaria) que conlleva cualquier intervención no se da en la nada, no se da en el vacío. Se despliega en escenarios que ya incluyen diferentes tipos y grados de desigualdad con disímiles niveles de aceptación y normalización. Estas interactuarán con las políticas implementadas configurando resultados que no necesariamente se ajustan a las metas perseguidas.

Otras dimensiones que también fueron oportunamente formuladas en los trabajos seminales de Esping-Andersen, que habían sido reducidas a un plano de análisis de sus formalidades, exigieron otros abordajes. En el contexto de los efectos desestructurantes del bienestar que había producido el neoliberalismo, estas adquirirían una extensión y profundidad incomprendidas. Por ejemplo, aquel entramado normativo, organizacional e institucional de las intervenciones estatales exigía ser analizado desde su papel performativo. Las modalidades que asumen esos encuadres (*frames*) no solo generan repercusiones directas en las relaciones que se establecen entre las esferas proveedoras de bienestar, sino que construyen subjetividades, expectativas, concepciones de lo que se considera o no un derecho. Igualmente participan en la reconfiguración permanente que se da respecto de la frontera público-privado y a lo que se entiende dentro de cada uno de estos espacios o lo que entra o sale de ellos. También repercuten en la configuración de “razones sociales” para discriminar si una agencia estatal, una intervención pública, sus prestaciones y los sujetos beneficiados son considerados legítimos o no. En otras palabras, esto también alude a analizar, desde un plano más profundo, las productividades menos visibles de esos componentes institucionales y regulatorios de un régimen de bienestar.

Rescatar estas dimensiones en el estudio de la provisión de bienestar y cuidados en la región permite también cuestionar sentidos comunes como aquel que divide a la sociedad entre dependientes (pobres, desempleados, etc.) y no dependientes (actores insertos en el mercado laboral formal). Esto apunta a visibilizar que la autonomía (la autovalía) “depende” no solamente del trabajo, de las condiciones en las que se realiza (cuya forma más “fetichizada” es la relación salarial) sino del complejo entramado político-institucional (y también social y cultural) que literalmente sostiene la existencia de los individuos y hace posible (o no, limita) el desarrollo de las capacidades, los talentos y los méritos propios, que son siempre potenciales (Grassi, 2007; Grassi, 2012; Grassi y Hintze, 2018).

Otro elemento que debe superar su papel meramente contextual en los análisis sobre el bienestar es el relativo al régimen político. La democracia —las características que esta asuma en términos formales como sustantivos— también incide en los esquemas de bienestar. Lo que acontece actualmente en algunos países de la región en donde se vislumbran modalidades de transgresión a los principios más básicos del régimen democrático, no son gratuitos y están ligados a la instauración de esquemas de bienestar restrictivos de derechos y libertades. La puesta en jaque del Estado de derecho mediante la instauración de estados de excepción (formales o fácticos); la interdicción del principio republicano de división de poderes a través de la judicialización de la política y la politización de la justicia; las restricciones en los procesos electorarios como: la proscripción de candidatos o su encarcelamiento, la prohibición de participación de agrupaciones políticas para competir electoralmente, la anulación de elecciones cuando los resultados no son de satisfacción del poder de turno o la eliminación de instituciones cuando sus cargos electivos no son ocupados por el oficialismo; la degradación de la esfera pública ligada a estructuras cada vez más monopolizadas de los medios de comunicación y a la colusión sin precedentes entre poder político, económico y mediático; así como, la creciente intervención de las fuerzas armadas y de seguridad pública en ámbitos y asuntos antes sujetos al mundo de la política y los actores civiles revela la generación de condiciones políticas para operar cambios regresivos en términos de bienestar.

Asimismo, la realidad reveló la importancia de incorporar la dimensión territorial del bienestar que no había sido debidamente capturada en los análisis en torno a la noción de régimen. Resulta clave entonces introducir el estudio de las dinámicas urbanas de desplazamiento (gentrificación) que tienen efectos directos sobre el bienestar de la población vía acceso al territorio, trabajo, transporte, y otros servicios públicos (Salinas, 2013; Teixeira de Andrade, 2016). En definitiva, que aluden a los grados reales y efectivos de ciudadanía de la población.

Otra dimensión muy ligada a lo territorial, y también soslayada en los estudios de regímenes de bienestar, se vincula a la securitización de la trama urbana. Esta junto a la gentrificación condicionan el bienestar social y asume una impronta clave en nuestras latitudes en donde se habilitó la vinculación entre políticas sociales y políticas ligadas a la seguridad pública, así como la correlación entre condiciones de pobreza y condiciones de criminalidad de la población. De esta manera, no solo la cuestión social se redefinió en términos de vulnerabilidad socioeconómica sino en términos de control y aseguramiento del orden social. La cuestión social como asunto “policial” asume

una llamativa reemergencia después de más de un siglo (Ayo, 2010; Fleury, 2012; Penglase, 2014). Esto plantea que la paz es un asunto de bienestar que necesita urgentemente ser incorporado al análisis.

Desde este lugar de complejidad es que, el Grupo de Trabajo y el presente libro —que compila algunos de los resultados de sus investigaciones—, pretende problematizar el bienestar. Porque es desde esta densa urdimbre que se definen las condiciones de vida de la población y las formas de organización de la vida social e individual y por ello resulta una arena privilegiada para observar y comprender la confrontación de concepciones (y sus efectos prácticos) respecto del rumbo que viene asumiendo la región; y también por dónde deberían pasar las transformaciones en el marco de proyectos de sociedades más igualitarias, incluyentes y emancipadoras.

LOS ALCANCES DE LA OBRA Y SU CONTENIDO

Antes de detallar el contenido de la obra es importante indicar dos cuestiones. La primera refiere a su recorte temporal y la segunda a su recorte geográfico. El Grupo de Trabajo CLACSO “Esquemas de Bienestar en el Siglo XXI”, fijó en su plan de investigación trienal un periodo de análisis de tres lustros que va del 2004 al 2019. En este sentido, si bien los capítulos del presente libro se redactaron en el año 2018 y por ello pudieron capturar los fenómenos más contemporáneos ligados al bienestar en la región, su elaboración cuidó de preservar no solo el recorte temporal de quince años sino la inerradicable dinámica de procesos en la que los fenómenos actuales adquieren verdadera y rigurosa inteligibilidad. Por ello, en las contribuciones que integran este libro podrá advertirse una temporalidad que va desde los gobiernos neoliberales, las experiencias progresistas en el caso de que se hubieran dado en los países bajo análisis y los nuevos desarmes involucrados en las recomposiciones neoliberales. Incluso algunos capítulos van mucho más allá para referirse a trayectorias de más larga data cuando el objeto de estudio lo requiere. Desde este lugar las contribuciones logran recuperar no solo la disputa que se está librando hoy en día, en varios países de la región para evitar la reinstauración del proyecto neoliberal, sino cómo esas batallas dan cuenta de dinámicas de extensa y subterránea gestación que requieren de otro tipo de lecturas si se las quiere comprender y contrarrestar.

En segundo lugar, por el carácter comparativo de la propuesta de investigación en la que se enmarca la labor de nuestro Grupo de Trabajo resultó siempre importante contraponer los sentidos orientadores y los efectos de las políticas analizadas sobre realidades nacionales distintas (ej. países que habían experimentado alguna modalidad de “gobierno progresista” y países donde el neoliberalismo mantuvo su

hegemonía). Por ello el libro da cuenta de estas diversidades al incluir contribuciones de distintos países, unos que lograron experimentar interregnos progresistas (Brasil, Ecuador, Argentina, Uruguay) y otros que solo vivieron continuidades neoliberales (Paraguay). En los capítulos se podrá ver el interés por inferir rasgos distintivos de los esquemas de bienestar y de provisión de cuidados vigentes, a fin de comprender desde una perspectiva crítica sus alcances y límites.

La publicación comienza con el capítulo a cargo de Marcio Pochmann titulado “Golpe político y derechos sociales y laborales en Brasil”, en el que se demuestra por qué en el análisis de los esquemas de bienestar y protección de la región resulta indispensable una mirada que trascienda las fronteras nacionales. Una que pueda articular: (I) la relación entre el capitalismo central y las economías periféricas, (II) las principales transformaciones en el mundo del trabajo (II) y los cambios recientes en los derechos sociales y laborales. Si bien el texto hace eje en Brasil no deja de ser una lectura perfectamente aplicable a otras realidades regionales.

Respecto al primer elemento, el autor indica que la protección social y laboral en el capitalismo se encuentra asociada a tres determinantes. Por un lado, a las *crisis periódicas del capitalismo* que no solo deben ser vistas como momentos restrictivos para la clase obrera y sus protecciones sino como oportunidades muchas veces desaprovechadas. Estas revelan cómo las formas más sofisticadas de explotación de la clase obrera se encuentran en experimentación y sirven para testear la capacidad de respuesta de los trabajadores y sus organizaciones. Según el autor, la única crisis que pudo involucrar una mejora en las protecciones sociales y laborales (aunque sin alterar la naturaleza de los medios de producción) fue la de 1929 que permitió avances en la tributación sobre los ricos y la formación de un fondo/ahorro público para financiar políticas de reducción de las desigualdades. Esto se dio en países industrializados y en los de industrialización tardía. Empero la crisis abierta en 2008 revela una trayectoria contraria ya que las nuevas formas de explotación capitalista del trabajo (terciarización y *uberismo*) son acompañadas de una degradación de las conquistas de los trabajadores y del modelo tradicional de representación y organización de la fuerza de trabajo. Otro determinante de la protección social y laboral refiere a los distintos *patrones de desarrollo del capitalismo* que establecen su base material. El proceso de acumulación capitalista a nivel mundial involucra la existencia de un centro dinámico capaz de combinar desigualmente el conjunto de la periferia territorial que lo circunda. La reorganización capitalista permite nuevas articulaciones entre el centro dinámico y la periferia. Muchos países de la región pudieron construir una convergencia política interna

capaz de señalar una nueva dirección para el desarrollo nacional en los periodos de crisis capitalista, lo que permitió la instalación de los sistemas de protección. Especialmente esto fue clave a partir de la segunda posguerra y, en Brasil, también a principios del siglo XXI cuando, a partir de una política exterior activa y altiva y la emergencia de la internacionalización de la gran empresa nacional, se configuró un nuevo camino de expansión basado en un centro dinámico mundial en formación (Asia). Su estrategia de integración a los BRICS⁹ dio cuenta de ello. Sin embargo, esto fue paralizado bajo las condiciones inauguradas por el golpe de Estado que supusieron la sumisión a la geopolítica de EE. UU. como centro decadente, pero que se encuentra en plena búsqueda de su renovación. El último determinante se vincula a la *capacidad del Estado* para organizar, producir y sostener en el tiempo diversas políticas públicas en estos campos. Esto se dio en interregnos que coincidieron con la interrupción de las olas de globalización y la generación de condiciones de desarrollo de la industria nacional (1930-1980). Empero en el caso de Brasil no permitió la universalización de la protección. A principio de este siglo XXI hubo un nuevo esfuerzo de protección, pero la capacidad estatal fue contenida por una nueva ola de globalización liderada por grandes corporaciones y por el nuevo centro dinámico de Asia.

Respecto a las transformaciones en el mundo del trabajo, el capítulo revela la falsedad de la mirada neoliberal. El determinismo tecnológico y los saltos imaginados en la productividad del trabajo inmaterial fueron la base de sustentación para forjar una gama de promesas del desarrollo capitalista en dirección a la sociedad del tiempo libre extendida por el avance del ocio recreativo, de la educación a tiempo completo y de la contención del trabajo heterónimo (solo para la supervivencia). Pero esto a todas luces no se cumplió. Después de casi cuatro décadas de promesas neoliberales de una sociedad superior, se registra el fortalecimiento de signos innegables de regresión. La degradación de la organización social heredada de la industrialización fordista ha desestructurado a la clase media y fortalecido el crecimiento de un nuevo precariado dentro de la clase trabajadora. A su vez el vacío generado por el proceso de desindustrialización fue ocupado por la sociedad de servicio, que constituye una nueva tendencia de cambio estructural en el mundo del trabajo. Básicamente porque hace aumentar el patrón de explotación ante el vaciado de la regulación social y laboral. Por otro lado, la concentración de riquezas en el segmento minoritario de la población genera un contexto social

9 En economía internacional, se emplea la sigla BRICS para referirse conjuntamente a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

inconcebible, donde solo una porción de la sociedad tiene porciones cada vez mayores de rentas. Así, paradójicamente en las décadas de predominio de regulación neoliberal del capitalismo, las promesas de la construcción de un patrón civilizatorio superior se desvanecen. Asistimos a una situación que rompe con la idea de progresividad del bienestar: las nuevas generaciones viven peor que las viejas.

Finalmente, para Pochmann, el tercer elemento alude a los cambios recientes ligados al esquema de bienestar y protección en Brasil. Sostiene que la extensa senda de regulación del mundo laboral en este país tiene sus días contados desde la interdicción contra el gobierno de Dilma Rousseff. Brasil pasó a experimentar una cuarta ola de flexibilización del sistema de protección social y laboral instituido desde la década de 1930 durante el Estado Nuevo (Vargas). Esto mediante una legislación a favor de la terciarización (ligada a la generalización del *uberismo* laboral) así como a la destrucción del sistema de negociación colectiva de trabajo y de protección social. El modo *Uber* de organizar y remunerar la fuerza de trabajo se distancia de la regularidad del asalaramiento formal, acompañado por la garantía de los derechos sociales y laborales. Todo ello al margen de la regulación nacional del trabajo, fruto de la generalización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y en medio de un “excedente de mano de obra”. Esto alimenta la desintegración de las organizaciones de representación de los trabajadores (asociaciones, sindicatos y partidos) que permanecen fuera de la negociación, contribuyendo aún más a su vaciamiento. La tematización de los derechos sociales y laborales en tanto “costos” parece conminar a los actores a la contratación directa, sin derechos, liberando a una competencia individual mayor entre los propios trabajadores y a favor de los empleadores. Finalmente, la dependencia cada vez mayor del ingreso directamente recibido, sin más presencia del histórico salario indirecto (vacaciones, feriados, pensiones, etc.), debilita los fondos públicos destinados a financiar el sistema de seguridad social.

Vinculado al potente argumento de Pochmann, el capítulo desarrollado por Lucía Cortés, “Seguridad social en Brasil: Trayectoria histórica y reformas liberales”, analiza en detalle la seguridad social en Brasil. Concentrándose en su desarrollo histórico analiza las propuestas de reforma en el debate parlamentario del Congreso Nacional a partir de 2016 y su impacto en el bienestar y protección de los trabajadores. Coincidiendo con el economista brasileño, la autora fija como momento central de constitución del sistema de seguridad social de Brasil el año 1923 cuando la seguridad social es instituida como seguro social. Aquí se revelan no solo los intereses de los trabajadores en la lucha por la protección social sino también los intereses de los

empresarios y el Estado en el sentido de legitimar un orden social y el *asalaramiento* (salarización) de la fuerza de trabajo.

Sin embargo, es recién en la década de 1930 cuando los recursos movilizados por los fondos de la seguridad social pasaron a ser controlados por el Estado —haciendo aumentar los ahorros y fondos públicos— lo cual permitió concretar el primer y más sustantivo avance en la protección de los trabajadores. Por las características del mercado laboral de Brasil, sus actores y los tipos de representación de sus intereses estas mejoras no fueron generalizadas, sino segmentadas en ciertas categorías laborales. Hasta la década de 1960 en Brasil solamente los trabajadores urbanos estaban insertos en la protección previsional, los trabajadores rurales fueron incluidos recién a partir de 1971.

Otro momento clave de avance en el campo de la seguridad social será a partir de la sanción de la Constitución Federal de 1988 que introdujo esta noción a nivel constitucional. A partir de allí se registraron reformas en este ámbito en 1998, 2003 y 2005. Estas últimas fueron claves en los progresos de la seguridad social de los empleados públicos. Empero desde el proceso destitutorio a Dilma Rousseff se observa una dinámica inversa de desestructuración de los derechos laborales que incluye a la seguridad social. La recomposición neoliberal en Brasil comienza en 2016 con el gobierno de Michel Temer que presentó una propuesta de reforma regresiva de la seguridad social. Si bien no llegó a ser votada por el Congreso Nacional sentó las bases de un diagnóstico de crisis e inviabilidad del sistema de seguridad social brasileño que fue retomado y profundizado por el gobierno de extrema derecha de Jair Bolsonaro. El capítulo no llega a analizar la reforma efectivamente concretada en febrero de 2019 por Bolsonaro que, entre otras cuestiones, establece el aumento de la edad jubilatoria, pero sí da cuenta de las condiciones de posibilidad político culturales para que este cambio regresivo haya podido finalmente acontecer bajo las formas de un supuesto gobierno “democráticamente” elegido.

El capítulo de autoría de Laura Vecinday, Eliana Lijterman y Malena Hopp vuelve a poner al trabajo y su impacto en las condiciones de vida de la población en el centro del debate sobre los esquemas de bienestar y protección. El capítulo titulado “Política asistencial y trabajo en Argentina y Uruguay. Primeras aproximaciones hacia un abordaje comparado”, al igual que los precedentes, revela por qué las nuevas intervenciones estatales que durante las experiencias progresistas se dieron en el ámbito socio-laboral solo pueden ser comprendidas en relación a las transformaciones del mundo del trabajo y a sus efectos sobre los segmentos más empobrecidos de la clase trabajadora. Su análisis parte del contexto neoliberal y lo que este inaugura en términos de desarme de las tradicionales políticas laborales. Indaga

en aquellas intervenciones que fueron asistencializando este campo y los efectos que esto tuvo en la constitución de nuevas subjetividades que colaboraron para legitimar la desigualdad socioeconómica. Asimismo, analiza la reconfiguración de las políticas socio-laborales que se dieron durante las experiencias progresistas y las contradicciones y tensiones producidas entre los objetivos de generar y fortalecer el trabajo como medio de integración y su uso como un recurso de la asistencia.

El capítulo se concentra en dos intervenciones desplegadas en Argentina y Uruguay, como objetos empíricos de análisis de las relaciones entre la asistencia y el mundo del trabajo en el Cono Sur: el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” implementado desde 2009 y “Uruguay Trabaja” puesto en marcha en 2007. Ambas intervenciones parten del reconocimiento de un conjunto de transformaciones en el mundo del trabajo que limitan el proceso de ampliación del empleo protegido y de la seguridad social clásica como matriz de protección. Esto permitió justificar una novedosa reorganización de las políticas socio-laborales hasta ese momento desarrolladas, hacerlo bajo nuevos principios, en un escenario de mayor presencia de trabajadores autoválidos dentro de las acciones asistenciales.

Así, a través de una serie de variables de análisis se descomponen las dos intervenciones antes referidas (definición del problema y de la población destinataria; requisitos de acceso y el alcance; tipo de prestaciones del programa y formas de contraprestación establecidas; y, fuentes de financiamiento e instituciones responsables de su implementación) para hacer emerger una complejidad usualmente invisibilizada. Las nuevas intervenciones que partieron de una revisión profunda de los programas instrumentados durante los gobiernos neoliberales (de tipo *workfare*, que condujeron a edificar el estatus del trabajo como recurso asistencial y a una causalidad individualizante sobre los problemas de empleo) no lograron adecuadamente desprenderse de una retórica y práctica de efectos estigmatizadores y desigualadores.

Así, si bien los nuevos programas recolocaron al trabajo como vector de la integración social (básicamente porque con esto reconocían “la contradicción esencial que expresa la figura del mendigo válido”¹⁰; una que convoca tanto a la asistencia como a su deslegitimación y hasta su represión) lo hicieron desde un lugar que contravino sus principios. Fueron programas que hicieron explícito que no involucraban relaciones laborales propiamente dichas y que no generaban

10 Expresión de las autoras y que hace alusión a una cita del libro de Robert Castel *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado* (2020, p. 91 y 113).

derechos laborales. Programas que venían a suplir una carencia que padecía un grupo social específico: carecían de la cultura del trabajo. Por ello se pudieron justificar como intervenciones de “promoción al trabajo” en tanto factor socioeducativo y no “laborales” en sentido estricto. El “trabajo” ofrecido por estos programas a cambio de una prestación económica se consideró así un mecanismo de “resocialización” y hasta de “rehabilitación social” con todo lo que esto implica en términos subjetivos y sociales. Asimismo, las tensiones también se expresaron en la institucionalidad que acompañó a estas acciones. Si bien los trabajos promovidos incluyeron el desarrollo de experiencias cooperativas, de emprendimientos insertos en la economía social y solidaria y los beneficios obtenidos pudieron superar las temporalidades estrechas de los formatos neoliberales, siguieron siendo acciones focalizadas provistas desde los Ministerios ligados a las políticas asistenciales —como los Ministerios de Desarrollo Social en Uruguay y Argentina—, y con prestaciones mínimas. Desde este lugar, se revela la necesidad de vincular las intervenciones sociolaborales a definiciones realmente alternativas de los problemas públicos involucrados al bienestar.

El capítulo sobre Paraguay busca incorporar un caso en el que el modelo neoliberal se ha mantenido, prácticamente, sin interrupciones. Además de ser un país que ha concitado, comparativamente, menos desarrollo investigativo en esta temática. Stella Mary García y María del Carmen García, en su trabajo titulado “Rasgos históricos claves de la Protección Social en Paraguay”, recorren en el tiempo el armado institucional de la protección social en este país, atendiendo procesos económicos, sociales y políticos. La posición de Paraguay como economía dependiente centrada en la producción de materias primarias y sin desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones (como fue el caso de Brasil o Argentina) condujo a lábiles procesos de desarrollo de la protección social institucionalizada. A esto deben sumarse los efectos que tuvo sobre este esquema el funcionamiento de un régimen autoritario de larga extensión en el tiempo como fue la Dictadura de Stroessner entre los años 1954-1989. Finalmente, otro elemento determinante para el caso paraguayo ha sido la dependencia de la protección social nacional hacia actores extranjeros, tanto en términos de asistencia técnica como de financiamiento económico. Supeditación de largo aliento que se remonta a los primeros hitos del sistema.

El escrito se centra en dos momentos clave de la configuración del esquema de bienestar y protección de Paraguay. Por un lado, el abierto en 1940 en el que se instalan los ministerios y eslabones institucionales para atender desde el Estado la “cuestión social”. Por el otro, el que inaugura las reformas de finales de siglo xx y principios del xxi en

que se reconfigura el Estado paraguayo a partir de las pautas ligadas al llamado Consenso de Washington dando apertura a instituciones específicas de acción focalizada para poblaciones en situación de indigencia y vulnerabilidad. Estas reformas segmentaron la ya débil acción estatal en el campo del bienestar y la protección. Las novedades de la nueva agenda pública pasan por la instalación de temas de intervención transversal como el género, el medio ambiente o los rangos etarios (por ejemplo, niñez y adolescencia). Así, en Paraguay, a pesar de que su marco constitucional —establecido durante el retorno a la democracia (1992)— pudo hacer referencia a la universalización de la protección, el residualismo de la intervención estatal se constituye en su característica distintiva. La proliferación de programas focalizados que distan de la universalización en términos de coberturas y prestaciones resultan hasta hoy en día su regla.

Seguidamente, el trabajo de Luciana Teixeira de Andrade, “Gentrificación en las ciudades latinoamericanas. Contextos y actores”, propone presentar un estado del arte de los estudios sobre la gentrificación en América Latina a partir de algunos trabajos de carácter más amplio. Le interesa destacar las especificidades de la gentrificación en América Latina con base en la literatura, buscando resaltar la relación entre esas diferencias y el tiempo y el espacio de la urbanización latinoamericana. El objetivo es verificar cómo el concepto viene siendo apropiado y modificado a partir de las reflexiones de carácter teórico-metodológico y de los estudios empíricos. En este sentido, constituye un aporte central para introducir de manera precisa la dimensión territorial en los análisis sobre los esquemas de bienestar en América Latina. Asimismo, permite ampliar y profundizar el análisis de las protecciones sociales teniendo en cuenta las condiciones en las que se sostiene y reproduce la vida cotidiana en las grandes ciudades. Dimensión fundamental en países con altas tasas de urbanización y concentración de la población.

El escrito parte de considerar que existen al menos tres formas corrientes de uso del concepto de gentrificación. Las dos primeras tienen escasa capacidad reflexiva y crítica, una porque trata la gentrificación como si fuese un concepto auto evidente y la segunda porque parte del concepto formulado para el mundo anglosajón y lo introduce sin mediaciones a los contextos de las ciudades latinoamericanas. Es, por tanto, la tercera aproximación la que le interesa a la autora porque busca comprender y relacionar el concepto con los distintos escenarios socio-históricos de las urbes de la región.

Desde este lugar, el capítulo realiza el análisis de la literatura experta en torno a los tópicos que la organizaron tales como: la presencia estatal; la gentrificación simbólica de las áreas centrales por

agentes públicos y privados; la relación de la gentrificación con las políticas neoliberales, especialmente las llamadas alianzas públicas privadas donde el Estado transfiere responsabilidades regulatorias y de gestión, antes públicas, a agentes privados; y, finalmente, la gentrificación por nuevas construcciones en áreas centrales o en áreas residenciales cercanas a las áreas centrales (que supuso la mercantilización de lo considerado otrora patrimonial). Este proceso conlleva además el desplazamiento poblacional y la modificación de las estrategias de reproducción arraigadas.

En sus conclusiones, sostiene que esas especificidades de la gentrificación en América Latina que marcan la literatura guardan relación con el tiempo y el espacio de la urbanización latinoamericana. Estos aspectos incluyen la suburbanización tardía de América Latina y su intensidad moderada en comparación con ciudades de EE. UU. No obstante la suburbanización y la oferta de casas en condominios, los grupos medios y altos continuaron habitando las áreas centrales, no exactamente los centros históricos que perdieron población e importancia, sino los vecindarios periféricos a los centros, con accesibilidad a ellos y con adecuada infraestructura. En tales barrios, la gentrificación se produce en espacios ya habitados por estratos medios, y lo que se percibe es una elevación en la composición social del barrio cuando se produce el ingreso de un grupo de estatus superior que termina provocando la expulsión de los más bajos, resultando en un proceso de reconfiguración con exclusión y una revalorización (no solo en términos plusvalía) del espacio.

Finalmente, destaca un fenómeno nuevo ligado a la resistencia a la gentrificación. A partir de un concepto proveniente de la academia, la gentrificación devino en término común para los movimientos sociales y una bandera de lucha contra la expulsión y eliminación de grupos con menos poder económico. En América Latina, más que en otros lugares, esta figura también está presente en los estudios académicos, muchos de ellos también involucrados en la denuncia y en las luchas contra la gentrificación. Estos estudios, aunque reducidos en número, son importantes porque muestran que la gentrificación no es un proceso inexorable y se encuentra en plena disputa.

El capítulo a cargo de Sonia Fleury y Carlos Eduardo Santos Pinho, "La deconstrucción de la democracia social y de la ciudadanía urbana en Brasil" no solo analiza el esquema de bienestar y protección en Brasil en clave territorial sino de régimen democrático. El escrito se centra en la cuestión de los derechos sociales que confieren la concreción de la ciudadanía urbana. Esto ha sido sistemáticamente eludido por aquellos abordajes que se basan en una teoría de la ciudadanía que privilegia la dimensión territorial nacional, aunque

en los hechos sean los gobiernos locales el lugar más interpelado para la exigencia de los derechos.

El análisis realiza un detallado recorrido que va desde el proceso de construcción de la democracia social en Brasil, abierto a través de la Constitución Federal de 1988, hasta el actual escenario de desconstrucción de esta. En este marco, en primer lugar, describe un conjunto de políticas y programas llevados a cabo durante los gobiernos previos a 2016 que, a pesar de registrar importantes limitaciones presupuestarias, concretaron un proceso redistributivo y de inclusión social significativo. Luego se centra en los factores brindan luces para explicar el cambio en las expectativas y preferencias de la población brasilera al optar por un gobierno de derecha en el plano económico político, social y cultural con una plataforma gubernamental radicalmente opuesta a los principios democráticos. Esto lo hace justamente a partir de las productividades que tuvo sobre la ciudadanía la prevalencia de gobiernos y políticas neoliberales. Por ejemplo, la precarización laboral y el elevado nivel de desempleo, la violencia urbana, la reversión de expectativas de consumo, el énfasis en el consumo —que fueron parte fundamental hasta de las políticas de inclusión social de los gobiernos progresistas— y la atribución de que todos los problemas en la sociedad brasileña se deben a la prevalencia de “gobiernos corruptos”. Desde este lugar explica por qué el actual proyecto de poder vigente en Brasil, de carácter neoliberal y conservador, puede plantear de manera explícita y sin miramientos la eliminación de la arquitectura institucional de la protección social erigida en el proceso de redemocratización de Brasil.

El capítulo descubre las repercusiones de un proyecto de reconfiguración restrictiva sobre los derechos sociales de ciudadanía urbana, que revela la depreciación de la protección al trabajo, la limitación del gasto público en las políticas con mayor tendencia a la universalización (como son las de educación y salud, aunque nunca fuera concretada), la desregulación y el desarme de mecanismos e instituciones que venían asegurando derechos ambientales y de minorías. La incompatibilidad de esa agenda con el ideario social de la democracia supone no solo el acrecentamiento de los enfrentamientos de la ciudadanía con el gobierno, sino que puede llevar a una profundización del carácter autoritario del mismo.

En la misma línea que el trabajo precedente, el capítulo a cargo de Emilio Ayo y Tatiana Jack, titulado “El control del delito, el control de la política social: inseguridad, políticas y trabajo en la Argentina de la reconstrucción neoliberal” vuelve a reconectar la discusión de los esquemas de bienestar con la sostenibilidad de las sociedades democráticas en nuestra región. El escrito revela los nexos existentes

entre las percepciones sobre el trabajo y las intervenciones estatales con las diferentes problematizaciones sobre la cuestión de la inseguridad y las conexiones entre el campo de las políticas socio-laboral y las del control del delito; y especialmente desde el espacio urbano. Lo hace desde Argentina y la recomposición neoliberal operada a fines de 2015 en este país por el gobierno de Mauricio Macri. Esto permite que el escrito capture no solo cierta mirada retrospectiva y de balance de los gobiernos precedentes (kirchneristas) sino de un presente diferente.

La “inseguridad” como cuestión siempre estuvo atravesada por una interpretación social. De modo más o menos explícito, con mayor o menor precisión teórica, la inseguridad fue explicada y su definición social, que de manera diversa asocia el delito y las prácticas de los sectores populares, fue uno de sus nudos más densos. Pero, al mismo tiempo, la inseguridad expresa y refuerza las transformaciones de las formas de sociabilidad que marcan las relaciones entre los grupos que integran el espacio social. La “cuestión de la inseguridad” muestra la trama de una reorganización profunda de nuestra sociedad que puede observarse en las transformaciones de las intervenciones estatales de política social o en el campo del control del delito, pero que se expresa también y tal vez, más cabalmente, en la forma en que el tema de la inseguridad organiza la relación entre diferentes grupos, estructura la mirada sobre los sectores populares y mapea el espacio urbano.

Desde las construcciones de sentido de integrantes de distintas categorías socio-ocupacionales, el capítulo descubre que la serie *trabajo-política social-delito* representa de manera transversal la forma principal de explicar las causas de la inseguridad. Esto, de acuerdo con los autores, ha sido generado en un proceso de ida y vuelta por intervenciones estatales ligadas a la regulación de la cuestión de la inseguridad y de la cuestión social, así como por las interpretaciones que de ellas se han configurado desde la población. A partir de allí se observa la construcción de nuevas legitimidades a favor no solo de una retórica punitivista en materia de seguridad sino de intervenciones que de manera muy real ponen en jaque las posibilidades de una convivencia democrática. En un proceso de creciente aumento de la desigualdad social, las disputas y tramas de sentidos que sostienen su legitimidad se plasman en la discusión de la cuestión de la inseguridad con particular contundencia. Allí la otredad aparece como “peligrosa” y los espacios de lo común se ponen en jaque. Lo que está en juego es propiamente la noción de vivir en sociedad como una totalidad que nos interpela y contiene.

Por último, el capítulo escrito por René Ramírez y Analía Minteguiaga y titulado “¿El bienestar de la desintegración social?” logra

abonar el esfuerzo que plantea el libro. Pivotea entre los determinantes estructurales y superestructurales del bienestar revelando la falsedad de plantearlo en términos dicotómicos.

Mucho se ha escrito respecto a las acciones estatales que, en los primeros tres lustros del siglo xxi en la región, lograron disminuir distancias socioeconómicas que se habían disparado como consecuencia del modelo neoliberal, así como aumentar los niveles de ingreso y consumo de diversos sectores sociales. Tales políticas buscaron la expansión de protecciones y derechos sociales y laborales, involucraron procesos de movilidad social ascendente, de (re)incorporación social y política de amplios sectores populares y de extensión de las clases medias. Empero tales dinámicas expansivas tuvieron consecuencias no pensadas ni deseadas. Así, la mayor igualdad material vino de la mano de procesos desigualadores subjetivos en buena parte de la ciudadanía, construyendo condiciones no solo para deslegitimar las políticas redistributivas sino posteriores apoyos hacia políticos y programas gubernamentales explícitamente de derecha.

De acuerdo con los autores de este capítulo, esto se debe a que el bienestar tal y como se fue construyendo en las experiencias progresistas se concentró principalmente en su dimensión objetiva ligada al acceso a derechos socioeconómicos, al mejoramiento del ingreso y, con este, al crecimiento del consumo. Esto conllevó un conflicto respecto al principio de igualdad. Así a medida que se iba alcanzando este tipo de “bienestar”, la sociedad pareció mostrarse cada vez más permeable a aceptar la desigualdad como principio de justicia distributiva, lo que posibilitó conformar escenarios sociales desintegradores.

Estas derivas desigualadoras no hablan de lógicas o fenómenos individuales sino de procesos eminentemente relacionales, de nuevas configuraciones de vínculos entre sectores/grupos/clases sociales y, en este sentido, de novedosas ordenaciones entre ellos. En sociedades que reconocían altos niveles de desigualdad como las latinoamericanas y en donde operaban diversas justificaciones para estas distancias, los procesos de incorporación social recientes los realimentaron. En este marco es que emerge el cuestionamiento a la igualdad como principio de justicia y la re-instalación de otros, ahora resignificados, que empiezan a funcionar en “esferas” antes insospechadas tales como la meritocracia, la igualdad de oportunidades o la responsabilidad individual.

Por esta razón, el capítulo vuelve sobre la necesidad considerar las productividades menos visibles de los esquemas de bienestar en el marco de estructuras sociales altamente desiguales como las que funcionan en nuestras sociedades. La estratificación existente y la

operatoria de diversas justificaciones para estas distancias puede no solo neutralizar las acciones consideradas *per se* “progresistas” sino realimentar principios socialmente desintegradores.

El escrito, a través de un diálogo entre datos empíricos y reflexión teórica, busca así identificar caminos concretos para construir modelos alternativos de sociedad en Latinoamérica a partir de disputar el quehacer de la política, las políticas y los sentidos comunes que estas construyen.

BIBLIOGRAFÍA

- Antía, Florencia; Castillo, Marcelo y Midaglia, Carmen (2015). La estratificación como reto para los ajustes de los sistemas de bienestar. *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica*, 3.
- Ayos, Emilio (2010). *Delito y pobreza: espacios de intersección entre la política criminal y la política social argentina en la primera década del nuevo siglo*. São Paulo: IBCCRIM.
- Barba Solano, Carlos (2003). *El nuevo paradigma de bienestar residual y descolonizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*. (Tesis doctoral). Universidad de Guadalajara, México.
- Barba Solano, Carlos (2004). *Régimen de bienestar y reforma social en México*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- Barba Solano, Carlos (2005). *Paradigmas y regímenes de bienestar*. San José: FLACSO.
- Barba Solano, Carlos (2007). América Latina: regímenes de bienestar en transición durante los años noventa. *Caderno CRH*, 20(50).
- Barba Solano, Carlos (2009). Los estudios sobre la pobreza en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 71.
- Barrientos, Armando (2004). Latin American: Towards a Liberal- Informal Welfare Regime. En Ian Gough y Geof Wood (Eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Coraggio, José Luis (1994). *Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales*. Ponencia presentada en el Seminario-Taller Internacional sobre Estrategias de lucha contra la pobreza y el desempleo estructural: Diseño y gestión de políticas sociales en un marco de globalización económica e integración regional, organizado por el CEUR y el Instituto de Geografía de la UBA, Buenos Aires.

- Danani, Claudia y Hintze, Susana (Coords.) (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (Coords.) (2014). *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Buenos Aires: UNGS.
- Del Valle, Alejandro (2008). *Estado, Ciudadanía y Bienestar*. Buenos Aires: El Aleph.
- Del Valle, Alejandro (2010a). Comparando regímenes de bienestar en América Latina. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 88.
- Del Valle, Alejandro (2010b). Informalidad y modelos de bienestar en América Latina. *Política y Sociedad*, 47(3).
- Esping-Andersen, Gosta (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- Esping-Andersen, Gosta (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Filgueira, Fernando (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En Brian Roberts (Ed.), *Ciudadanía y política social*. San José: FLACSO.
- Filgueira, Fernando (2005). *Welfare and Democracy in Latin America: the Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*. Ginebra: UNRISD.
- Filgueira, Fernando (2013). Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2).
- Filgueira, Fernando y Martínez Franzoni, Juliana (2002). Paradigmas globales y filtros domésticos: Las reformas administrativas de las políticas sociales en América Latina. En *Revista de Ciencias Económicas*, 18(2).
- Fleury, Sonia (2012). Militarização do social como estratégia de integração — O caso da UPP do Santa Marta. *Sociologias*, 30.
- Franco, Rolando (1996). *Los paradigmas de la política social en América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Gómez Sabaini, Juan Carlos (2006). Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina. *Serie Políticas Sociales*, 127.
- Gough, Ian y Wood, Geof (Eds.) (2004). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Grassi, Estela (2006). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame I*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Grassi, Estela (2007). *La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate "post-neoliberal"*. Ponencia presentada en el Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales organizado por FLACSO — SENPLADES, Quito.
- Grassi, Estela (2012). Políticas sociolaborales en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades. *Revista de Ciencias Sociales*, 135-136.
- Grassi, Estela y Danani, Claudia (2009). *El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir; vivir para trabajar*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Grassi, Estela y Hintze, Susana (Comps.) (2018). *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Grassi, Estela y Viales Hurtado, Ronny (2012). Introducción: Desigualdad y políticas sociolaborales en América Latina. Estudios y diagnósticos de problemas persistentes. *Revista de Ciencias Sociales*, 135-136.
- Grondona, Ana (2014). *Saber de la pobreza. Discursos expertos y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación.
- Martínez Franzoni, Juliana (2005a). Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 4(2).
- Martínez Franzoni, Juliana (2005b). La pieza que faltaba: uso del tiempo y regímenes de bienestar en América Latina. *Nueva Sociedad*, 199.
- Martínez Franzoni, Juliana (2006). *Regímenes de Bienestar en América Latina: ¿Cuáles y cómo son?* Madrid: Fundación Carolina.
- Martínez Franzoni, Juliana (2007). *Regímenes de Bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Martínez Franzoni, Juliana (2008a). *Domesticar la incertidumbre en América Latina*. Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Martínez Franzoni, Juliana (2008b). *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires: CLACSO.
- Martínez Franzoni, Juliana y Sánchez-Ancochea, Diego (2019). *La búsqueda de la política social universal en el Sur: actores, ideas y arquitecturas*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

- Martínez Franzoni, Juliana y Voorend, Koen (2009). *Sistemas de patriarcado y regímenes de bienestar en América Latina. ¿Una cosa lleva a la otra?* Madrid: Fundación Carolina.
- Midaglia, Carmen (2012). Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado. *Nueva Sociedad*, 239.
- Midaglia, Carmen (Coord.) (2013). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2).
- Midaglia, Carmen y Florencia, Antía (2007). La Izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16(1).
- Mintegiuiaga, Analía y Carmel, Valerie (2016). Deconstruyendo los paradigmas de la política social: reflexiones desde el Ecuador reciente. Matthieu Le Quang (Ed.), *La Revolución Ciudadana en escala de grises: avances, continuidades y dilemas*. Quito: IAEN.
- Mintegiuiaga, Analía y Carmel, Valerie (2017). (Des)estructuración del bienestar en nuevos tiempos de crisis económica: estudio comparativo entre Ecuador y Argentina. En Herrera-Gutiérrez, María Rosa y Jaraíz Arroyo, Germán (Coords.), *Pactar el futuro: Debates para un nuevo consenso en torno al bienestar*. Sevilla: Actas del VI Congreso de REPS.
- Mintegiuiaga, Analía y Gemma Ubasart-González (2015). Regímenes de Bienestar y gobiernos “progresistas” en América Latina: los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia. *Política y Sociedad*, 52(3).
- Mintegiuiaga, Analía y Ubasart-González, Gemma (2013). *Revolución ciudadana y régimen de bienestar en Ecuador (2007-2012)*. Buenos Aires: CLACSO.
- Mintegiuiaga, Analía y Ubasart-González, Gemma (2014). Menos mercado, igual familia. Bienestar y cuidados en el Ecuador de la Revolución Ciudadana. *Iconos*, 50.
- Oliver, Lucio (2009). Conflictos y tensiones en torno al Estado ampliado en América Latina. Brasil y México entre la crisis orgánica de Estado y el problema de la hegemonía. En Favela Gavia, Margarita y Guillen, Diana (Eds.), *América Latina: Los derechos y las prácticas ciudadanas a la luz de los movimientos populares*. Buenos Aires: CLACSO.
- Penglase, Ben (2014). *Living with Insecurity in a Brazilian Favela. Urban Violence and Daily Life*. New Jersey: Rutgers University Press.
- Ramírez, Franklin (2012). Crisis neoliberal y reconfiguraciones estatales: Ecuador y la heterodoxia sudamericana. *Línea Sur*, 2.

- Salinas, Luis Alberto (2013). Gentrificación en la ciudad latinoamericana. El caso de Buenos Aires y Ciudad de México. *Geographos*, 4(44).
- Teixeira de Andrade, Luciana (2016). O espaço metropolitano no Brasil: nova orden espacial? *Caderno CRH*, 29(76).
- Titmuss, Richard (1958). *Essay of the Welfare State*. London: Allen and Unwin.
- Ubasart-González, Gemma y Minteguiaga, Analía (2017). Esping-Andersen en América Latina: El estudio de los regímenes de bienestar. *Revista Política y Gobierno*, 24(1).

GOLPE POLÍTICO E DIREITOS SOCIAIS E TRABALHISTAS NO BRASIL

Marcio Pochmann

O presente ensaio trata da situação dos direitos sociais e trabalhistas no Brasil em função da ruptura democrática instaurada em 2016. Para tanto, a análise temática encontra-se constituída por três partes, sendo a primeira referente à política de proteção social e trabalhista no capitalismo central e na perifeira como no Brasil.

A segunda descreve as principais transformações em curso no mundo do trabalho. Na terceira e última parte encontram-se as proposições de mudanças dos direitos sociais e trabalhistas e de suas reações no Brasil. Nas considerações finais, os principais elementos fundantes do atual tema da proteção social e do trabalho no Brasil são destacados.

POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E TRABALHISTA

O entendimento a respeito da proteção social e do trabalho no capitalismo encontra-se associado a três determinantes fundamentais. O primeiro referente às históricas crises periódicas do capitalismo que revelam não apenas maiores dificuldades à classe trabalhadora, bem como oportunidades para a sua profunda reação e reestruturação.

Nestes momentos especiais, constata-se que as velhas formas de valorização do capital sinalizam esgotamentos ao passo que as novas formas ainda não se apresentam suficientemente maduras para

dinamizar o sistema capitalista como um todo. Por conta disso, formas ainda mais sofisticadas de exploração da classe trabalhadora se encontram em experimentação, muitas delas subentendidas no movimento maior de financeirização do estoque da riqueza existente.

A aplicação dos novos métodos de intensificação e extensão no uso e remuneração da força de trabalho testa a capacidade de reação dos trabalhadores, exigindo, inclusive, o reposicionamento desafiador das instituições de organização e representação existentes atualmente no mundo do trabalho. No passado assistiu-se ao reposicionamento dos trabalhadores frente aos momentos de profundas crises e reestruturação do capitalismo mundial, como na Grande Depressão de 1873 a 1896 que terminou sendo superada por a nova expansão econômica associada à Divisão Internacional do Trabalho entre a produção de manufaturas nos países industrializados e a concentração da exportação de matérias primas e alimentos nos países agrários, como o Brasil.

Dado o conservadorismo da oligarquia rural prevalecente em grande parte dos países agrários, os esforços reformistas do final do século XIX terminaram sendo contidos às economias industrializadas frente ao novo ciclo de prosperidade. Mesmo assim, a modalidade de organização dos trabalhadores qualificados nos sindicatos de ofício, embora combativos e ousados, pouco conseguiu avançar em termos de elevação das condições de vida do conjunto da classe trabalhadora.

Além disso, com o avanço do processo de mecanização, o trabalho humano se tornou apêndice da produção urbana e industrial. Perdeu, assim, o protagonismo do trabalho humano consistente com as antigas sociedades agrárias.

O resultado disso terminou sendo a instalação de enorme heterogeneidade no interior da classe trabalhadora, com mecanismos de proteção social e do trabalho proporcionados pelos sindicatos de ofício de atuação predominantemente anarcosindical (fundos de ajuda mútua e cooperativas de autoajuda) aos ocupados melhores inseridos no desenvolvimento capitalista. Ao contrário da brava elite operária sob a tutela dos sindicatos de ofício, permaneceu exposta à livre competição a parte majoritária da classe trabalhadora, sem organização, salvo momentos especiais, cuja organização e manifestação se apresentavam fundamentalmente espontânea e desconectada da elite operária em seus aguerridos sindicatos de ofício.

Na Grande Depressão iniciada em 1929, o mundo do trabalho experimentou novamente uma onda de até então inéditas lutas ao sistema capitalista que se mostraram capazes de impor um novo ciclo de prosperidade, com elevação das condições de vida no conjunto dos ocupados. A formação e extensão do fundo público, com o avanço da tributação sobre os ricos e a universalização das políticas de oferta de

bens e serviços públicos, concedeu ao Estado de bem-estar social a tarefa primordial de redução das desigualdades, sem alterar a natureza privada dos meios de produção.

O aparecimento e a difusão do novo sindicalismo, em oposição ao velho sindicato de ofício, permitiu a generalização dos contratos de trabalho responsável pela repartição menos desigual dos ganhos de produtividade dos ocupados. Esta nova realidade, embora centralizada nas economias de capitalismo avançado, não deixou de se manifestar também em países de industrialização tardia, como no Brasil.

Em menos de cinco décadas, alguns países em distintas regiões do planeta se tornaram urbanos, com áreas industriais avançadas. A instalação do sistema de proteção social e trabalhista e os avanços, mesmo que contidos, nas relações de trabalho, possibilitou uma plataforma de conquistas superiores ao período anterior de exploração dos trabalhadores herdado da grande crise do final do século XIX.

Desta forma, os empregados assalariados passaram a contar com uma regulação mínima, capaz de oferecer jornada máxima de trabalho, limites às arbitrariedades patronais na contratação, demissão e aposentadoria. Em síntese, conquistas laborais jamais identificadas anteriormente no desenvolvimento capitalista, como a redução da jornada de trabalho e o pleno emprego da força de trabalho.

Na crise atual do capitalismo globalizado iniciada em 2008, o sistema de exploração defronta-se com novas possibilidades de protagonizar um novo salto no uso e remuneração da classe trabalhadora. Por meio da consolidação inédita do sistema de coordenação centralizada capitalista, com articulação e integração descentralizada da produção de bens e serviços pelo mundo, a força de trabalho convive com a experimentação de formas cada vez mais sofisticadas de intensificação e extensão laboral.

Em relação a isso, identifica-se a experimentação de formas de maior exploração capitalista do trabalho humano por meio do avanço da terceirização e *uberismo* do trabalho. Simultaneamente, o avanço da degradação das conquistas dos trabalhadores no ambiente de flexibilização e a desregulação do sistema de proteção social e trabalhista desafiam o formato tradicional de organização e representação dos interesses dos ocupados, frente também à explosão sucessiva de manifestações sociais de natureza espontânea, desconectadas e desarticuladas de um projeto maior de transformação do capitalismo.

O segundo determinante fundamental da condição de proteção social e do trabalho refere-se aos distintos padrões de desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo que estabelecem a base material pela qual a condição da proteção social e do trabalho pode se manifestar. Isso porque o processo de acumulação do capital pressupõe a

existência de um centro dinâmico capaz de combinar desigualmente o conjunto da periferia territorial que o circunda.

Em síntese, o centro dinâmico compreende três funções básicas: (a) o poder da moeda como meio de troca, reserva de valor e unidade de conta internacional; (b) o poder militar capaz de impor pela força o que a diplomacia não alcança pelo diálogo; e (c) a capacidade hegemônica de produzir e difundir o progresso técnico.

Neste sentido que as revoluções industriais e tecnológicas se destacam, uma vez que restabelecem o formato da competição intercapitalista e a possibilidade de mudança no centro dinâmico do capitalismo. Exemplo disso pode ser percebido desde o final do ciclo de expansão fordista na década de setenta, com a emergência de uma nova e profunda revolução industrial e tecnológica assentada no surgimento de inédito ator global representado pelas corporações transnacionais.

Atualmente, não mais do que 500 grandes corporações transnacionais centralizam o controle do sistema de valor operado fragmentadamente em não mais do que 300 espaços territoriais do planeta. A monopolização da produção e da distribuição da riqueza em escala global torna a corporação transnacional cada vez mais economicamente grande e mais poderosa que os Estados Nacionais. Somente nove países atualmente registram orçamento público comparável ao faturamento dos grandes monopólios privados no mundo.

Diante disso avança a polarização entre Estados Unidos e China, apontando para uma possível transição no interior do centro dinâmico capitalista mundial. A nova fronteira de expansão capitalista aberta a partir da Ásia, cujo vetor principal tem sido o rápido e considerável processo de monopolização do capital por meio das cadeias globais de valor coloca em xeque a hegemonia estadunidense.

O deslocamento geográfico do núcleo dinâmico mundial reflete historicamente o complexo problema de assimetria capitalista decorrente da relação entre o centro dinâmico e o conjunto de sua periferia. Enquanto no último quartel do século XIX, a longa decadência do domínio inglês teve início com a emergência da segunda revolução industrial e o fim do capitalismo de livre competição, a grande depressão de 1929 consolidou a hegemonia estadunidense sobre a Alemanha, derrotada nas duas grandes Guerras Mundiais (1914-1918 e 1939-1945).

Nos dias de hoje, a reorganização capitalista abre oportunidade para uma nova articulação entre centro dinâmico e periferia. No passado, quando não imaginava solução próxima disponível, o Brasil soube construir convergência política interna capaz de apontar nova direção para o desenvolvimento nacional frente à centralidade

externa concedida pela Inglaterra até os anos dez e os Estados Unidos no segundo pós-guerra mundial.

No período entre as décadas de 1880 e 1930, por exemplo, o esforço nacional foi determinante para que os novos rumos aparecessem ao Brasil. A realização das reformas política (1881), laboral (1888), na forma de governo (1889) e constitucional (1891) no final do século XIX favoreceu a passagem para uma sociedade de classes movida pelo capitalismo no país herdeiro da antiga sociedade escravista dependente da primitiva economia mercantil primário-exportadora, incapaz de generalizar qualquer forma de proteção social e do trabalho.

Também foi registrada uma inovadora configuração política a partir da Revolução de Trinta, responsável pelo desencadeamento de inédito ciclo econômico de expansão conferido pelo projeto de industrialização nacional. Com isso, as condições materiais necessárias à instalação do sistema de proteção social e do trabalho foram sendo inauguradas durante a transição da antiga e primitiva sociedade agrária para a moderna sociedade urbana e industrial, o que permitiu fundar as bases do Estado desenvolvimentista no Brasil.

Atualmente, o impasse imposto pelo Golpe de Estado não deixa de expressar certa reação de parte dos Estados Unidos, enquanto decadente centro dinâmico frente ao avanço das relações do Brasil com os BRICS, por exemplo. A experiência brasileira de constituição da política externa ativa e ativa, com a emergência da internacionalização da grande empresa nacional nos anos dos mil indicou um novo caminho de expansão em parceria com o centro dinâmico mundial em formação e que se assenta na Ásia.

Por fim, o terceiro determinante fundamental da condição de proteção social e do trabalho relaciona-se com a capacidade de o Estado organizar, produzir e sustentar no tempo diversas políticas públicas, especialmente a de proteção social e do trabalho. Sabe-se que a principal experiência de constituição do sistema de proteção social e do trabalho transcorreu positivamente durante a interrupção da primeira onda de globalização capitalista verificada entre os anos trinta e oitenta.

Acontece que nas décadas de 1870 e de vinte, com o auge da primeira onda de globalização capitalista liderada pelo Reino Unido, o Brasil reafirmou a sua posição subordinada e dependente à antiga Divisão Internacional do Trabalho (DIT). Na época, a dominância das forças de mercado sobre a política tornava os partidos existentes (Liberal e Conservador) no regime da Monarquia (1822-1889), equivalentes na defesa da não interferência do Estado mínimo na economia e sociedade.

Mesmo com a República Velha (1889-1930), os princípios liberais foram mantidos, mostrando-se insuficientes para estancar as elevadas

desigualdades e preconceitos forjados por quase quatro séculos de hegemonia escravista. Ao ser identificado pela elite como inábil e indolente, a base da pirâmide social foi excluída da estrutura produtiva, ocupada crescentemente pela mão de obra branca imigrante, base original da organização do velho sindicalismo de ofício.

Qualquer iniciativa de regulação do mercado de trabalho, por exemplo, era considerada inconstitucional, inaceitável para ser exercida pelo Estado mínimo. A questão social, por conta disso, seguiu sendo tratada como caso de polícia.

Somente foi com o interregno da primeira onda de globalização capitalista no início do século xx que mudanças mais significativas passaram a ocorrer em relação à proteção social e do trabalho no Brasil. Nesse sentido, as experiências de socialismo real representado pela Revolução Russa (1917), de gravidade na Grande Depressão de 1929 e da trágica realização das duas grandes guerras mundiais, prosseguida pelo rearmamento inserido na Guerra Fria (1947-1991) favoreceram, em grande medida, a fase do desenvolvimento de ouro no capitalismo regulado a partir da centralidade dos Estados Unidos ao longo da segunda metade do século xx.

Nesse sentido, percebe-se que no Brasil, durante as décadas de trinta a setenta, a transição da arcaica e longeva sociedade agrária para a moderna sociedade urbana e industrial transcorreu acompanhada por reformas efetuadas nas esferas da organização do Estado desenvolvimentista. Destacam-se, por exemplo, a democratização do regime político, a generalização do direito do trabalho, a expansão da instrução pública, entre outras.

Todas elas se mostraram funcionais e eficazes ao deslocamento da posição brasileira na Divisão Internacional do Trabalho de mero exportador de *commodities* na década de vinte para a oitava economia industrial mais importante do mundo nos oitenta. Mesmo assim, o sistema de proteção social e do trabalho não foi universalizado, mantendo o seu funcionamento na forma de monopólios sociais desiguaisadores de oportunidades e da ascensão social para parcela da classe trabalhadora.

Somente pela Constituição Federal de 1988 e com a experiência das políticas públicas universais na década de dos mil que o sistema de proteção social e do trabalho avançou consideravelmente no Brasil. Mas foi com atual reestruturação capitalista imposta pela segunda onda de globalização conduzida por grandes corporações transnacionais e sob a dominância financeira que a capacidade do Estado de sustentar políticas públicas passou a ser contida, trazendo repercussões negativas não somente à proteção social e do trabalho.

TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO

Embalados certamente por certo determinismo tecnológico e saltos imaginados na produtividade do trabalho imaterial, uma nova gama de promessas foi sendo forjada pelos ideólogos do desenvolvimento capitalista em direção à almejada sociedade do tempo livre estendida pelo avanço do ócio criativo, da educação em período integral e da contenção do trabalho heterônomo (apenas pela sobrevivência). Penetrados cada vez mais pela cultura midiática do individualismo e pela ideologia da competição, o neoliberalismo seguiu ampliando apoiadores no mundo.

Com isso, surgiu a perspectiva de que as mudanças nas relações sociais repercutiriam inexoravelmente sobre o funcionamento do mercado de trabalho. Com a transição demográfica, novas expectativas foram sendo apresentadas. A propaganda de elevação da expectativa de vida para próximo de 100 anos de idade, como exemplo, deveria abrir uma inédita perspectiva à postergação do ingresso no mercado de trabalho para a juventude completar o ensino superior, estudar a vida toda e trabalhar com jornadas semanais de até doze horas.

A nova sociedade pós-industrial, assim, estaria a oferecer um padrão civilizatório jamais alcançado pelo modo capitalista de produção e distribuição. E sob este manto de promessas de maior libertação do homem do trabalho pela luta da sobrevivência (trabalho heterônomo) por meio da postergação da idade no ingresso ao mercado de trabalho para somente depois do cumprimento do ensino superior, bem como da oferta educacional ao longo da vida, é que o racionalismo neoliberal se constituiu.

De certa forma, trouxe o entendimento de que o esvaziamento do peso relativo da economia nacional proveniente dos setores primário (agropecuária) e secundário (indústria e construção civil) consagraria a expansão superior do setor terciário (serviços e comércio). Enfim, estaria por surgir a sociedade pós-industrial protagonista de conquistas superiores aos marcos do possibilitado desde a década de trinta, possível sem luta, pois contrária às classes sociais numa sociedade fundada no indivíduo portador de competitividade e promotor do seu próprio seguro de vida e previdência, não mais dependente do Estado.

Estas promessas, contudo, não se tornaram efetivas, nem tão pouco resultaram da imaginada modernização neoliberal. Em pleno curso da transição para a sociedade de serviços, a inserção no mercado de trabalho precisa ser gradualmente postergada, possivelmente para o ingresso na atividade laboral somente após a conclusão do ensino superior, com idade acima dos 22 anos, e saída sincronizada do mercado de trabalho para o avanço da inatividade. Tudo isso acompanhado por uma jornada de trabalho reduzida, o que permitiria que o

trabalho heterônomo passasse a corresponder a não mais do que 25% do tempo da vida humana.

É nesse sentido que se pode identificar uma linha perspectiva do trabalho humano associado às lutas de classe e à maior capacidade de atuação pública através do Estado democrático. Destaca-se que na antiga sociedade agrária, o começo do trabalho ocorria a partir dos 5 a 6 anos de idade para se prolongar até praticamente a morte, com jornadas de trabalho extremamente longas (14 a 16 horas por dia) e sem períodos de descanso, como férias e inatividade remuneradas (aposentadorias e pensões). Para alguém que conseguisse chegar aos 40 anos de idade, tendo iniciado o trabalho aos 6 anos, por exemplo, o tempo comprometido somente com as atividades laborais absorvia cerca de 70% de toda a sua vida.

Na sociedade industrial, o ingresso no mercado laboral foi postergado para os 16 anos de idade, garantindo aos ocupados, a partir daí, o acesso a descanso semanal, férias, pensões e aposentadorias provenientes da regulação pública do trabalho. Com isso, alguém que ingressasse no mercado de trabalho depois dos 15 anos de idade e permanecesse ativo por mais 50 anos teria, possivelmente, mais alguns anos de inatividade remunerada (aposentadoria e pensão).

Assim, cerca de 50% do tempo de toda a vida estariam comprometidos com o exercício do trabalho heterônomo. A parte restante do ciclo da vida, não comprometida pelo trabalho e pela sobrevivência, deveria estar associada à reconstrução da sociabilidade, estudo e formação, cada vez mais exigidos pela nova organização da produção e distribuição internacionalizada.

Isso porque, diante dos elevados e constantes ganhos de produtividade, tornou-se possível reduzir o tempo semanal de trabalho de algo ao redor das 40 horas para não mais que 20 horas. De certa forma, a transição entre as sociedades urbano-industrial e pós-industrial tenderia a não mais separar nítida e rigidamente o tempo do trabalho do não trabalho, podendo gerar maior mescla entre os dois, com mais intensidade e risco de longevidade ampliada da jornada laboral para além do tradicional local de exercício efetivo do trabalho.

Dentro deste contexto que se recolocaria em novas bases a relação do tempo de trabalho heterônomo e a vida. Em geral, o funcionamento do mercado de trabalho relacionado, ao longo do tempo, a uma variedade de formas típicas e atípicas de uso e remuneração da mão de obra com excedente de força de trabalho derivado dos movimentos migratórios internos e externos sem controles, conforme apontado originalmente por autores que imaginaram superior a passagem da antiga sociedade urbana e industrial para a de serviços (terciária).

Mas após quase quatro décadas de geração das promessas neoliberais voltadas à construção de uma sociedade superior, registra-se, pelo contrário, o fortalecimento de sinais inegáveis de regressão no interior da sociedade do capital em avanço também no Brasil. Do progresso registrado em torno da construção de uma estrutura social medianizada por políticas sociais e trabalhistas desde a década de trinta, constata-se, neste início do século XXI, o retorno da forte polarização social.

Por uma parte, a degradação da estrutura social herdada da industrialização fordista tem desconstituído ampla parcela da classe média, fortalecendo expansão do novo precariado no conjunto da classe trabalhadora. Por outra, a concentração de ganhos significativos de riqueza e renda em segmento minoritário da população gera contexto social inimaginável, onde somente parcela contida da sociedade detém parcelas crescentes da riqueza.

Em mais de três décadas de predomínio da regulação neoliberal do capitalismo, as promessas da construção de padrão civilizatório superior encontram-se desfeitas. Os avanços ocorridos têm sido para poucos, enquanto o retrocesso observado serve a muitos.

DESCONSTRUÇÃO E RESISTÊNCIA

A confirmação do regresso à fase da desregulação e flexibilização das políticas sociais e trabalhistas impõe novo padrão de exploração à classe trabalhadora. Com a decadência do padrão de industrialização e regulação fordista, o Brasil dá sequência ao movimento maior de desestruturação da sociedade salarial, especialmente aquela conformada pela maior proximidade entre a base e o cume da estrutura social.

Assiste-se, assim, à transição das tradicionais classes médias assalariadas e de trabalhadores industriais para o inédito e extensivo precariado, com importante polarização social permeada pelo espontaneísmo de características cada vez mais anárquicas. Concomitante com as novas tecnologias de comunicação, as mobilizações sociais e trabalhistas transcorrem acima da setorialização e fragmentação da tradicional organização sindical, o que gera estranhamento e distanciamento entre as estruturas existentes e as formas de mobilização social e política espontâneas.

O vazio proporcionado pela desindustrialização vem sendo ocupado pela chamada sociedade de serviço, que constitui, neste sentido, uma nova perspectiva de mudança estrutural no mundo do trabalho. Mudança esta que torna cada vez maior o padrão de exploração do trabalho frente ao esvaziamento da regulação social e trabalhista e às promessas de modernidade pelo receituário neoliberal que não se realizam.

A longa jornada de efetivação da regulação do mundo do trabalho no Brasil parece estar com seus dias contados frente ao sinal verde concedido pela interdição do governo democraticamente eleito em 2014. Com o impedimento da presidenta Dilma em 2016, uma série de projetos liberalizantes da legislação social e trabalhista que se encontrava represada desde a ascensão em 2003 dos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores passou a ser a descortinada.

Com isso, o Brasil passou a conviver com uma quarta onda de flexibilização do sistema de proteção social e trabalhista instituído a partir da década de trinta, quando passou a se consolidar a transição da velha sociedade agrária para a urbana e industrial. Isso porque a constituição do mercado nacional de trabalho resultou de uma lenta transição de oitenta anos, iniciada em 1850, com o fim do tráfico de escravos e a implantação da lei de terras, e finalizada em 1930, com a superação da condição de mercados regionais de trabalho.

Mesmo diante da passagem do Império para a República em 1889, a regulação do mercado de trabalho terminou sendo postergada frente à prevalência da situação de “liberdade do trabalho” definida pela primeira constituição republicana, em 1891. Nem mesmo a aprovação em 1926 da Emenda Constitucional Nº 29, que possibilitou ao Congresso Nacional legislar sobre o tema do trabalho, alterou a perspectiva liberal de manutenção do Estado fora da regulação social e trabalhista.

A partir da Revolução de Trinta, contudo, a regulação do trabalho passou a ser uma novidade, difundida fragmentadamente, segundo pressão localizada nas categorias mais fortes e melhor inserida no desenvolvimento capitalista. Após uma década de embates, com avanços pontuais na implementação de leis dispersas de regulação do emergente emprego assalariado, foi implementada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) no ano de 1943, em pleno regime político autoritário do Estado Novo (1937-1945).

Mesmo assim, a maior parte dos trabalhadores esteve excluída do código do trabalho frente à oposição liberal conservadora dos proprietários rurais, antiga força dominante na República Velha (1889-1930). Até o ano de 1963, com a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural, que abriu a possibilidade de incorporação lenta e gradual do trabalho rural, a CLT voltava-se tão somente às relações de trabalho urbanas.

Pela Constituição Federal de 1988, ou seja, 45 anos após a implementação da CLT, que os trabalhadores rurais passaram a ter direitos equivalentes aos empregados urbanos, embora ainda hoje tenham segmentos dos ocupados sem acesso à regulação social e trabalhista. Na década de quarenta, por exemplo, a CLT mal atingia 10% dos ocupados, enquanto nos dias de hoje chegou a superar os 2/3 dos trabalhadores.

Com a recessão e os retrocessos do atual governo golpistas, o retrocesso da proteção social e trabalhista avança. A aprovação das reformas neoliberais desencadeadas mais recentemente elevará ainda mais o grau de exclusão no Brasil.

Diante disso, destaca-se uma primeira onda de flexibilização da legislação social e trabalhista transcorrida a partir da segunda metade da década de sessenta, com a ascensão da Ditadura Militar (1964-1985). Na oportunidade, a implantação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), por exemplo, não apenas interrompeu a trajetória de estabilidade no emprego, como inaugurou enorme rotatividade na contratação e demissão da mão de obra no Brasil.

A taxa de rotatividade que atingia a cerca de 15% da força de trabalho ao ano na década de sessenta rapidamente foi acelerada, aproximando-se da metade dos empregos formais do País. Com isso, a generalização do procedimento patronal de substituir empregados de maior salário por trabalhadores de menor remuneração.

Na política salarial vigente entre 1964 e 1994, o resultado foi, em geral, a perda de poder de compra do rendimento dos trabalhadores, sobretudo no valor real do salário mínimo, que atende a base da pirâmide distributiva do país. Diante da significativa expansão da produtividade do trabalho, os salários perderam a corrida para a inflação, o que contribuiu ainda mais para o agravamento da desigualdade de renda no Brasil.

Esta segunda onda de flexibilização se caracterizou por deslocar a evolução dos rendimentos do trabalho do comportamento acelerado da produtividade, trazendo, por consequência, a prevalência de uma economia industrial de baixos salários. Ao mesmo tempo, uma enorme desigualdade tanto intra-rendimento do trabalho entre altas e baixas remunerações como entre o rendimento do trabalho e as demais formas de renda da propriedade (juros, lucros, aluguéis e outras).

A terceira onda de flexibilização das relações de trabalho pode ser constatada na década de noventa, com a dominação de governos com orientação neoliberal. Dessa forma, assistiu-se à generalização de medidas de liberalização da contratação de trabalhadores por modalidades abaixo da orientação estabelecida pela CLT. Entre elas, a emergência da terceirização dos contratos, em plena massificação do desemprego e precarização das relações de trabalho.

A partir da metade da década de dois mil e dez, todavia desencadeou-se uma quarta onda de flexibilização das leis sociais e trabalhistas. Com a recente e parcial derrota dos trabalhadores imposta pela Câmara dos Deputados pela aprovação da legislação para terceirização, a septuagenária CLT encontra-se novamente ameaçada de ser rebaixada.

A atualidade do projeto de lei da terceirização a ser ainda avaliado pelo Senado Federal e que conta com o apoio antecipado do governo Temer, encontra-se em sua ramificação com a perspectiva de generalização da *uberismo* laboral neste início do século XXI, bem como a destruição do sistema de negociação coletiva de trabalho e de proteção social e trabalhista. Isso porque o modo Uber de organizar e remunerar a força de trabalho distancia-se crescentemente da regularidade do assalariamento formal, acompanhado geralmente pela garantia dos direitos sociais e trabalhistas.

Os experimentos de *uberismo* do trabalho avançam em forma diversificada no espaço supranacional. Começaram com iniciativas no transporte individual, por meio da desregulamentação generalizada na oferta de sistema de taxis por aplicativos decorrentes das tecnologias de informação e comunicação até alcançarem atualmente os contratos de zero hora, cujo trabalhador permanece em casa aguardando a demanda de sua força de trabalho advinda de qualquer parte do mundo.

Tudo isso à margem da regulação nacional de trabalho, fruto da generalização das novas tecnologias de informação e comunicação em meio ao enorme excedente de mão de obra. O esfacelamento das organizações de representação de interesses dos trabalhadores (associações, sindicatos e partidos) transcorre como consequência geral desta nova fase de intensificação da exploração do trabalho.

Como os direitos sociais e trabalhistas passam crescentemente a ser tratados pelos empregadores e suas máquinas de agitação e propaganda enquanto fundamentalmente custos, a contratação direta, sem direitos sociais e trabalhistas libera a competição individual maior entre os próprios trabalhadores em favor dos patrões. Os sindicatos ficam de fora da negociação, contribuindo ainda mais para esvaziamento do grau de organização em sua própria base social e territorial.

Ao depender cada vez mais do rendimento diretamente recebido, sem mais a presença do histórico salário indireto (férias, feriado, previdência, etc.), os fundos públicos voltados ao financiamento do sistema de seguridade social enfraquecem, quando não contribuem para a prevalência da sistemática do rentismo. A contenção da terceirização, em função disso, poderia estancar a trajetória difusora do modo Uber de precarização das contratações de trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para um país em tardia busca pelo seu desenvolvimento sustentável, uma das vantagens que surgem seria a possibilidade da inversão das prioridades até então assumidas. Diante da atual reestruturação capitalista imposta pela segunda onda de globalização conduzida pelas

grandes corporações transnacionais e sob a dominância financeira, a proteção social e trabalhista tem ocupado destaque nos debates tanto no interior da competição internacional como na definição das opções do desenvolvimento das nações. Exemplo disso tem sido a lógica do mundo dos negócios invadindo as decisões de reformas sociais e trabalhistas, capaz de desconstruir direitos e restringir a atuação sindical.

A retomada do desenvolvimento brasileiro, neste sentido, requer a revisão da perspectiva neoliberal assentada na produção e difusão da via individual, não classista do mundo. Por uma parte, porque a degradação da estrutura social herdada da industrialização fordista tem desconstituído ampla parcela da classe média, bem como fortalecendo a expansão do novo precariado no conjunto da classe trabalhadora.

Por outra, a concentração de ganhos significativos de riqueza e renda em segmento minoritária da população gera contexto social inimaginável, onde somente parcela contida da população passa a deter mais riqueza que a maior parte do conjunto dos habitantes do Brasil. Em mais de três décadas de predomínio da regulação neoliberal do capitalismo, as promessas da construção de padrão civilizatório superior encontram-se desfeitas, uma vez que os avanços ocorridos têm sido para poucos e o retrocesso generalizado para muitos.

Na crise atual do capitalismo globalizado, iniciada em 2008, o sistema de exploração se defronta com novas possibilidades de protagonizar um novo salto no uso e remuneração da classe trabalhadora. A consolidação inédita do sistema de coordenação centralizada capitalista, com articulação e integração descentralizada da produção de bens e serviços pelo mundo, expõe a força de trabalho a formas cada vez mais sofisticadas de exploração.

O protagonismo periférico descortina oportunidade inédita de mudança substancial na ordem mundial, com perspectivas de redução do brutal grau de desigualdade existente entre países e classes sociais. Mas isso ainda pressupõe convergência e coordenação global ainda inexistente nos dias de hoje.

Tampouco, o governo brasileiro atual se apresenta preparado para dar conta das perspectivas abertas neste início do século XXI. Pelo contrário, a ruptura democrática ocorrida a partir de 2016 impôs o predomínio de pauta desconstrutiva dos direitos sociais e trabalhistas.

Por conta disso, a turbulência política deve seguir o seu turno, acelerando, possivelmente, a maturação de outra convergência para a economia e sociedade brasileira. As reações por parte dos trabalhadores têm sido importantes, ainda que nem sempre suficientes para barrar o avanço do receituário neoliberal.

BIBLIOGRAFIA

- Aglietta, Michel (1979). *Regulación y crisis del capitalismo*. México: Siglo XXI.
- Akyüz, Yilmaz (2005). Impasses do desenvolvimento. *Novos Estudos CEBRAP*, 72.
- Altvater, Elmar (1995). *O preço da riqueza. Pilhagem ambiental e a nova (des)ordem mundial*. São Paulo: Ed. UNESP.
- Anderson, Chris (2013). *Makers: a nova revolução industrial*. Coimbra: Actual.
- Aron, Raymond (1981). *Dezoito lições sobre a sociedade industrial*. Brasília: UNB/MF.
- Beck, Ulrich (2000). *Un nuevo mundo feliz: La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Buenos Aires: Paidós.
- Beinstein, Jorge (2001). *Capitalismo senil*. Rio de Janeiro: Record.
- Bell, Daniel (1973). *O advento da sociedade pós-industrial*. São Paulo: Cultrix.
- Belluzzo, Luiz (2009). *Antecedentes da tormenta: origens da crise global*. São Paulo: Unesp.
- Boltanski, Luc e Chiapello, Ève (2009). *O novo espírito do capitalismo*. Rio de Janeiro: Martins Fontes.
- Coates, David (2000). *Models of capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Cunha, Luiz Antonio (1980). *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro: FA.
- David, Paul e Foray, Melvin (1974). *Nations and household in economic growth*. Nova Iorque: Academic Press.
- Davis, Stephen et al. (2008). *The new capitalists*. Boston: HBSP.
- De Masi, Domenico (1999). *O futuro do trabalho: fadiga e ócio na sociedade pós-industrial*. Brasília: UNB/JOE.
- DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) (2012). *A situação do trabalho na primeira década dos anos 2000*. São Paulo: DIEESE.
- Dreifuss, René (2004). *Transformações: matizes do século XXI*. Petrópolis: Vozes.
- Freiden, Jeffrey (2007). *Capitalismo global*. Madrid: Crítica.
- Frigotto, Gaudêncio (2000). *Educação e a crise do capitalismo real* (4ª ed.). São Paulo: Cortez.
- Glattfelder, James (2013). *Decoding Complexity: Uncovering Patterns in Economic Networks*. Genebra: Springer.
- Kumar, Krishan (1997). *Da sociedade pós-industrial à pós-moderna: Novas teorias sobre o mundo contemporâneo* (2ª ed.). Rio de Janeiro: Zahar.

- Lojikine, Jean (2005). *Adieu à la classe moyenne*. Paris: La Dispute.
- Maddison, Angus (1999). Perspectives on global economic progress and human development. *Annual Symposium of the Academy of the Social Sciences*. S/d.
- Martínez Alier, Joan (2005). *El ecologismo de los pobres: Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Marx, Karl (2011). *Grundrisse*. São Paulo: Boitempo.
- Mazoyer, Marcel e Roudart, Laurence (2009). *História das agriculturas no mundo*. São Paulo: UNESP.
- Melman, Seymour (2002). *Depois do capitalismo*. São Paulo: Futura.
- Milberg, William e Winkler, Deborah (2013). *Outsourcing economics: Global value chains in capitalist development*. Cambridge: CUP.
- Narodowski, Patricio e Lenicov, Matías (2012). *Geografía económica mundial: Un enfoque centro-periferia*. Moreno: UNM.
- O'Connor, Martin (1994). Is capitalism sustainable? Em Martin O'Connor (Ed.), *Political economy and the politics of ecology*. Nova Iorque: Guilfort.
- OCDE (2010). *Perspectives du développement mondial*. Paris: OCDE.
- Pochmann, Marcio (2001). *O emprego na globalização*. São Paulo: Boitempo.
- Pochmann, Marcio (2012). *Classes do trabalho em mutação*. Rio de Janeiro: Revan.
- Pochmann, Marcio (2014). *A vez dos intocáveis*. São Paulo: FPA.
- Reich, Robert (1994). *O trabalho das nações*. São Paulo: Educator.
- Reich, Robert (2002). *O futuro do sucesso: O equilíbrio entre o trabalho e qualidade de vida*. Barueri: Manole.
- Reich, Robert (2007). *Supercapitalismo*. Rio de Janeiro: Campus.
- Rifkin, Jeremy (1995). *The end of work*. Nova Iorque: Putnam.
- Rothkopf, David (2008). *Superclass: The global power elite and the world they are making*. London: L. B.
- Santos, Norberto e Gama, António (2008). *Lazer: da conquista do tempo à conquista das práticas*. Coimbra: IUC.
- Silva, A. (2007). *Desenvolvimento, indústria e comércio na era da globalização*. Campinas: IE/Unicamp.
- Standing, Guy (2013). *O precariado: a nova classe perigosa*. Belo Horizonte: Autêntica.
- Stevenson, Betsey e Wolfers, Justin (2008). Economic growth and subjective well-being. *NBER Working paper, 14282*.

PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: TRAJETÓRIA HISTÓRICA E AS REFORMAS LIBERAIS*

Lucia Cortes da Costa

APONTAMENTOS DO DEBATE TEÓRICO SOBRE AS REFORMAS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A previdência social como uma política pública se desenvolveu como resposta às lutas dos trabalhadores por direitos em razão do assalariamento da força de trabalho. As políticas públicas são ações do Estado e se colocam como respostas às demandas conflituosas que emergem na sociedade capitalista. É em contexto de disputas entre interesses que se constrói a agenda das políticas públicas. “A montagem da agenda, o primeiro, e talvez o mais crítico, dos estágios do ciclo de uma política pública, se refere à maneira como os problemas surgem ou não enquanto alvo de atenção por parte do governo” (Howlett et al., 2013, p. 103).

A maneira como os problemas são interpretados e debatidos na sociedade interfere na forma como eles serão tratados pelo governo. A formulação das políticas públicas está relacionada com o nível de democracia em cada sociedade. Em sociedades igualitárias em que há partilha de poder político e melhor distribuição do poder econômico, os diferentes setores da sociedade buscam estabelecer consenso

* Uma discussão sobre esse tema foi publicada em *Serviço Social em Revista*, 21(1), Londrina.

considerando os valores e princípios democráticos. Os conflitos/demandas levados para a esfera política são debatidos entre o Estado (governo) os vários setores sociais, buscando a formulação de consensos. Em sociedades muito desiguais com concentração do poder político e econômico, em que as elites dominantes atuam de forma oligárquica, as decisões sobre as políticas públicas são autoritárias. Os interesses das elites políticas e econômicas prevalecem, reduzindo o poder de atores sociais ligados às classes trabalhadoras.

No século xx, o crescimento das responsabilidades estatais com as políticas sociais elevou o gasto público e fez surgir o Estado fiscal, com forte tributação e com mecanismos de distribuição de renda e com a oferta de serviços sociais. Uma decorrência do fortalecimento da atuação do estado na política social foi a ampliação do emprego público, pressionando os gastos com o funcionalismo público. “Para medir a evolução do papel do poder público na vida econômica e social, a maneira mais simples consiste em examinar a importância que o conjunto de impostos e arrecadações passou a exercer na renda nacional” (Piketty, 2014, p. 462).

As políticas públicas evidenciam disputas de interesses na apropriação de recursos públicos, interferindo nas relações econômicas na sociedade. O conflito sobre a distribuição de recursos na sociedade levou ao questionamento sobre a atuação do Estado e sobre a abrangência das políticas públicas sociais.

Quando as rendas aumentam a uma taxa de 5% ao ano, não é muito difícil aceitar que uma parte desse crescimento seja afetada a cada ano pela progressão das taxas de arrecadação e de despesas públicas (e que estas últimas avancem mais rápido do que o crescimento médio), sobretudo num contexto em que as necessidades em termos de educação, saúde e aposentadoria sejam evidentes, dados os fundos bastante limitados em 1930 ou 1950. Contudo, a situação se torna muito diferente a partir dos anos 1980-1990: com o crescimento da renda média por habitante adulto limitado a pouco mais de 1% ao ano, ninguém deseja uma alta forte e contínua das arrecadações, que agravaria ainda mais a estagnação das rendas ou até as faria regredir de maneira nítida. (Piketty, 2014, p. 469).

A década de oitenta foi marcada pelo baixo crescimento econômico nos países industrializados, pela crítica ao estado do bem-estar social e pelo fortalecimento do pensamento neoliberal, tanto no debate acadêmico como nas disputas políticas. O projeto de redução dos gastos sociais público foi colocado pelos neoliberais como condição para retomada do crescimento econômico e redução do desemprego. As reformas nos sistemas de seguridade social passaram a fazer parte da agenda política dos governos nos países europeus. Piketty (2014)

analisa o sistema de aposentadorias, discutindo os riscos do sistema de repartição, no qual há uma solidariedade entre as gerações a partir do funcionamento do mercado do trabalho. Se não há aumento nos trabalhadores ocupados, o sistema de repartição encontra dificuldades em manter as aposentadorias futuras.

Os sistemas públicos de aposentadoria se apoiam essencialmente no princípio de repartição: as cotas arrecadadas sobre os salários são utilizadas diretamente para pagar as pensões dos aposentados. Nenhuma quantia é investida, tudo é logo revertido, ao contrário do sistema de capitalização. Nos sistemas de repartição, fundados sobre o princípio de solidariedade entre as gerações (nós pagamos as cotas para os aposentados de hoje, na esperança de que nossos filhos façam o mesmo para nós amanhã), a taxa de retorno é por definição igual à taxa de crescimento da economia: as cotas que permitirão financiar as aposentadorias de amanhã serão elevadas de acordo com o progresso da massa salarial. Em princípio, isso também implica que é do interesse dos trabalhadores atualmente ativos que a massa salarial progreda o mais rápido possível: eles devem, assim, investir nas escolas e universidades de seus filhos e encorajar a natalidade. (Piketty, 2014, p. 475).

É necessária a análise sobre os custos de reformas do sistema de aposentadorias, pois para transferir os sistemas de repartição para o de capitalização é preciso assegurar os direitos de uma geração de trabalhadores que esta prestes a se aposentar. É preciso ainda considerar que o sistema de capitalização gera inseguranças quanto à taxa de retorno do capital investido. “Seria muito arriscado investir todas as contribuições de aposentadoria de um país em mercados financeiros mundiais” (Piketty, 2014, p. 476). Assim, o autor coloca que o regime de repartição ainda é o que oferece maior segurança para os sistemas de aposentadorias.

A primeira justificativa dos sistemas de aposentadoria por repartição é que eles são os melhores para garantir o montante das pensões de maneira confiável e previsível: a taxa de crescimento da massa salarial talvez seja menor do que a taxa de retorno do capital, mas é de cinco a dez vezes menos volátil. O mesmo vale para o século XXI, e a aposentadoria por repartição continuará, então, a fazer parte do Estado social ideal do futuro em todos os países. (Piketty, 2014, p. 476).

As possibilidades de manter um sistema de seguridade social que seja capaz de reduzir as desigualdades é presente no debate acadêmico na Europa, especialmente nos países que foram pioneiros nas medidas de proteção social pública. A questão do envelhecimento da população e o aumento da longevidade aparecem nas discussões sobre o sistema de aposentadorias e pensões.

Num mundo onde as pessoas vivem até os oitenta e noventa anos, é difícil conservar os mesmos parâmetros escolhidos numa época em que se vivia até os sessenta e setenta anos. Além do mais, o aumento da idade de início da aposentadoria não é só uma maneira de aumentar os recursos disponíveis para os assalariados e os aposentados (o que é sempre algo bom, tendo em vista o fraco crescimento). Corresponde também a uma necessidade de realização individual no trabalho: para muitas pessoas, aposentar-se aos sessenta anos e entrar logo num período de inatividade potencialmente mais longo do que a duração de sua carreira profissional é uma perspectiva nada acolhedora. A dificuldade é que existe, nessas questões, uma grande diversidade de situações individuais. (Piketty, 2014, p. 476).

Outro aspecto a ser considerado é a complexidade dos diferentes sistemas de aposentadorias, com regras diferentes para funcionários públicos, assalariados do setor privado e para trabalhadores não assalariados. Assim, as medidas de reformas no Estado de bem-estar social envolvem principalmente o setor das aposentadorias.

A criação de um sistema único de aposentadorias fundado em contas individuais, permitindo a cada um adquirir os mesmos direitos, qualquer que seja a complexidade da trajetória profissional, é uma das reformas mais importantes que o Estado social enfrenta no século XXI. Esse sistema permitiria a cada pessoa prever da melhor maneira possível o que esperar da aposentadoria por repartição e, assim, organizar melhor as escolhas de poupança e de acumulação de riqueza, que num mundo de crescimento fraco desempenharão necessariamente um papel importante, ao lado do sistema por repartição. A aposentadoria é o patrimônio daqueles que não possuem patrimônio, como muitos dizem. (Piketty, 2014, p. 477).

Nos países industrializados da Europa, a discussão sobre as mudanças nos sistemas de aposentadorias e pensões foi estabelecida como um campo de negociações entre o Estado (governos), sindicatos e empresários. As negociações foram conduzidas buscando gerar consensos políticos sobre as reformas no Estado de bem-estar. A síntese desse processo de reformas no modelo bismarckiano de bem-estar social europeu¹, aponta as disputas entre os vários atores (governo, sindicatos e empresários) na formulação de respostas para as crises do estado de bem-estar. Conforme Palier (2010) houve uma mudança no sistema de financiamento dos benefícios assistenciais, colocados como responsabilidades do orçamento fiscal do Estado e os benefícios previdenciários financiados com recursos dos seguros sociais. Na Europa houve um retorno de políticas para os pobres e o Estado do

1 Alemanha, França, Áustria, Bélgica, Itália, Espanha, Suíça, República Tcheca, Polónia, Hungria e Eslováquia.

bem-estar social deixou de ter como objetivo central a redução das desigualdades sociais e passou a atuar no alívio da pobreza. “Houve a dualização do seguro social, com a inclusão dos trabalhadores em tempo parcial e na manutenção dos seguros para contribuintes de longa duração” (Palier, 2010).

As novas demandas para o estado do bem-estar social não resultam apenas das transformações econômicas que geram desemprego ou trabalhos precários, mas também de processos societários que envolvem novas formas de organização da vida familiar, novas formas de pensar as trajetórias individuais, as escolhas e as condições sociais necessárias para maior autonomia das mulheres. As mudanças demográficas aparecem como um desafio para os sistemas de bem-estar bismarckiano ao questionar o acordo entre gerações com sistemas de repartição para benefícios previdenciários e as condições de manter seu funcionamento considerando as mudanças no trabalho, na família e na longevidade. Esse debate sobre as reformas nos sistemas de aposentadorias cresceu na década de noventa também nos países da América Latina, fazendo surgir a crítica aos gastos sociais públicos. O receituário neoliberal foi incorporado no discurso sobre a necessidade de reformas dos sistemas de aposentadorias e pensões também no Brasil.

A ATUAÇÃO DO ESTADO NA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL

As questões sobre as reformas dos sistemas de previdência social nos países europeus também estão em debate no Brasil. A diferença central é que no Brasil o mercado de trabalho foi organizado a partir da abolição da escravidão (1888) de forma a manter desigualdades entre vários segmentos das classes trabalhadoras. O Brasil não tem um mercado de trabalho estruturado e que funcione como mecanismo de redução de desigualdades. Dessa forma, o nível de desigualdade social no país foi aprofundado com a criação de um sistema de proteção previdenciária organizado para os trabalhadores formais do setor urbano, excluindo a maior parte da população trabalhadora que estava em trabalhos precários e informais. No Brasil o mercado de trabalho é estratificado a partir de questões étnicas, de gênero e de região. A população afrodescendente, especialmente as mulheres negras tem os piores postos de trabalho, a região nordeste concentra maior parte da população em situação de pobreza.

A proteção previdenciária surgiu no Brasil em 1923, como um sistema corporativo para o trabalhador formal do setor urbano industrial, especialmente na região sudeste, e para os funcionários públicos. A expansão do sistema no período de 1930-1980 não universalizou a proteção previdenciária, mantendo a desigualdade entre os trabalhadores protegidos e os excluídos.

Em 1923, com a Lei Eloy Chaves, foram criados os seguros sociais para os trabalhadores urbanos no Brasil, as Caixas de Aposentadorias e Pensões. Ao ser instituído como um seguro social revelou os interesses dos trabalhadores na luta pela proteção social e, ao mesmo tempo os interesses dos empregadores e do Estado no sentido de legitimar a ordem social e o assalariamento da força de trabalho. O financiamento e a gestão das Caixas de Aposentadorias e Pensões estavam a cargo das empresas e seus trabalhadores, evidenciando o caráter liberal do Estado brasileiro na República Velha (1889-1930).

Com as mudanças no cenário político na década de trinta, o Estado assumiu o controle dos fundos de previdência, criando os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) em 1933. A política econômica do governo Vargas, voltada para o setor industrial, favoreceu o crescimento no número de trabalhadores urbanos. Os recursos mobilizados pelos fundos de previdência social passaram a ser controlados pelo Estado, fazendo aumentar a poupança pública e foram, em grande parte, destinados aos investimentos de infraestrutura e para financiar setores privados. Houve mudança institucional no seguro social, a organização deixou de ser a partir das empresas para ser por categorias profissionais, estas definidas em lei, os interesses se ampliaram para além da proteção dos trabalhadores para o fortalecimento da poupança nacional com o fundo previdenciário gerido pelo governo federal e usado como recurso para financiar o projeto de modernização da economia. Nesse contexto houve a ampliação da ação do Estado no desenvolvimento econômico e a teoria keynesiana tornou-se a referência para a ação do governo de muitos países. Na América Latina, foi com a criação da CEPAL em 1948, que essa teoria se disseminou, orientando o processo de industrialização da região a partir da coordenação do Estado.

Com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões — IAP — a burocracia sindical passou a fazer parte da gestão da previdência social, atuando em colaboração com o Estado (governo Vargas). Os diferentes IAP mantinham seus benefícios previdenciários, buscando fortalecer sua categoria profissional, levando a um padrão desigual de proteção dos trabalhadores.

Os funcionários públicos de nível superior foram inseridos em regime próprio de previdência social, com regras diferentes do setor privado, fortalecendo a burocracia estatal.

(...) o custeio do regime previdenciário do servidor público existe desde a criação do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado — IPASE, que foi criado pelo Decreto-Lei Nº 288/1938, cuja contribuição dos servidores variava entre 4 e 7% de acordo com a sua remuneração, enquanto a

contribuição total do Governo correspondia, no máximo, a 18%. (...) Tais contribuições financiavam o pagamento das pensões e pecúlios aos dependentes dos servidores, enquanto que as aposentadorias eram pagas integralmente pelo Tesouro. (ANFIP, 2016, p. 111).

Em 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social buscou uniformizar os benefícios previdenciários no país, o que teve forte resistência dos sindicatos, pois temiam que essa uniformização reduzisse os benefícios das categorias profissionais mais organizadas. Santos (1987) coloca como os interesses corporativos foram importantes para manter a diferença de benefícios até 1966, quando então, o governo militar unificou a previdência social com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social — INPS e excluiu os sindicatos da gestão da previdência.

Até a década de setenta no Brasil, somente os trabalhadores urbanos foram inseridos na proteção previdenciária, com contribuições descontadas de seus salários, outra parte dos recursos foi da contribuição patronal e ao Estado coube financiar de forma residual a previdência, formando um sistema tripartite. Embora com obrigações legais de contribuir com os fundos previdenciários, sempre existiu a sonegação da contribuição patronal e do Estado, fazendo cair no salário dos empregados parte importante do financiamento do sistema previdenciário.

O surgimento da previdência social sob o controle do Estado, com a gestão do governo federal, serviu como um instrumento de barganha política junto aos trabalhadores, com o uso político da proteção social e, ao mesmo tempo, junto aos empregadores devido o financiamento de investimentos e a possibilidade de renúncia fiscal da cota patronal, sem falar ainda das falhas no sistema de controle da sonegação fiscal pelo Estado.

Como um importante instrumento político, a previdência social esteve presente nas políticas de governo após 1930, ora para expandir o sistema ou para controlar seus recursos, ora para propor medidas de alterações nas regras de financiamento e nos benefícios previdenciários. A previdência social tornou-se a principal política pública de proteção social e, a sua trajetória evidencia o poder de atores sociais e as teorias que justificam seu surgimento como sistema público administrado pelo Estado.

O sistema de previdência social ao mobilizar vultosos recursos (financeiros e políticos) tornou-se o eixo da proteção social pública e mecanismo de solidariedade horizontal entre os trabalhadores ao permitir que os benefícios pagos para os aposentados fossem custeados pelos trabalhadores ativos. Ao ser instituído pelo governo militar

como um sistema nacional em 1966 como regime de repartição, o Instituto Nacional de Previdência Social — INPS — ampliou o poder do Estado em utilizar os seus recursos, excluindo os trabalhadores e empregadores da administração do fundo previdenciário. O INPS concentrou uma soma considerável de recursos e permitiu ao Estado ampliar suas ações em investimentos de infraestrutura com recursos da previdência social. O regime de financiamento foi uniformizado com percentual definido para desconto dos trabalhadores e empregadores e, o Estado cobria as eventuais insuficiências de recursos, o sistema de capitalização coletiva foi transformado num regime geral de repartição simples, todos contribuem para um mesmo fundo. Houve a estatização dos seguros de acidente de trabalho em 1967, passando a integrar a previdência social. Ficou evidente o aumento da atuação e controle do Estado na previdência social. Na década de setenta houve expansão da cobertura previdenciária ao incluir setores como os trabalhadores autônomos, domésticos e os trabalhadores rurais, estes foram inseridos por meio da criação de um fundo específico para custear os benefícios para os trabalhadores rurais — o FUNRURAL, com regras diferentes dos trabalhadores urbanos.

O período de 1930-1980 no Brasil evidenciou uma atuação mais forte do Estado na coordenação dos investimentos em infraestrutura e modernização da economia e também na área social, especialmente na previdência. Embora desde 1977 já existisse legislação sobre fundos privados de previdência social, o regime geral público — o Instituto Nacional de Previdência Social — INPS — seguia como regra obrigatória para proteção previdenciária do setor privado e de parte dos servidores públicos.

Vale ressaltar que até a Constituição de 1988, os textos constitucionais somente tratavam de contribuições para o Regime Geral de Previdência Social — RGPS, silenciando, pois, sobre contribuições para regimes de Previdência do servidor público. É certo que somente algumas carreiras de servidores de nível superior, amparadas por estatutos, estavam protegidas por aposentadoria do Poder Público, sendo que a maior parte dos servidores, principalmente das autarquias e fundações públicas, estava sujeita ao RGPS, em condições análogas à Consolidação das Leis do Trabalho — CLT. (ANFIP, 2016, p. 113).

No período de 1930-1980 houve a ampliação do Estado no controle e regulação da proteção previdenciária no Brasil. Com o governo militar e a criação do INPS os trabalhadores foram excluídos da gestão da previdência. O setor empresarial privado deixou de participar da gestão, mas foi beneficiado com os investimentos com recursos do fundo previdenciário, e o ator principal passou a ser o Estado — governo

federal. Nesse contexto havia forte convicção teórica e política por parte da burguesia nacional da importância da atuação do Estado na modernização da sociedade e da economia do país, e o fundo previdenciário foi um instrumento para tal tarefa. Embora houvesse crítica ao uso dos fundos previdenciários para financiar setor privado, os movimentos contrários ao governo militar foram duramente reprimidos. Podemos ver como a burguesia nacional se comportou diante da ditadura militar, dando apoio político em troca de benesses econômicas, num projeto de capitalismo associado aos interesses da burguesia internacional, especialmente com o apoio dos EUA no período da guerra fria e no combate ao comunismo. Parte da sociedade, especialmente as classes médias, que foi beneficiada com a modernização da economia, era favorável a atuação do governo federal, legitimando a ditadura que durou por duas décadas (1964-1984).

As ideias keynesianas, que já estavam sendo difundidas na América Latina com a criação da CEPAL, justificavam a importância do Estado como agente promotor do desenvolvimento, traduzido como industrialização. Os fundos públicos, entre eles o fundo previdenciário, foram instrumentos importantes para o crescimento econômico. Com a expansão da atividade industrial e o elevado crescimento econômico no período denominado Milagre Econômico, ampliaram-se consideravelmente os recursos da previdência social.

Na década de setenta foi criado um sistema que integrou a previdência social, a assistência à saúde dos trabalhadores vinculados à previdência e assistência social. Foi um período de expansão da atuação do Estado na área da proteção social aos trabalhadores e pela primeira vez na história do país, a institucionalização da assistência social como esfera pública estatal em um ministério. Nesse período o crescimento econômico e a expansão dos direitos sociais foram funcionais para legitimar um Estado ditatorial, buscando manter a ordem social. A política econômica durante o governo militar manteve o controle sobre o salário que teve perda de seu valor, agravando as condições de vida dos trabalhadores. Houve uma estratégia de articular a repressão com medidas assistenciais durante o período da ditadura militar.

Quando o período de crescimento econômico impulsionado a partir dos investimentos públicos terminou, a década de oitenta evidenciou a crítica à atuação do Estado na regulação econômica, trazendo o discurso neoliberal em defesa do Estado mínimo. Do ponto de vista teórico, a crise econômica mundial foi também a crise da teoria keynesiana e o fortalecimento da teoria neoliberal (Friedman, 1985) propondo a redução da atuação do Estado na área social e na coordenação do desenvolvimento econômico.

(...) a vitória eleitoral de Ronald Reagan em 1980 nos EUA permitiu liderar uma frente política internacional que trocou o receituário econômico keynesiano pelo credo neoliberal, conjuntamente com Margaret Thatcher na Inglaterra e Helmut Kohl na Alemanha. (Pochmann, 2016, p. 90).

A década de oitenta marcou um processo político complexo no Brasil, de um lado a luta por democracia e por direitos de cidadania, inclusive na área social e, ao mesmo tempo a crise fiscal do Estado em razão das mudanças na economia mundial, com a moratória da dívida externa e a pressão de organismos internacionais — FMI e Banco Mundial.

O fim da ditadura militar foi resultado da crise econômica e política da década de oitenta. A ordem jurídica criada pela Constituição Federal de 1988 foi um pacto frágil, que se por um lado criou um conceito de seguridade social ampliando os direitos sociais, de outro lado, manteve intocadas as estruturas geradoras da desigualdade social, sem alterar o poder econômico e político das elites. Ao ser promulgada a Constituição Federal de 1988 já enfrentava as críticas dos setores conservadores, com a alegação dos excessos na área da proteção social pública e a incapacidade de o Estado assumir os custos dessa proteção social num contexto de aumento da dívida pública. O uso dos fundos públicos para assegurar direitos sociais sempre foi visto como um gasto excessivo pelas elites econômicas do país.

O suposto déficit da previdência tem sido usado como argumento para a necessidade da reforma previdenciária desde a Constituição em 1988. Na época da assinatura da Carta, inúmeros defensores do equilíbrio orçamentário do Estado diziam que os ditames da Carta tornariam o país ingovernável. (Ugino e Marques, 2012, p. 25).

A disputa pelos fundos públicos mostra os diferentes interesses que atuam na sociedade e no Estado. Quando cresceu a crítica à atuação do Estado na área social e na regulação da economia, a teoria neoliberal apresentou o mercado como fonte de toda virtude e eficiência. Após 1990, áreas de atuação do Estado tornaram-se interessantes ao mercado, especialmente nos serviços de educação, saúde e na venda de previdência privada. O ator principal passou a ser o mercado financeiro e, a previdência social se tornou uma área de interesse para o lucro privado. Nesse contexto os mercados passaram a exigir do Estado as reformas na previdência social. De um lado o interesse em explorar esse filão do mercado — venda de previdência privada e, de outro, a necessidade de reduzir os gastos públicos na área social a fim de assegurar a geração de superávits primários para saldar os juros da dívida pública e agradar ao mercado financeiro.

Na economia brasileira é evidente um processo de desindustrialização, em parte como resultado da política de abertura comercial e de outro lado, em razão da crítica a atuação do Estado na coordenação do desenvolvimento econômico. Conforme Pochmann (2016) a partir da política econômica neoliberal no Brasil, na década de noventa cresceu os empregos no setor de serviços e houve redução do emprego na indústria, a elevação das taxas de juros favoreceu a financeirização da riqueza.

Em nome do programa de combate à inflação, como o Plano Real a partir de 1994, por exemplo, o país terminou desconstruindo o papel anterior do Estado desenvolvimentista, privatizando sem estratégia parte significativa do setor produtivo estatal (empresas e bancos) e abrindo sua economia à internacionalização produtiva e financeira. (Pochmann, 2016, p. 99).

Ganhou destaque a teoria monetarista, inspirada nos preceitos liberais do livre mercado e da limitação à atuação do Estado. Um novo individualismo liberal divulgado pela escola de Chicago (EUA) promoveu a crítica da teoria keynesiana e com ela, a funcionalidade do gasto público. Aliado à abertura comercial e privatizações, as mudanças nos processos produtivos, com a intensificação de mecanismos eletrônicos, resultaram na retração do emprego industrial e expansão dos setores de serviços. Na década de noventa houve um ataque às organizações sindicais num contexto de baixo crescimento econômico e elevação do desemprego. Com a redução nos níveis de emprego, aumento da longevidade e com sistemas previdenciários amadurecidos, com elevação no número de aposentados, a previdência social passou a ser analisada, pelos setores conservadores, como um problema de déficit que exige reformas para manter o equilíbrio atuarial. Assim, surge a crítica à previdência social pública e a proposta de privatizar o sistema, a partir da ampliação dos fundos privados de previdência social.

AS MUDANÇAS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO PERÍODO DE 1998-2015

O argumento central defendido neste texto é de que a proposta de mudança na previdência social brasileira não decorre da sua crise de recursos, o alegado déficit, mas da intenção de colocar a previdência como um bem de mercado, atendendo os interesses do capital financeiro. O argumento sobre o poder do capital financeiro no contexto atual é apresentado nas análises de pesquisadores que discutem o fundo público.

A financeirização da riqueza implica em pressão sobre a política social, especialmente as instituições da seguridade social, pois aí está o nicho dos

produtos financeiros. Com isso, as propostas neoliberais incluem a transferência da proteção social do âmbito do Estado para o mercado, a liberalização financeira passa pela privatização dos benefícios da seguridade social. (Salvador, 2010, p. 606).

O capital financeiro depende da formação do fundo público. A exploração do capital não se faz apenas na esfera da produção com a extração da mais valia senão, socializando para o conjunto dos trabalhadores o financiamento do capital via apropriação dos fundos públicos. O predomínio da fração financeira do capital se faz inclusive sobre o capital industrial, subordinando o processo produtivo à rentabilidade do capital financeiro. Nesse sentido, é fundamental apropriar-se do Estado e dar a direção para política econômica que favoreça a financeirização da riqueza.

Nos anos noventa, com o argumento de que a previdência social estava deficitária em razão da ampliação dos benefícios a partir da Constituição Federal de 1988, criticando especialmente a ampliação no valor do benefício de aposentadoria para o trabalhador rural e, que as mudanças demográficas já indicavam o envelhecimento populacional, houve uma grande campanha na mídia e nos debates políticos sobre a urgência de promover a reforma por meio de emenda constitucional. O Governo Federal enviou para o Congresso Nacional em 1995² uma proposta de alteração da previdência social a qual foi aprovada por meio de Emenda Constitucional em 1998 (EC Nº 20/1998). A reforma na previdência social alterou as regras dos benefícios de aposentadorias, as principais medidas foram: a eliminação do critério do tempo de trabalho, passando a considerar o tempo de contribuição para acesso aos benefícios previdenciários; ampliação do tempo de contribuição ao criar o fator previdenciário, um mecanismo que considera a idade para definir o valor dos benefícios e assim reduzir aposentadorias consideradas precoces; mudanças no teto para aposentadorias; tempo de contribuição e idade mínima para a aposentadoria no setor público, o tempo mínimo de serviço público de dez anos e tempo mínimo de cargo de cinco anos; para professor da educação infantil e do ensino fundamental e médio a aposentadoria especial com redução de cinco anos de contribuição, foi excluído o professor do ensino superior dessa redução de tempo de contribuição, alteração de regra de cálculo dos benefícios para setor público (Costa, 2006).

2 A Lei Nº 8213/1991 que regulamentou a Constituição Federal de 1988 sobre o Regime Geral da Previdência Social e em 1995 o Governo Federal já fez a proposta de reforma da previdência social.

A busca em ampliar o tempo de contribuição e reduzir o valor dos benefícios previdenciários encontrou resistência nos setores sindicais e nos partidos de oposição, entre eles o PT — Partido dos Trabalhadores. A proposta do governo Fernando Henrique Cardoso (1998) era uma mudança mais profunda na previdência social, manter uma previdência básica pública e a criação de um sistema de capitalização individual em substituição do regime geral de repartição. Como houve forte resistência nos setores organizados das classes trabalhadoras (sindicatos e centrais sindicais) e dos partidos de oposição, as mudanças promovidas pela EC Nº 20/1998 não foram estruturais, mas sim incrementais ou paramétricas.

As reformas não-estruturais ou paramétricas melhoram o sistema de previdência público para fortalecê-lo financeiramente a longo prazo; por exemplo, aumentam a idade para aposentadoria ou as contribuições, ou regulam de maneira mais rigorosa a fórmula para o cálculo do benefício. Essas reformas eram as típicas na região até princípios dos anos 80 e ainda continuam sendo praticadas em vários países. (Mesa-Lago, 2006, p. 41).

A orientação neoliberal do Estado no Brasil foi questionada no período de 2003-2014, com o Governo Federal buscando retomar os investimentos públicos favoráveis ao crescimento econômico e geração de empregos. No entanto, o governo Lula, pressionado pelo mercado financeiro, promoveu reforma na previdência social em 2003, especialmente na previdência do funcionário público. Já na campanha eleitoral em 2002 o programa de governo de Lula apontava para criação de “um sistema previdenciário básico, universal, público, compulsório, para todos os trabalhadores brasileiros, do setor público e privado” (Ugino e Marques, 2012, p. 34). Ao lado da previdência básica seria estimulada a previdência complementar para os trabalhadores do setor público e privado, o que “resultaria no fortalecimento do mercado interno de capitais e na formação de poupança de longo prazo para o financiamento do desenvolvimento da economia brasileira” (Ugino e Marques, 2012, p. 35).

A Emenda Constitucional Nº 41/2003 promoveu a reforma do regime previdenciário do servidor público e em especial a criação da previdência complementar facultativa como fundos de pensão; a introdução da contribuição dos inativos e pensionistas, além dos servidores ativos, de forma a assegurar um regime de previdência de caráter contributivo e solidário; o estabelecimento de teto do benefício; a aposentadoria integral passa a ter condicionantes mínimos de dez anos de carreira, 20 anos de serviço público e cinco anos no cargo de referência, 35 e 30 anos de contribuição e 60 e 55 anos de idade (para homens e mulheres, respectivamente); o cálculo do benefício

passa a ser feito pela média das contribuições para os servidores que não cumpriram ainda os requisitos da aposentadoria integral; fim da paridade entre ativos e inativos para os futuros inativos e pensionistas e indexação dos benefícios de aposentadoria e pensão à inflação; introdução de nova base de cálculo das pensões.

Além da EC 41, durante o governo Lula, a reforma da previdência foi complementada pela Emenda Constitucional 47 (EC 47), aprovada em 05-07-2005. Esta emenda tratou, entre outros assuntos, da questão do financiamento da SS e da disposição de um sistema especial de inclusão previdenciária aos portadores de deficiência, aos trabalhadores de baixa renda e aos sem renda própria (incluindo as donas de casa e os trabalhadores informais urbanos). Nesse sistema especial, seriam garantidas alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do RGPS. (Ugino e Marques, 2012, p. 36).

A aprovação da Lei Nº 12.618 de 2012 (governo Dilma) foi um passo importante para completar a reforma da previdência do setor público, criando entidades fechadas de previdência complementar.

Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud). (Lei Nº 12.618/2012).

No seu segundo mandato, o governo Dilma³ aprovou alterações em benefícios previdenciários em 2015, mudando o cálculo para o benefício com a regra para conceder aposentadoria integral aos trabalhadores, somando o tempo de contribuição e a idade, o resultado igual ou superior a 85 pontos (para mulheres idade mínima de 55 anos + 30 de tempo de contribuição) e 95 pontos (para homens idade mínima de 60 anos + 35 de tempo de contribuição).

3 Em 2014 houve a reeleição de Dilma Rousseff (PT) para presidência da República numa disputa acirrada com o candidato derrotado Aécio Neves (PSDB). A crise política desencadeou uma reação conservadora e um movimento de denúncias de corrupção do governo do PT. As acusações de corrupção do Governo Lula e Dilma se somaram as ideias neoliberais contrárias aos gastos públicos, exigindo a retomada da austeridade e controle fiscal.

A Lei Nº 13.135/2015 alterou a pensão por morte, criaram novos e rigorosos critérios para o acesso ao benefício, afetando tanto os segurados do RGPS —Regime Geral da Previdência Social—, quanto para os segurados do RPPS — Regime Próprio da Previdência Social. As principais alterações introduzidas foram: carência de 18 contribuições mensais; tempo mínimo de 02 anos de casamento ou união estável; exclusão do indigno que praticou crime contra o segurado, do rol dos dependentes; supressão da vitaliciedade e instituição da duração da pensão conforme a idade do cônjuge ou companheiro; entre outras.

No segundo governo Dilma (2015-2016), a meta de ajuste fiscal ficou evidente com a nomeação de Joaquim Levy⁴ para o Ministério da Fazenda, colocando como urgente o corte de gastos públicos, afetando a previdência social. A crise política levou a queda do crescimento da economia, em 2014 o PIB cresceu 0,1% e em 2015 teve um resultado negativo de -3,8% (IBGE, 2016). Como a previdência social tem relação com o nível de atividade da economia, a elevação do desemprego e a recessão afetam a arrecadação das contribuições previdenciárias.

Houve aumento da cobertura da previdência social no período de 2005-2015, esse fato esteve ligado ao aumento de empregos formais até 2014 e a política de inclusão previdenciária efetivada pela EC Nº 47/2005. Mas, ao mesmo tempo, houve aumento na renúncia fiscal, com medidas de desoneração de verbas destinadas à seguridade social que retiraram R\$ 157 Bilhões em 2015, afetando também a previdência social. Com a queda da atividade econômica a crise passou a ser associada aos gastos sociais do governo trazendo para discussão a necessidade de novas reformas na previdência social. Com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (PT) em 31 de agosto de 2016, a crise política e econômica se agravou e as propostas de redução dos gastos sociais passaram a ser o objetivo do governo Temer, que a sucedeu na presidência.

NOVAS PROPOSTAS DE REFORMAS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL — 2016 A 2019

Em 2016 Michel Temer (MDB) assumiu o cargo de Presidente da República a partir do apoio de setores conservadores do Congresso Nacional e do Judiciário. O governo apresentou a proposta de retomada da política de controle da inflação e da realização de ajustes fiscais, com corte nos gastos sociais e reforma da previdência social. A

4 Joaquim Levy tomou posse em 05/01/2015 para o Ministério da Fazenda e saiu em dezembro de 2015. Após deixar o Governo, Joaquim Levy assumiu a Diretoria Financeira do Banco Mundial (Bird) em Washington (EUA).

política econômica de austeridade limitou os gastos sociais em um contexto de elevação do desemprego, agravando o quadro social do país.

Como política de ajustes fiscais o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional Nº 93 em 2016, proposta pelo governo Temer para elevar para 30% a Desvinculação de Receitas da União (DRU) permitindo retirar parte dos recursos destinados à seguridade social com a finalidade de pagar juros da dívida pública. Aprovou também a Emenda Constitucional Nº 95/2016 que instituiu um novo regime fiscal, limitando por 20 anos os gastos públicos na área social.

O déficit da previdência social foi apresentado pelo governo Temer como argumento para justificar as medidas de reforma que reduzem os direitos dos trabalhadores e ampliam o espaço do mercado na venda de planos de previdência privada. O governo Temer enviou ao Congresso Nacional uma proposta de reforma da Previdência Social (PEC Nº 287/2016) que não teve aprovação. Nessa proposta o governo pretendia aumentar a idade mínima para aposentadoria (aos 65 anos homens e 62 anos Mulheres), elevar de 15 anos para 25 anos de contribuição a carência para aposentadoria por idade, elevar para 40 anos de contribuição para aposentadoria integral por tempo de contribuição. O governo apresentou dados demográficos sobre o envelhecimento da população e sobre a entrada da mulher no mercado de trabalho para justificar mudanças nos critérios de idade para aposentadoria. Houve mobilização e protestos contra a proposta de reforma da previdência em todo o país.

O debate sobre a previdência social levou a criação de uma “CPI da Previdência Social (CPIPREV), que examinou com profundidade a contabilidade, as fontes de custeio, os benefícios, e os aspectos controversos que envolvem a necessidade de recursos para o financiamento do sistema, especialmente o Regime Geral da Previdência Social (RGPS)” (Senado Federal do Brasil, 2017, p. 7). O resultado dessa CPI —Comissão Parlamentar de Inquérito— levou em consideração os dados sobre as renúncias fiscais e a queda da arrecadação como fatores que afetam a previdência social, confrontando os dados apresentados pelo governo Temer.

Mesmo sem aprovar a proposta de reforma da previdência social, o governo Temer extinguiu o Ministério do Trabalho e Previdência Social, transformando-o em Ministério do Trabalho; transferiu a previdência social para o Ministério da Fazenda, criando uma Secretaria da Previdência Social e deixando evidente a intenção de submeter a previdência ao setor financeiro. Com a meta de reduzir gastos na área da previdência social o governo Temer promoveu ações de verificação e corte de benefícios por incapacidade (auxílio-doença e aposentadoria por invalidez) com o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI).

O governo Temer⁵ não conseguiu apoio do Congresso Nacional, foi retirada a tramitação da PEC N° 287 e a reforma da previdência ficou como prioridade da agenda dos partidos na disputa eleitoral de 2018.

No Brasil as eleições de 2018 foram polarizadas entre os partidos PSL (Bolsonaro) e PT (Haddad), com um desfecho favorável a continuidade das propostas do governo Temer. A eleição de Bolsonaro em 2018 expressa a virada conservadora no país que teve início em 2014. O início do governo Bolsonaro se mostrou como um ataque aos direitos da seguridade social. O envio da Proposta de Emenda Constitucional —PEC N° 06/2019 (reforma da previdência, do benefício da assistência social e abono salarial) se deu com objetivo de reduzir os gastos sociais, atacando os direitos previdenciários e assistenciais. O Decreto N° 9.699 de 08 de fevereiro de 2019 do presidente Bolsonaro retirou recursos da seguridade social e do orçamento fiscal (seiscientos e seis bilhões, cinquenta e seis milhões, novecentos e vinte e seis mil, seiscientos e noventa e um reais), marcando a política econômica de ajustes e transferência de recursos para o pagamento de encargos financeiros do governo federal.

O ministro da Economia do governo Bolsonaro, Sr. Paulo Guedes, afirma a intenção de desconstitucionalizar a matéria previdenciária, tendo como referência um modelo sintético de constituição como a dos Estados Unidos. Fica claro que não é apenas uma reforma da previdência e assistência social que o governo busca, mas sim, do modelo de Estado e da constituição, reduzindo as garantias dos direitos sociais. O argumento usado para justificar a reforma é a desigualdade de renda do Brasil e aponta como causa dessa desigualdade a questão fiscal com o custo da previdência social. É um argumento falacioso e que oculta os reais motivos da PEC N° 06/2019 e dos efeitos que terá sobre o agravamento do quadro social do país. O pagamento de juros da dívida pública aparece como resultado direto do custo da previdência social e não como resultado de uma política econômica de financeirização da riqueza que subtrai recursos da seguridade social e que dá isenções/renúncias fiscais a setores econômicos, que não fiscaliza a sonegação fiscal. O governo cria um discurso que culpa a previdência social pela crise econômica do país. A grande meta do governo é entregar a previdência social para o mercado financeiro ao criar o regime de capitalização.

A proposta de reforma da previdência foi objeto de discussão no Congresso Nacional, apesar das resistências dos partidos de esquerda e mobilizações de segmentos organizados da sociedade civil contra as

5 O presidente Michel Temer também foi denunciado por corrupção em 2017, e a crise política se agravou com a proximidade das eleições de 2018.

alterações propostas pelo governo Bolsonaro, a reforma foi aprovada em 23/10/2019. As medidas aprovadas acabam com a aposentadoria por tempo de contribuição, eleva a idade para aposentadoria das mulheres em 62 anos e homens em 65 anos, muda o cálculo para o valor das aposentadorias considerando todo o período de contribuição e não mais apenas os 80% dos maiores salários de contribuição; muda o benefício de pensão por morte e sobre os benefícios assistenciais manteve o valor do benefício em um salário mínimo e a idade para requerer em 65 anos. Pontos polêmicos ficaram para a chamada PEC Paralela, que vai incluir estados e municípios na reforma e alterar a aposentadoria especial (por periculosidade) coloca em discussão o regime de capitalização, entre outras, são polêmicas e de difícil negociação com os partidos políticos e setores da sociedade.

BIBLIOGRAFIA

- ANFIP (2016). “Regimes próprios de previdência social” em *Previdência Social: contribuição ao debate*. Brasília: ANFIP.
- Costa, Lucia (2006). *Os impasses do Estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- Costa, Lucia (2018). A Previdência Social no Brasil: atores, teorias e a disputa de interesses. *Serviço Social em Revista*, 21(1).
- Friedman, Milton (1985). *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Nova Cultural.
- Howlett, Michael; Ramesh, M e Perl, Anthony (2013). *Política pública: seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- IBGE (2016). *Síntese dos Indicadores Sociais*. Brasil: IBGE.
- Lei Nº 12.618, de 30 de abril de 2012*. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências. Brasil. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12618.htm

- Lei Nº 13.135, de 17 de junho de 2015*. Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 de junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e dá outras providências. Brasil. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13135.htm
- Mesa-Lago, Carmelo (2006). *As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social*. Brasília: Ministério da Previdência Social.
- Palier, Bruno (Ed.) (2010). *A long goodbye to Bismarck?* Amsterdão: Amsterdam University Press.
- Piketty, Thomas (2014). *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca.
- Pochmann, Marcio (2016). *Brasil sem industrialização: a herança renunciada*. Ponta Grossa: Editora UEPG.
- Salvador, Evilasio (2010). Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. *Serviço Social & Sociedade, 104*.
- Santos, Wanderley Guilherme (1987). *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus.
- Senado Federal do Brasil (2017). *Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV): Relatório final*. Recuperado de <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/539169>
- Ugino, Camila Kimie y Marques, Rosa Maria (2012). As reformas previdenciárias brasileiras sobre a pressão neoliberal. *Textos & Contextos, 11(1)*.

POLÍTICA ASISTENCIAL Y TRABAJO EN ARGENTINA Y URUGUAY

PRIMERAS APROXIMACIONES HACIA UN ABORDAJE COMPARADO

Laura Vecinday, Eliana Lijterman y Malena Hopp

INTRODUCCIÓN

La ampliación e institucionalización de la política asistencial es un rasgo común en los países latinoamericanos en su ingreso al siglo XXI. Durante el ciclo de “gobiernos progresistas”, de la primera “década larga” de los años dos mil, las cuestiones del bienestar y de la integración social registraron una renovada centralidad, movilizándolo la reconfiguración de las políticas socio-laborales. Si consideramos que estas modelan las condiciones de vida y de reproducción de los trabajadores, podemos afirmar que su ampliación e institucionalización solo pueden ser comprendidas en relación con las transformaciones del mundo del trabajo y sus efectos sobre los segmentos más empobrecidos de la clase trabajadora. Nos proponemos, pues, examinar la relación entre dichas transformaciones y las estrategias de política social, prestando atención a los modos de reorganización de las prestaciones asistenciales bajo nuevos principios, en un escenario de mayor presencia de trabajadores autoválidos en su cartera de “clientes”, durante un ciclo político y económico caracterizado por una recomposición relativa de la institucionalidad laboral en ambos países.

Para ello, ponemos en serie dos intervenciones desplegadas en Argentina y Uruguay, como analizadores de las relaciones entre la asistencia y el mundo del trabajo en el Cono Sur, durante el ciclo de

gobiernos “progresistas”: el Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja (AT) y Uruguay Trabaja (UT). Ambos dan cuenta de respuestas novedosas del Estado ante las transformaciones del mundo del trabajo, aunque lo hacen a partir de estrategias de intervención diferentes, pero con ciertos diagnósticos —sobre las causas de los problemas a abordar— y lógicas de acción convergentes.

El Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja se creó en el año 2009 mediante la Resolución del Ministerio de Desarrollo Social [MDS] N° 3182, luego de la crisis mundial y en un contexto de crecimiento económico más moderado que el que se venía dando hasta el año 2006, sumado a la persistencia de altos índices de pobreza¹. En ese contexto el gobierno nacional promovió un proceso de reorientación de las políticas socio-laborales que incluyó la creación de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social² —una de las transformaciones más notables en Argentina en el campo de la seguridad social—, así como la ampliación de la línea de políticas de promoción de la economía social que ya venían implementándose en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación desde el año 2004. Estas intervenciones partían de reconocer ciertos límites en el proceso de ampliación del empleo protegido y de la seguridad social clásica como matriz de la protección, que movilizaban la reorganización de las políticas hasta entonces dispuestas.

El objetivo de Argentina Trabaja fue la creación de cooperativas de trabajo para la realización de obras de infraestructura o mejoramiento barrial de baja o mediana complejidad. El discurso oficial inscribió esta política en una “estrategia productiva” al interior de la asistencia

1 Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC] en el segundo semestre de 2009 la tasa de pobreza se ubica en un 13,2% “Sin embargo, diversas estimaciones privadas sitúan en la actualidad los niveles de pobreza por encima del 30%, por parte como consecuencia de la persistencia de una inflación a dos dígitos” (Observatorio Social, 2010).

2 La misma fue sancionada por el Decreto 1602/2009 y consistió en la creación de un componente no contributivo dentro del subsistema de Asignaciones Familiares de la Seguridad Social destinado a la cobertura del salario familiar para trabajadores desocupados, informales y trabajadoras del servicio doméstico, con un ingreso mensual igual o inferior al Salario Mínimo Vital y Móvil. El alcance de estas medidas fue muy amplio y marcó un quiebre en la Seguridad Social argentina, ligada históricamente a la protección de trabajadores asalariados formales: más de 3,3 millones de niños fueron cubiertos por la Asignación Universal por Hijo (ANSES, 2015). Posteriormente, en el año 2011 se estableció la Asignación por Embarazo para la Protección Social y en el año 2015 se asoció a la prestación una ayuda escolar anual, con la finalidad de aproximar el nuevo componente a las reglas de las Asignaciones Familiares Contributivas. Las condicionalidades exigidas a sus usuarios en materia de salud y educación continuaron siendo la principal diferencia entre uno y otro régimen.

social, orientada a la recuperación de saberes y capacidades de aquellos sujetos que habían sido declarados “inviabiles” para el mercado en el curso de la década neoliberal en el país, mediante el montaje de circuitos alternativos de producción y comercialización que permitieran la reconstrucción de la “cultura del trabajo” (MDS, 2007, p. 135; MDS, 2010, p. 21). En 2013 el programa se amplió con la puesta en marcha de la línea *Ellas Hacen*, destinada a mujeres con más de tres hijos en situación de alta vulnerabilidad social que vivieran en barrios emergentes o fueran víctimas de violencia de género. Se reconocía, con ello, las desiguales condiciones de las mujeres en el proceso de reinserción laboral, lo que movilizó el diseño de un dispositivo específico al interior del marco programático nacional. De acuerdo a la información que presenta el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social [INAES], en 2015 existían 7781 cooperativas del programa *Argentina Trabaja*, de las cuales 2671 correspondían a *Ellas Hacen* y 5110 al programa *Ingreso Social con Trabajo*. En ambas líneas participaban más de trescientas mil personas (MDS, 2015).

Uruguay Trabaja (UT) se orienta a la inserción laboral de personas desocupadas por largos períodos de tiempo, pertenecientes a hogares en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica. UT fue propuesto para dar continuidad al componente Trabajo por Uruguay del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social [PANES], diseñado e implementado entre 2005 y 2007 como respuesta ensayada ante los elevados indicadores de pobreza y desempleo³ heredados de la crisis de 2002. Creado en 2007, UT (Ley 18 240, 2007) es uno de los componentes de Trabajo Promovido de la Red de Asistencia e Integración Social [RAIS] del Plan de Equidad, plan que propone además un conjunto de reformas estructurales de la matriz de protección social⁴. Su diseño e implementación están a cargo de la actual Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral [DINESIL] del Ministerio de Desarrollo Social [MIDES]. Corresponde a esa Dirección el desarrollo de iniciativas que “fortalezcan la integración al mundo del trabajo de las personas en condiciones de exclusión y/o vulnerabilidad social, económica y territorial”, contribuyendo al desarrollo de procesos de “inclusión social para la integración al mundo del trabajo y a

3 En 2007, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), la pobreza medida por ingresos alcanzó al 30,5% de los habitantes, la indigencia se situó en 3,2% de la población y 9,2% la tasa de desempleo.

4 El Plan de Equidad comprende la transformación de componentes estructurales (reformas tributarias y de la salud, revisión de las políticas de empleo, vivienda y educación) y la organización de los componentes que darán lugar a la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) consolidando y extendiendo la asistencia y su articulación con las prestaciones de carácter universal (MIDES, 2008).

las políticas de promoción del trabajo de tipo asociativo, solidario y cooperativo” (MIDES, s/f).⁵

La ley establece que el acompañamiento social de los beneficiarios será llevado a cabo por organizaciones de la sociedad civil u organismos públicos, responsables de la supervisión educativa de las tareas realizadas y del desarrollo de acciones técnicas que “permitan superar barreras para el acceso a los servicios sociales y programas de formación laboral y ocupacional” (Ley 18 240, 2007) El programa se mantiene desde 2007 y solo se establecieron modificaciones para implementar un sistema de cuotas para población afrodescendiente, transexual o con discapacidad y en situaciones de extrema vulnerabilidad derivadas por los equipos técnicos de otras Direcciones del MIDES⁶. Es decir, se incorporan criterios de priorización que reconocen situaciones específicas donde se acumulan dificultades para la inserción laboral.

Ambas políticas expresaron un proceso de reorganización de la asistencia, que puso en cuestión ciertos rasgos que históricamente asumió este sector; entendiéndolos como límites. Los discursos oficiales confrontaron de forma explícita con diferentes elementos que lo dotarían de un carácter “asistencialista”, agudizado a partir de las reformas neoliberales. De este modo, se produjeron intentos de profesionalización y de coordinación de las acciones asistenciales con el complejo de políticas socio-laborales, con el fin pretendido de superar su transitoriedad e inocuidad respecto del funcionamiento de los mercados (de bienes y servicios y de trabajo). La reformulación de las políticas sociales, que se producía al calor de la ampliación de su cobertura, entrañó la revisión de las modalidades hasta entonces vigentes de transferencias monetarias. La centralidad asignada al trabajo como vía de integración implicó una revisión de los programas de tipo *workfare* que se habían implementado en la región desde

5 En materia de trabajo protegido el repertorio de programas se completa con los programas Uruguay Clasifica; Primera Experiencia Laboral; Fortalecimiento de Capacidades y Competencias; Estrategia Ruralidad; Promoción, desarrollo y auditoría de Cooperativas Sociales; Promoción y desarrollo de Emprendimientos productivos; Programa Provas (Procesos con Valor Social) (MIDES, s/f).

6 La versión 2019 de UT introduce una nueva modificación que muestra su versatilidad para ampliar / reducir el foco en las poblaciones, cambio que pareciera guardar relación con el aumento reciente de la desocupación y la pérdida de puestos laborales. Según publica el Ministerio de Economía y Finanzas en su página “la tasa de desempleo ha mostrado mantenerse en niveles bajos para la historia de nuestro país en el período de estudio, registrando un comportamiento descendente hasta el año 2011, para continuar con un leve crecimiento en los últimos años. En el promedio del año 2018, la tasa de desempleo se situó en 8,7%, por encima del año anterior” (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2018).

mediados de los años noventa, sobre todo en lo relativo al estatus del trabajo como recurso asistencial y en la causalidad individualizante sobre los problemas de empleo, como carencia de capacidades para participar del mercado (Grassi, 2003). Sin embargo, la pretensión de trascender el asistencialismo pasaba por establecer una relación entre las políticas sociales y el registro del trabajo, planteándose tensiones en la discusión sobre sus fundamentos, sus diseños institucionales y sus resultados. Todo ello, en el marco de un proceso de recomposición del mercado laboral que, aun así, planteaba fuertes límites para la incorporación de la población asistida por tales intervenciones. Pese a ello, la permanente referencia al trabajo como vector de la integración social dotó de mayor legitimidad social y política a los programas socioasistenciales al reconocer la contradicción esencial que revela la figura del mendigo válido, que por “un lado, mira hacia la asistencia, puesto que el mendigo carece de todo, pero por el otro llama a la represión, puesto que es apto para el trabajo y debería vivir del esfuerzo de su cuerpo” (Castel, 1997, p. 67).

Ninguna de las dos intervenciones puede ser definida como una política de empleo, pero tampoco se trata de los tradicionales programas asistenciales. De modo que nos interesa adentrarnos en este proceso compartido por Argentina y Uruguay de reorganización de la asistencia durante el ciclo político referido, a fin de dar cuenta de las tensiones producidas al calor de estas intervenciones entre los objetivos de generar y fortalecer el trabajo como medio de integración y su uso como un recurso de la asistencia (Hopp, 2013). Por ello, el lugar ocupado por el “trabajo” en dichas estrategias resulta nodal para el análisis. A su vez, optamos por enfocarnos en la puesta en serie de estas dos políticas ya que ellas fueron significativas, por distintos motivos en cada país, de los movimientos de reorganización de las políticas socio-laborales y de las confrontaciones que se gestaban en dicho campo por la orientación de las mismas. En ambos casos, ellas encontraban sentido en el debate con ciertos elementos de intervenciones definidas como “neoliberales” y allí fundaron y disputaron su legitimidad.

El trabajo propuesto se sostiene en una metodología cualitativa en base al análisis de documentos y estadísticas diversas referidas a las transformaciones del mundo del trabajo y de la política socioasistencial en ambos países. Consideraremos las siguientes variables para el análisis: la definición del problema y la población destinataria; los requisitos de acceso y el alcance; el tipo de prestaciones del programa y las formas de contraprestación establecidas y las instituciones responsables de su implementación. Finalmente, presentaremos una breve nota sobre las modificaciones más recientes producidas en

Argentina, a partir del cambio de gestión de gobierno en diciembre de 2015 que significó el inicio de un proceso de reconstrucción neoliberal que transformó el valor social del trabajo y el sentido de la política social como elementos centrales de la reconfiguración del rol del Estado y las políticas públicas. Como parte de dicha transformación se echó por tierra la continuidad de los programas de fomento de cooperativas Argentina Trabaja y Ellas Hacen. Para concluir, esbozaremos un conjunto de reflexiones que surgen de una primera puesta en serie de las intervenciones seleccionadas con miras a un futuro análisis comparado de las mismas.

EL LUGAR DEL TRABAJO EN LA RECONFIGURACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS ASISTENCIALES

En el campo de estudios sobre la política social diversos autores han propuesto formulaciones para dar cuenta de las transformaciones de largo plazo que han tenido lugar en las últimas décadas en las estrategias de intervención social y los modelos de Estado, a partir de los modos de avance y repliegue del proyecto neoliberal. Entre ellos, destacamos los aportes de Donzelot (2013) y de Adelantado Gimeno (2017) para aproximarnos a la comprensión del lugar del trabajo en la reconfiguración de las estrategias asistenciales. Donzelot propone pensar un giro desde la “estabilización” propia de los Estados Sociales hacia la “movilización” como imperativo de las intervenciones sociales. Del mismo modo, Adelantado Gimeno refiere a la constitución de un modelo de Estado “inversor” para el que las intervenciones sociales más justas y virtuosas son aquellas que activan a los individuos, así como a la inversión de estos en sí mismos. En ambos casos, el contrapunto se plantea respecto de los Estados de Bienestar clásicos, modelo en el cual lo social se constituía como una esfera que mediatizaba los registros político y económico y que se caracterizaba por una intervención protectora de los individuos frente a las amenazas que representaban ciertas contingencias objetivas asociadas a la división del trabajo, como la desocupación. En este sentido, las intervenciones sociales perseguían como fin la “estabilización” de los sujetos a partir del reconocimiento de las causas objetivas de aquellos infortunios que, siendo experimentados individualmente, son socialmente producidos. La movilización, en contraposición, se propone contribuir a activar al sujeto para la transformación de sus comportamientos, como llave para el quiebre de la exclusión del mercado de trabajo. En este giro, la asociación entre trabajo y asistencia gana terreno, sobre todo ante la creciente participación de trabajadores válidos en la política socioasistencial. Los programas que analizamos aquí, al tomar al trabajo como un recurso estratégico de la intervención asistencial, lo hacen

retomando —desde discursos heterogéneos— la crítica a la pasividad tradicionalmente atribuida a la asistencia, acusada de producir seres dependientes de la “ayuda social” del Estado y, con ello, persiguen una legitimidad social y política que difícilmente pueda lograr la asistencia a los trabajadores válidos sin condiciones ni exigencias.

En América Latina, desde mediados de los años noventa, se produjeron una serie de crisis —económicas, políticas y sociales—, que conmovieron el presupuesto “éxito” de las reformas macroeconómicas, laborales y de la protección social, desplegadas en la región durante los años previos. Dichos procesos canalizaron y promovieron el ascenso de críticas especializadas, sociales y políticas hacia ellas y, ya en el ingreso al nuevo siglo, comenzaron a emerger nuevos regímenes políticos cuya legitimidad se fundaba y disputaba en su confrontación con el discurso neoliberal. En esta polémica, el bienestar, el trabajo y la integración social se constituyeron en cuestiones medulares, a contrapelo de la individualización de la vida que supone el proyecto neoliberal. En lo relativo a la producción de sentido y significado, se generaron políticas sociolaborales que se diferenciaron de aquel período y su discursividad. Sin embargo, en cuanto a la producción de institucionalidad los procesos han sido más ambiguos y contradictorios.

En los discursos oficiales cobró centralidad el trabajo como vector de integración y recomposición social y, de hecho, durante dicho ciclo se evidenció una recuperación notable del mercado de empleo, como también de las políticas laborales y de las condiciones de trabajo. En el proceso de reconfiguración de las intervenciones sociales del Estado, las políticas laborales ocuparon un lugar central y estratégico, sobre todo al considerar los alcances que habían registrado las reformas mercantilizadoras desde los años ochenta (Danani, 2013). También en Uruguay se registró una recuperación del mercado laboral de la mano del crecimiento de la economía, en un ciclo que parece haberse interrumpido o, al menos, desacelerado a partir de 2015. En el período se reconstituyeron ciertos elementos propios de la institucionalidad laboral clásica: se reinstaló la negociación colectiva tripartita a través de los Consejos de Salarios en Uruguay y las negociaciones paritarias en Argentina; el salario mínimo fue actualizado y el conjunto de remuneraciones creció en términos reales; se incorporaron estrategias de fiscalización y se redujo la informalidad laboral (los ocupados no cubiertos por la seguridad social representaron un 24,9% en Uruguay y en Argentina, aunque las mediciones fueron objeto de debates, se considera que la cifra ascendió a más del 30%). En este proceso las tasas de empleo se recompusieron de forma paulatina y los niveles de desempleo alcanzaron mínimos históricos (con una tasa de desocupación situada en 6,6% en promedio) (Instituto Cuesta

Duarte, 2015, p. 4-5). En ambos países las intervenciones apelaron al carácter colectivo del trabajo, sustrayendo a las relaciones de trabajo y a sus condiciones de realización de la esfera de relaciones entre particulares (Danani, 2013, p. 154).

Sin embargo, es en relación con el empleo donde los balances revisten las mayores complejidades, pues problemáticas como la precariedad parecen edificarse sobre un “piso” difícil de revertir. Más allá de las diversas explicaciones al respecto, podemos afirmar que al tiempo que se produjeron bloqueos y confrontaciones relevantes respecto del paradigma neoliberal, no parece haberse constituido un nuevo régimen de empleo⁷. Es así que, simultáneamente, las políticas sociales se ampliaron e institucionalizaron como respuesta a los problemas de desempleo y precariedad. En el campo de la seguridad social, se desplegaron múltiples intervenciones que se propusieron extender la cobertura a los trabajadores reconocidos como informales; mientras que las intervenciones asistenciales devinieron masivas y procuraron mejorar las condiciones de vida, de “empleabilidad” y de trabajo de un sector de la población, excluida de forma prolongada del mercado laboral o conectada de modo extremadamente inestable y precario. Registramos nuevas tensiones entre los objetivos de generar y fortalecer el trabajo como medio de integración social y el uso del trabajo como un recurso de la asistencia a personas y grupos aptos para el trabajo y en situación de pobreza y vulnerabilidad. Tanto Argentina Trabaja como Uruguay Trabaja se desplegaron como intervenciones que, desde los ministerios correspondientes a Desarrollo Social, pretendieron realizar una intervención sobre la relación con el mundo del trabajo de población definida como “vulnerable” y, en ocasiones, con bajas condiciones de “empleabilidad”.

Detengámonos ahora para analizar el papel atribuido al trabajo en cada uno de los programas. En el caso de UT, el papel del trabajo es explícitamente reconocido como sustantivo para el desarrollo de los derechos ciudadanos, la integración social y la calidad de vida de los uruguayos. Reconoce la existencia de grupos sociales que requieren

7 En la Argentina el debate sobre en qué medida se constituyó un nuevo régimen de empleo y su sostenibilidad en el largo plazo fue central. Al respecto se pueden consultar las distintas miradas e interpretaciones que presentan Novick (2006), Lieutier y Ludmer (2011), Lindenboim (2008), Salvia et al. (2008) y Giosa Zuazúa (2006). Por su parte, en Uruguay, el movimiento sindical a través de su centro de estudios e investigaciones —el Instituto Cuesta Duarte (2015, 2016)— se encargó, aun reconociendo los avances del período, de subrayar la persistencia de los problemas de informalidad, desigualdad de ingresos, participación de la masa salarial sobre el producto interno y de calidad de los puestos de trabajo generados en sectores de la economía que demandan fuerza de trabajo poco calificada y mal remunerada.

apoyos para superar las “barreras” que limitan su acceso a servicios sociales y programas de formación laboral, incorporando criterios de priorización de situaciones específicas donde se acumulan dificultades para la inserción laboral. A su vez, afirma la responsabilidad del Estado en la construcción de tales apoyos. El artículo 1 de la Ley 18240 establece que UT tiene como objeto la promoción del “trabajo en tanto que factor socioeducativo” (Ley 18240, 2007). Sus destinatarios son personas entre 18 y 64 años, en situación de vulnerabilidad socioeconómica, con un nivel educativo inferior a tercer año de nivel secundario y que se encuentren desocupadas hace más de dos años a la fecha de inicio de las inscripciones. El programa focaliza la intervención en mejorar las condiciones de empleabilidad y la reinserción de desempleados de larga duración. Este consiste en “un régimen de acompañamiento social para el desarrollo de procesos de integración al mercado laboral e incluye la realización de trabajos transitorios de valor público y el otorgamiento de una prestación económica que se denomina ‘Apoyo a la Inserción Laboral’” (Ley 18240, 2007).

En el momento fundacional de UT, el valor socioeducativo del trabajo fue resaltado en los debates parlamentarios que culminaron en la aprobación de la Ley 18240 que le dio origen. Allí encontramos en los discursos pronunciados por la delegación del MIDES, la tensión señalada en cuanto al trabajo como eje integrador y al trabajo como condición de la asistencia⁸ y, en este sentido, el programa se desmarca claramente de los programas de generación de empleo⁹ pero tampoco es definido explícitamente como un programa socioasistencial¹⁰.

En Argentina, desde el año 2004 el MDS comenzó a desplegar una estrategia de intervención novedosa frente a los problemas de desempleo y pobreza, mediante la creación de cooperativas de trabajo destinadas a realización de obras públicas, barrido, limpieza de calles, mantenimiento de espacios y edificios públicos y tareas comunitarias.

8 “En la ley se establece que no va a haber relación laboral propiamente dicha y que, por lo tanto, no se generan derechos como, por ejemplo, la indemnización por despido, porque en realidad están participando de una experiencia educativa y la relación tiene ese carácter” (Poder Legislativo, 2007, Versión Taquigráfica N° 1396, Comisión Especial de población y desarrollo social).

9 Efectivamente, UT no es un programa de empleo si consideramos la “relación de empleo estándar”, es decir, aquella que “opera como idea o valor regulativo y como tal suele estar consagrada en la legislación” y que, en la práctica, “consiste en un contrato de trabajo reconocido estatutariamente que proporciona no solo un salario y unas condiciones de estabilidad y seguridad, sino un estatus” (Frade, 2007, p. 42)

10 “(...) este no es un programa de empleo (...) sino que utiliza los trabajos transitorios junto con la formación como instrumentos de mejora en los niveles de empleabilidad y de resocialización” (Poder Legislativo, 2007, Versión Taquigráfica N° 1396, Comisión Especial de población y desarrollo social).

Los fundamentos de este tipo de iniciativas entrecruzaron discursos heterogéneos sobre el valor social del trabajo. Por un lado, se destacaba que este constituía el vector que definía la utilidad social de los sujetos y reafirmaba su pertenencia a la comunidad política, pues era el núcleo de los derechos y las obligaciones que tal pertenencia implicaba. Asimismo, se jerarquizaba su valor moral, presentándose la cultura del trabajo como definitoria de un “nosotros”: “el trabajo es dignidad, es construcción permanente hacia la utopía realizable de un mundo mejor, es poder mirar a los hijos a la cara (...) y recrear en ellos la cultura del trabajo fecundo” (Ministerio Social de Desarrollo [MDS], 2007, p. 42). En este orden, la “estrategia productiva” dentro del MDS se fundamentaba como un elemento central en la constitución de un Estado “presente, activo y promotor” (MDS, 2007, p. 138), que enlazara la asistencia material con la promoción del “desarrollo de las personas, grupos, instituciones o comunidades”, para la recuperación de saberes mediante la realización de trabajo (MDS, 2007, p. 137).

Desde entonces, se reconfiguraron permanentemente los dispositivos para el acompañamiento de las cooperativas en las distintas dimensiones de su funcionamiento, así como los relativos a la protección de los trabajadores en sus condiciones de vida y de trabajo. Al ser parte de estos programas, los cooperativistas contaban, en algunos casos, con aseguradora de riesgos del trabajo y se les realizaban aportes a la seguridad social subsidiados por dicho ministerio, accediendo a la atención de salud vía obras sociales y contando con aportes para una futura jubilación. Estas formas especiales de registro y protección fueron institucionalizadas bajo la figura del “monotributo social”. Con la creación del Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja, en el año 2009, esta estrategia fue centralizada y alcanzó un peso de suma relevancia entre las intervenciones de la mencionada cartera, así como se fortalecieron los mecanismos para la protección social, al crearse en el mismo año la Asignación Universal por Hijo, que los contemplaba como destinatarios. Entonces, se fortaleció la apuesta institucional por el trabajo considerado en una dimensión colectiva (la forma “cooperativa”) así como el discurso oficial de la integración social a través del trabajo, como eje para el fortalecimiento de los lazos sociales y comunitarios. El impulso de espacios de formación y aprendizajes colectivos (diplomaturas, capacitación, Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios [Plan FINES], talleres de salud sexual, abordaje de situaciones de violencia de género, etc.) fue otro componente clave de esta estrategia de política social, llevado adelante por organizaciones de la sociedad civil y universidades nacionales.

Aun con limitaciones, se comenzó a reconocer la situación de grupos específicos, principalmente las mujeres, respecto de las posibilidades y dificultades de inserción laboral, la participación socio-política, la presencia en el espacio público, las responsabilidades sobre el trabajo doméstico y de cuidado y las situaciones de violencia de género. Así, en el año 2013 fue creada la línea Ellas Hacen, destinada a mujeres con más de tres hijos a cargo y/o víctimas de violencia de género. A contrapelo de la fragmentación y discontinuidad de las políticas asistenciales de tipo *workfare* que tuvieron lugar desde mediados de los años noventa en ambos países, se trató de políticas que procuraron sostenerse en el tiempo más allá de las coyunturas de “emergencia”, dirigiéndose a aquellos trabajadores que permanecían por fuera del mercado de trabajo o con una conexión extremadamente precaria, aún bajo los procesos de crecimiento antedichos. Ahora bien, la continuidad y la institucionalización de la respuesta que ofrecen estos programas no representó ni tampoco pretendió constituirse como un apoyo permanente, pues si bien UT, por ejemplo, fue pensado como un programa permanente, lo que ofrece es una experiencia a término, con un plazo prefijado que marca el final del proceso sin considerar la efectiva transformación de las condiciones de vida y de trabajo de sus destinatarios. En el caso de AT, los programas se basaban en la pretensión de configurar experiencias de “trabajo genuino” y, a diferencia de las iniciativas propiamente orientadas al incremento de la empleabilidad que se desarrollaron bajo la cartera laboral, no pautaban una duración establecida. Sin embargo, la expectativa que subyacía al discurso político, sobre todo, era la del retorno al mundo del trabajo formal, lo que tensionaba la perspectiva de fortalecimiento de la economía social reivindicada por movimientos sociales y por los equipos gestores de los programas.

Estos rasgos de los programas seleccionados, así como delimitaron una orientación política diferenciada y contrapuesta a la discursividad neoliberal, introdujeron a su vez un conjunto de tensiones insoslayables. La institucionalización de estas intervenciones como permanentes parece reconocer una serie de límites estructurales a la expansión del trabajo registrado, aquel que justamente se definía en el ciclo político en análisis como principal integrador social. De este modo, se produjo una fuerte tensión entre la afirmación del trabajo como integrador y como recurso de asistencia, constituyendo ambos sentidos los fundamentos de las intervenciones que analizamos. Además de interrogarnos sobre el papel del trabajo en estas iniciativas, nos preguntamos ¿cuál es la institucionalidad competente para dar respuesta a los sectores de población con mayores problemas de integración y exclusión del mercado laboral? Tanto UT como AT se

inscriben en los Ministerios de Desarrollo Social y, de este modo, pareciera que la ambigüedad sobre el papel del trabajo queda también expresada en la división del trabajo institucional entre los Ministerios de Trabajo y los Ministerios de Desarrollo Social. En este sentido Midaglia, Castillo y Fuentes observan que la presencia de esta nueva institucionalidad:

(...) pone de manifiesto que las problemáticas relacionadas con la pobreza y vulnerabilidad social tienden a perdurar, y en algún sentido, están ‘separadas’, o, mejor dicho, carecen de soluciones asociadas al mercado de empleo. Los planes y políticas sociales que manejan estas Secretarías dejan en evidencia que se requiere de medidas específicas para tratar las actuales cuestiones sociales, y al parecer, esas iniciativas son tan particulares que se torna imposible o inconveniente ubicarlas en la esfera de los Ministerios de Trabajo (2010, p. 150).

Claro que, en el transcurso de estas acciones, dichas tensiones fueron en ocasiones desafiadas, y otras veces agudizadas, como veremos en lo que sigue.

ENTRE LA EMPLEABILIDAD Y EL RECONOCIMIENTO DE LOS LÍMITES DEL MERCADO DE TRABAJO

El diagnóstico del cual parten ambos programas —en línea con una direccionalidad política asociada al perfil de este ciclo de gobiernos progresistas—, reconoce los límites del proceso de integración por el trabajo “normal”¹¹ (registrado, a tiempo completo, protegido) (Grassi, 2009), para el “núcleo duro de la pobreza” conformado por grupos de “trabajadores vulnerables”, con trayectorias laborales de extrema inestabilidad, entre ocupaciones precarias, desempleo e inactividad o bien desempleo de más larga data. En el marco de este diagnóstico, el trabajo era reconocido como una actividad humana central con efectos sinérgicos en la vida personal, familiar y social.

En el caso argentino, las agencias estatales, especialmente el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, comenzaron a problematizar los límites del proceso de expansión del empleo, concluyendo durante los primeros años de la primera década de los dos mil que los mismos eran transitorios y representaban efectos duraderos del ciclo neoliberal (MTEySS, 2003, 2004a). En esta problematización la heterogeneidad de las clases trabajadoras era una cuestión relevante, en torno a la cual se distinguieron distintos “segmentos” dentro la economía informal según sus diferentes perspectivas de formalización.

11 Los términos que entrecomillamos corresponden a categorías recurrentes en el debate político y académico contemporáneo a los procesos que aquí analizamos.

Entre ellos, desde 2004 comenzó a advertirse un segmento de “trabajadores vulnerables”, cuyas trayectorias laborales se caracterizaban por la extrema inestabilidad entre ocupaciones precarias, desempleo e inactividad (MTEySS, 2004a). Para estos trabajadores, la descalificación propiamente dicha se conjugaba con la pérdida de la “cultura del trabajo”, configurando un proceso complejo de exclusión. A partir de 2011, cuando el crecimiento económico y del empleo comenzó a ralentizarse, el problema de la informalidad comenzó a considerarse cada vez más heterogéneo y portando un núcleo duro de difícil erradicación, que demandaba de medidas integrales que excedían las políticas laborales clásicas, como las de la fiscalización. En este proceso, las “capacidades” se volvieron un objeto relevante para la acción social.

Es preciso destacar que, durante este período, las agencias estatales argentinas elaboraron una interpretación particular de la cuestión de la empleabilidad. De este modo, se definía como problema en un documento del Ministerio de Trabajo nacional que señalaba que: “las características de los beneficiarios deben ser reconocidas como resultado de las transformaciones y reestructuraciones sucedidas en el marco de una fuerte crisis (...) durante más de una década” (MTEySS, 2004b, p. 47). Así, los problemas de baja empleabilidad aparecían como producto de un proceso social excluyente, a partir del cual ciertos sujetos y territorios fueron calificados en los años previos como “inviabiles” para el mercado. Se señalaba que los empleos de subsistencia habían sido el único refugio ante la contracción del empleo formal durante la década precedente y, al no constituir una fuente de recalificación, coartaban la posibilidad de migrar hacia empleos más productivos. De este modo, la población definida como “vulnerable” era reconocida como población trabajadora, asumiendo que su precaria inserción en el mercado laboral era involuntaria y que, por ende, la superación de la misma dependía de una estrategia institucional sobre el mundo del trabajo. La empleabilidad como problema contenía una ambigüedad: por un lado, señalaba como ámbito de intervención a las capacidades y saberes de los trabajadores, en pos de un ajuste progresivo a la demanda laboral; por otro, comprendía este problema bajo una causalidad social que, en ciertos casos, incluía el reconocimiento de límites de carácter estructural a los procesos de expansión del empleo.

En este diagnóstico complejo se fundamentaron una serie de políticas socio-laborales, entre ellas la estrategia “productiva” encarada desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación de *crear* directamente puestos de trabajo, en aquellos espacios sociales en los que era posible prever que el mercado por sí solo no se extendería. Las descripciones del “perfil” de usuarios en los informes de gestión de

Argentina Trabaja dan cuenta de que los rasgos de los trabajadores vulnerables próximos a la inempleabilidad, orientaron la delimitación de su población objetivo. Sus trayectorias laborales eran sumamente inestables, sus niveles formales de instrucción muy bajos¹², y registraban necesidades básicas insatisfechas (MDS, 2010; 2014). De allí que los técnicos ministeriales no vislumbraran perspectivas de incorporación en el corto y mediano plazo de estos sujetos en el mercado. De allí la disposición de promover y apoyar estatalmente la creación de puestos de trabajo en un circuito particular de la economía, anclado en el ámbito comunitario y definido no por la generación de ganancia, sino por su aporte a lo local. El “trabajo digno” que estos programas buscaban promover se definía como un trabajo comunitario y organizado, que permitía la inscripción de los usuarios de los programas en lazos productivos “de proximidad” (MDS, 2010, p. 189) y que se destacaba por su rol integrador en el ámbito local (MDS, 2007; 2010). Era en este marco que se pretendía recuperar la “cultura del trabajo”, cuyos rasgos no se asentaban tanto en el ideario del trabajo cooperativo como en la retórica del esfuerzo y de la dignidad de vivir con lo propio.

El desempleo de larga duración de los adultos pertenecientes a hogares pobres es el problema que UT pretende abordar. No es cualquier desocupación sino la desocupación persistente; tampoco es cualquier población desocupada sino aquella en situación de pobreza (o vulnerabilidad socioeconómica, según es nombrada institucionalmente). Del análisis del problema del desempleo, merece especial atención su duración, pues afecta principalmente a grupos que reúnen ciertos atributos que tornan problemático su ingreso/retorno al mercado laboral. Por ello mismo, de acuerdo a las declaraciones vertidas por la delegación del MIDES durante el debate parlamentario, se optó por darle carácter de ley a este programa, respondiendo a una reflexión más profunda del gobierno acerca del comportamiento del mercado laboral, el desempleo de larga duración y la necesidad de respuestas permanentes: “Consideramos que es un Programa permanente (...) dado que el mercado de trabajo, como está constituido, va a continuar teniendo personas con dificultades para el ingreso si no cuentan con políticas de apoyatura” (Poder Legislativo, 2007, Versión Taquigráfica N° 1396, Comisión Especial de población y desarrollo social).

Al comportamiento del mercado laboral se suma el análisis de las características y atributos de los desempleados de larga duración que pertenecen a hogares pobres. Estas características son interpretadas en términos de empleabilidad y cultura del trabajo. Como programa

12 Un 78% del conjunto no tenía oficio, entrenamiento laboral, ni la escolaridad obligatoria.

focalizado, UT define a su población de forma genérica y operativa. Genéricamente esta queda definida por dos criterios: desempleo de larga duración y pertenencia a hogares en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica. En términos operativos, los destinatarios deben presentar carencias críticas según el Índice de Carencias Críticas [ICC]¹³, tener entre 18 y 64 años, no haber terminado tercer año de formación de nivel secundario (Liceo o UTU) y encontrarse desocupados/as por un período mayor a dos años y no haber participado en ninguna de las ediciones anteriores de UT por más de tres meses. En cuanto al alcance del programa, si bien la población que reunía tales características ascendía en 2007 a aproximadamente setenta y ocho mil personas, UT prevé un cupo de tres mil¹⁴ participantes en cada convocatoria realizada a nivel nacional. El perfil delineado visibiliza a grupos poblacionales que

(...) quizás, nunca tuvieron la oportunidad de tener un empleo formal y no han tenido una experiencia de inserción al mundo de trabajo en los términos de la socialización que esto implica: horarios, aspectos disciplinarios, relacionamiento en un equipo de trabajo, en definitiva, todos los derechos y las obligaciones del trabajo. Entonces, esa experiencia laboral, además de actuar como contrapartida por el subsidio que van a estar recibiendo, les significa un escenario de aprendizaje. (Poder Legislativo, 2007, Versión Taquigráfica N° 1396, Comisión Especial de población y desarrollo social).

El problema y la respuesta quedan breves pero claramente definidos en palabras de Mazzotti cuando, en representación del MIDES, afirmó en el Parlamento que

(...) el proyecto de ley crea una prestación de la seguridad social y apoya la inserción laboral a personas en condición de desocupación de larga duración (...) Entonces, reciben una prestación por su condición de desocupados, pero tienen la obligación de realizar tareas de valor público porque, además de la prestación —este es el efecto socioeducativo del programa— aprenden a trabajar, trabajando. (Poder Legislativo, 2007, Versión Taquigráfica N° 1396, Comisión Especial de población y desarrollo social).

13 Instrumento construido por economistas que propone “una combinación y ponderación de distintas características no monetarias de los hogares que dan cuenta de su grado de vulnerabilidad. El objetivo del ICC es traducir a una expresión numérica la situación socioeconómica de cada núcleo familiar, realizando una valoración integral de la misma” (MIDES, 2012, p. 10).

14 El límite de tres mil cupos es presupuestal y los inscriptos en cada convocatoria superan largamente los veinte mil aspirantes. En 2013 se modifica la ley estableciendo cupos para minorías especiales, como fuera dicho. Tal modificación trajo consigo la reserva del 6% del cupo de forma tal que estas aspiraciones no se cubren mediante sorteo.

Pero el problema es definido no solo como desocupación de larga duración, sino que también preocupan los procesos de integración social y el papel del trabajo en ese sentido:

Nosotros tratamos de promover en estos programas que los participantes se integren a redes sociales permanentes. Frecuentemente, la condición de exclusión trae un aislamiento vital y uno a veces no puede creer que no salgan de su propia vivienda, que no entren en conexión con el vecino de al lado o que primen entre ellos sentimientos de mucha desconfianza. Si bien conocen recursos comunitarios, a veces no tienen el mapa completo. Si bien buscamos que en ese período de acompañamiento conozcan sus derechos, regularicen jurídicamente su situación —pensiones alimenticias, situaciones de violencia doméstica, documentación, etcétera—, queremos que se integren y que conozcan redes. (Poder Legislativo, 2007, Versión Taquigráfica N° 1396, Comisión Especial de población y desarrollo social).

En el inicio del tercer gobierno de izquierda en Uruguay (2015), el MTSS formula la “Estrategia Cultura del Trabajo para el Desarrollo [ECTD]”, que se enfatiza la necesidad de lograr mejoras en los indicadores de “productividad” y apuntalar “la cultura del trabajo” reforzando la ética del trabajo. La referencia a una “cultura del trabajo” no aparece como tal en los documentos institucionales del MIDES que examinamos, pero sí aparece configurando una directriz estratégica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)¹⁵. Emerge sí una caracterización de la población destinataria de UT a partir de la ausencia o pérdida de capacidades laborales y de problemas asociados a la reproducción intergeneracional de la exclusión.

Observamos en ambos programas que los diagnósticos en que se fundamentan estas intervenciones tienen en común la identificación de un límite no solo en la dinámica del mercado laboral para desplegar un rol integrador, sino además en las propias políticas laborales para intervenir sobre una población cuya vulnerabilidad radica en una exclusión duradera del ámbito del trabajo. Pobreza y trabajo se reconectan en estas explicaciones, de un modo particular, gestándose un lazo entre “exclusión” y “descalificación”.

15 MTSS (2015) Directriz Estratégica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 2015-2020: “Cultura del Trabajo para el Desarrollo”. En dicho documento, la cultura del trabajo es entendida como “la suma de conocimiento específico, una actitud honesta y productiva, un valor humano, el objetivo y deseo de progresar, la capacidad para trabajar en conjunto, el respeto y la promoción por el trabajo y los derechos y obligaciones de quienes participan de la actividad laboral (empresarios, trabajadores, usuarios)” Recuperado de <https://www.mtss.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=fdbd5eeb-9ec3-499a-bf72-73828be9ac36&groupId=11515>

Aun bajo estos reconocimientos, el empleo continúa comportándose como el principal mecanismo de integración social incluso cuando su potencial integrador está seriamente amenazado. De ello se sigue que los problemas de integración están fuertemente asociados ya sea al desempleo como a la calidad del empleo. Pese a los efectos de las alteraciones del mundo del trabajo sobre la relación salarial, el empleo continúa comportándose como la principal fuente proveedora de bienestar en los hogares. En Uruguay, por ejemplo, los ingresos salariales representan aproximadamente el 70% de los ingresos de los hogares (ICD, 2018) y, por lo tanto, el salario explica en gran medida las condiciones de vida de los hogares. Un dato diferente que permite una reflexión en esta dirección para el caso argentino, señala que el 86% de los hogares que reciben algún tipo de protección social en el país lo hace a través de los sistemas contributivos ligados al trabajo registrado (Encuesta de Protección y Seguridad Social [ENAPROSS], 2014). En ese sentido, las dificultades para avanzar hacia una transformación sustantiva de la matriz productiva en nuestros países frenan o, al menos enlentecen, la pretendida recomposición del papel integrador del trabajo cuando, paradójicamente, es el mismo Estado que debilita la relación de empleo estándar introduciendo formas de empleo precario habilitadas por nuevas legislaciones¹⁶ y por la introducción de programas emparentados con la lógica del *workfare*. Al respecto cabe advertir sobre posibles efectos adversos de estos programas que han sido bien señalados en estudios acerca de la reforma de la asistencia social en Estados Unidos, hacia fines de la década de 1990. Tales estudios observan que el programa de “Ayuda Temporal a Familias Necesitadas [TANF]” convertía a las amas de casa en trabajadoras pobres (Nicaise, 2016). Además,

(...) es, probablemente, el ejemplo más importante de un programa que consiguió una transición masiva de los beneficiarios de ayuda social al empleo (...) aunque dejó en la pobreza a la mayoría de ellos. Los ingresos de los que abandonaron el programa siguen siendo precarios, sus condiciones de trabajo son adversas (en su mayoría se trata de trabajos a tiempo parcial con salarios bajos por hora trabajada) y, sobre todo, les dificultan seriamente la conciliación (una de cada cuatro personas trabaja principalmente en la noche) (Nicaise, 2016, p. 18).

En estos programas, entonces, está latente el riesgo de que la participación en programas asistenciales de tipo *workfare* o bajo el paradigma

16 Sobre este punto Guiménez señala que “la precariedad se transformó en la norma del empleo estatal para quienes ingresaban a trabajar en las instituciones públicas” (2012, p.143).

de la activación operen como un trampolín al trabajo precario siempre que estén desacoplados de las políticas sociolaborales y de regulación de los mercados de trabajo. Nicaise (2016) agrega que “la lección principal que se puede extraer de este repaso del *workfare* es que es importante considerar los efectos de la pobreza junto con los efectos del empleo” (2016, p. 22). En ese sentido, señala que los estudios empíricos sobre la efectividad del *workfare* producen conclusiones dependientes de los países y programas que se examinen: mientras que el sistema británico parece no tener efectos sobre la reinserción de los participantes y tiene un efecto negativo sobre el empleo a nivel macro, sus pares estadounidenses y alemanes alcanzan la reinserción laboral de los más desfavorecidos “a costa de crear y/o agudizar la pobreza en el grupo objetivo” (2016, p. 22).

EL TRABAJO ¿RECURSO DE LA ASISTENCIA O VÍA DE INTEGRACIÓN?

Siguiendo el análisis, cabe interrogarse sobre el modo en que el trabajo, como espacio ideal, como conjunto de prácticas y de instituciones, participó del diseño de las prestaciones y contraprestaciones de los programas.

Uruguay Trabaja se planteó desde el inicio como un programa socio-educativo laboral, compartiendo con el Argentina Trabaja el objetivo de contribuir a los procesos de inclusión social mediante el trabajo. Sin embargo, la estrategia de intervención fue diferente, puesto que no se asentó en la creación directa de “puestos laborales” por el Estado, sino en el establecimiento de un régimen de acompañamiento de trabajos transitorios de treinta horas semanales, con una duración máxima de nueve meses. A modo de retribución, los destinatarios perciben un subsidio que no posee una naturaleza salarial, aunque se computa a efectos jubilatorios y habilita a la percepción de algunas prestaciones de la seguridad social: maternidad y enfermedad. Aquí el trabajo es concebido, principalmente, como una estrategia para contribuir a los procesos de futura reinserción en el mercado capitalista de trabajo, más que como una herramienta de generación de empleo en sí misma, como se planteó idealmente en el diseño de AT.

UT no se propone la organización de cooperativas de trabajo, los participantes transitan por espacios colectivos de formación para el desarrollo de competencias transversales (hábitos de trabajo, trabajo en equipo, talleres sobre problemas sociales diversos) y competencias laborales específicas, pero de otro carácter. El desarrollo de las capacidades y destrezas laborales es la respuesta que ofrece UT para enfrentar los problemas de integración / exclusión del mercado laboral de sus destinatarios. El trabajo aparece como el instrumento a partir del cual se pueden desarrollar estas capacidades: “a trabajar

se aprende trabajando”. Pero al negarse como un programa de generación de empleo, la estrategia de intervención corre un fuerte riesgo de quedar encerrada en un “como si”: UT construye entornos donde se trabaja sin relación salarial y es la función socializadora del trabajo la que es jerarquizada. Pensar el trabajo en estos formatos, es decir, por fuera de la relación de empleo estándar, es un desafío para quienes fuimos “normalizados” en la relación salarial típica del segundo espíritu del capitalismo de Boltansky y Chiapello (2002). En el trámite parlamentario que diera lugar a la creación de UT queda en evidencia este desafío cuando uno de los diputados pregunta si “aquí va a haber una relación de trabajo en términos propios del Derecho Laboral común —es decir, un contrato individual de trabajo, con un empleador y un empleado” y el representante del Banco de Previsión Social (BPS) responde:

(...) Puedo dar el siguiente ejemplo. El patrón formal es el Ministerio de Desarrollo Social, que va a comunicar al Banco quiénes están integrados a los Programas. A su vez, el BPS va a registrar y va a haber una suerte de capataz que será el organismo que va a recibir el trabajo con el que el MIDES convino realizar determinado tipo de tarea. Ese organismo va a controlar al trabajador y desarrollará una serie de actividades en la tarea específica durante nueve meses. (Poder Legislativo, 2007, Versión Taquigráfica N° 1396, Comisión Especial de Población y Desarrollo Social).

En el caso del Programa Argentina Trabaja, el trabajo cooperativo se planteaba como un medio alternativo de inclusión y de trabajo, al mismo tiempo que constituía un modo de incentivar organizaciones de trabajadores y trabajadoras. En el período 2003-2015, fue una fuerte apuesta institucional, considerando la dimensión colectiva y la potencialidad de fortalecimiento de lazos sociales, solidarios y comunitarios de la cooperativa como forma de organización del trabajo. El desarrollo de una experiencia laboral en el ámbito de la economía social reunía la posibilidad de realizar una actividad económica, así como de revertir el quiebre diagnosticado de los lazos sociales. El trabajo organizado y comunitario contenía la promesa de recuperar aquellos saberes y capacidades perdidos, enunciados como “cultura del trabajo” (MDS 2007, 2010), así como reafirmar los lazos comunitarios. Se consideraba que la reversión de la descalificación constituía una condición previa para el reingreso en el mercado laboral, proceso cuyos plazos no estaban definidos pero que constituía el horizonte de las intervenciones. Así, la inclusión social se perfilaba como un proceso tanto distributivo como cultural, del sujeto y familia, así como de la comunidad. El trabajo constituyó la matriz desde la cual pensar la transformación a promover en los sujetos asistidos: “la cultura del

trabajo (...) solo se adquiere con el trabajo” (MDS, 2007, p. 192). La asistencia social debía incorporar a la necesaria provisión de bienes y servicios una dimensión promocional, para lograr una transformación sólida y duradera. Esto tiene que ver con la forma específica de entender la empleabilidad y los cursos de acción para intervenir sobre esta cuestión.

Más allá del intento de formalización y protección de los trabajadores que integran estas nuevas formas cooperativas (y en general las experiencias de Economía Social), el diseño y la implementación del monotributo social, presentaron ambigüedades en el acceso efectivo a derechos. En este sentido, observamos una importante limitación de la figura del monotributo para garantizar el acceso a la Seguridad Social y a la salud en condiciones de igualdad respecto del conjunto de trabajadores asalariados. En cuanto a la cobertura de salud, tanto los destinatarios como los informes y evaluaciones oficiales dan cuenta de las dificultades que se presentaron para el acceso de los monotributistas sociales a algunas obras sociales. Por un lado, algunas de ellas se negaban a incorporarlos por el bajo aporte que realizaban, por otro, se señalaba el desconocimiento por parte de los destinatarios/as de las posibilidades de acceso a una cobertura de salud, mediante la elección e inscripción en una obra social. De allí que a pesar de la supuesta garantía de salud que el monotributo proveía, al no realizar ese trámite, no todos accedían efectivamente.

Otra cuestión central es la inadecuación de esta figura tributaria individual para formas de trabajo cooperativas, es decir de carácter colectivo. Más allá del intento de formalización, desde la perspectiva del cooperativismo y la Economía Social se plantea la falta de reconocimiento para el trabajo autogestionado y la inexistencia de leyes adecuadas que regulen y promuevan esta forma de trabajo. En esa dirección, es claro que la figura del monotributo no es adecuada, ya que el aporte individual que este estipula no se condice con el carácter colectivo de la cooperativa. Estas dos cuestiones —la falta de reconocimiento y la inadecuación de la figura del monotributo— son señaladas también en trabajos realizados desde la Central de Trabajadores de la Argentina [CTA] (Chulman, 2008; Chulman y Muñoz, 2008). En la misma línea, y retomando algunos de los argumentos esgrimidos por Chulman (2008), desde el ámbito académico Hintze y Vázquez (2011), plantean que esta figura fiscal, que es la única forma de acceso al Sistema de Seguridad Social que tienen los trabajadores autogestionados, solo permite acceder a los componentes de cobertura de previsión social y de salud, excluyendo a esta categoría de trabajadores de algunas prestaciones del subsistema de asignaciones familiares y licencias. Por lo demás, es preciso destacar que los ingresos otorgados

por el Estado como prestación del AT nunca llegaron a alcanzar el salario mínimo y, además, sufrieron un constante deterioro entre los años 2009 y 2015¹⁷.

Partiendo, pues, de diagnósticos comunes anclados en una concepción del rol del Estado y la política pública convergente, que valoriza el trabajo y las formas de organización colectivas, podemos observar estrategias de intervención diferenciadas en lo relativo a la construcción de la relación entre el registro asistencial y el del trabajo. En el caso de Uruguay Trabaja, el énfasis en la formación para el trabajo afirma el reconocimiento de una modalidad de trabajo como legítima: la que se realiza en el mercado, en condiciones regladas y protegidas. En cambio, Argentina Trabaja abrió posibilidades para la ampliación del trabajo socialmente reconocido y valorado, visibilizando no sin ambigüedades, conflictos y contradicciones, el trabajo cooperativo. Su construcción como trabajo legítimo desbordó la política asistencial.

En ambos casos, podemos señalar que el reconocimiento de la población en condiciones de vulnerabilidad y pobreza en tanto que trabajadores —desocupados, precarios, de subsistencia— movilizó que dichos programas contaran con una serie de dispositivos para la protección social y de ciertas condiciones de trabajo que, en general, tomaron los modelos y en ciertos casos la misma institucionalidad que aquella con la que cuentan los trabajadores formales, aunque con prestaciones de menor calidad.

DE LAS COOPERATIVAS A LA FIGURA DEL “EMPRENDEDOR”: TRANSFORMACIONES RECIENTES EN EL CASO ARGENTINO

Desde finales de 2015, con el fin de administraciones del kirchnerismo y la asunción de la presidencia por parte de la Alianza Cambiemos, se perfiló un proceso de reconstrucción neoliberal. Parte importante de él se alimenta de una intensa crítica hacia las políticas socio-laborales que caracterizaron al ciclo previo, tanto por sus resultados como por sus fundamentos. Crítica que asume bases sociales insoslayables, pero que el discurso estatal reelabora y pretende modelar. En dicha crítica se fundamenta el ejercicio de reelaboración de los sentidos político-culturales asociados al trabajo y de los diagnósticos sobre los problemas de empleo, al calor de una serie de transformaciones que marcan el deterioro del mundo del trabajo. Para inicios de 2019, el salario mínimo lleva acumulada una caída del 25% en el poder adquisitivo, la subocupación tuvo un crecimiento acelerado al 12% mientras que el

17 Ello se deriva de un análisis realizado sobre el valor de estas prestaciones en comparación con la canasta básica total (Lijterman, 2018).

desempleo asciende al 9% y el empleo registrado solo aumentó desde 2015 un 0,4% con base en un crecimiento del empleo doméstico y de los monotributistas de las escalas inferiores (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina [CIFRA], 2019). Aunque el proyecto de una reforma laboral no pudo avanzar debido a la alta conflictividad social y sindical, se produjeron reformas parciales en las políticas socio-laborales, entre las que se destacan las relativas a la previsión. Entre ellas, el AT fue objeto de reformulación: el programa fue clausurado en febrero de 2018 y reconvertido en una transferencia de ingresos “sin trabajo”, condicionada a la finalización de los estudios primarios y secundarios y al cumplimiento de horas de capacitación laboral.

A contrapelo del periodo anterior, el nuevo programa Hacemos Futuro desplaza completamente la forma cooperativa de empleo para darle lugar a la interpelación individual a la formación laboral personal, con el objeto de mejorar la empleabilidad de destinatarios/as. La redefinición del problema, de la estrategia de intervención y de los sujetos destinatarios recoloca la empleabilidad en el centro de la intervención, pero esta vez considerada en una clave individualizada (“tus condiciones de empleabilidad”, según la web del MDS). Las condiciones de empleabilidad delimitarían una cuestión de la que los sujetos deben ocuparse, movilizarse y “elegir” aquellos rumbos a tomar para fortalecerlas, denegando las condiciones y recursos que, estructuralmente, constriñen las decisiones de los sujetos en el mundo del trabajo y que, durante el ciclo previo, habían sido objeto de un reconocimiento contradictorio, como analizamos en los apartados anteriores.

Las estrategias frente al problema de la empleabilidad se entranman con el discurso del emprendedorismo. Según la literatura especializada, la figura del emprendedor se define principalmente por el tipo de *decisiones laborales individuales* que dichos sujetos toman, orientadas hacia la innovación, tomar el riesgo y aprovechar las oportunidades (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales [CEDLAS], 2007). Ahora bien, la aplicación de esta categoría a los sujetos otrora calificados como “trabajadores vulnerables” y en una frontera ambivalente con la “inempleabilidad”, produce el efecto de desconocer las relaciones estructurales que hacen a la dinámica del mercado laboral, dando lugar a un llamado naïf a hacerse cargo de la propia trayectoria laboral. No se trata de “emprender” una empresa, situación para la cual se hace uso corriente en el campo económico de la categoría de “empreendedor”, sino de que los sujetos gestionen su propia reinserción laboral (“capacitarte en aquello que más te guste”, como reza la propaganda oficial del MDS). A su vez, ello introduce un desconocimiento sobre las condiciones bajo las cuales el trabajo

puede funcionar como vector de la autonomía personal y, especialmente, sobre las obligaciones del Estado en la garantía de un conjunto de derechos del trabajo y para el acceso a él. Una ilustración trágica de la puesta en circulación de este discurso estatal corresponde a una controvertida publicación de la ministra de Desarrollo Social, Carolina Stanley, en su cuenta de *Twitter*. Esta se acompañaba de la fotografía tomada en un barrio popular de la provincia de Buenos Aires, cuyos protagonistas eran la ministra y un grupo de funcionarios con un hombre a cargo de una improvisada parrilla. Proponiéndolo como ejemplo de una actitud positiva y “empresadora” para generarse un empleo, el *tweet* celebraba: “Juan armó esta parrilla en la puerta de su casa para los obreros de la zona. Así ellos almuerzan y él se gana una *changa*” (destacado propio). Pronto la publicación adquirió notoriedad en los medios de comunicación y tuvo un amplio rechazo. Entonces la ministra eliminó su publicación y algunas crónicas periódicas se hicieron eco del diálogo del hombre con los funcionarios: “¿Y el trabajo en serio, para cuándo? Miren cómo tengo que estar, estoy trabajando en negro, necesito un trabajo”¹⁸.

Además de estas reelaboraciones sobre los diagnósticos y las estrategias relativas a la empleabilidad, la eliminación de la figura de la cooperativa significa un mayor peso relativo de otras “opciones” para la inserción laboral. Si bien durante el ciclo anterior el empleo asalariado y protegido era el pilar del empleo deseable y considerado normal, la economía social había devenido —con sus tensiones— en una alternativa válida cuya legitimidad era también disputada por los discursos oficiales. Además, estos lazos productivos constituían un espacio para “recuperar” saberes condenados a la inviabilidad en el ciclo previo. En Hacemos Futuro no hay tal espacio económico para albergar a los sujetos y reconocer sus capacidades. El programa puede intervenir en la formación laboral, en la preparación de currículums y entrevistas, pero no crea una alternativa de trabajo, pues parece no haber alternativas de trabajo más allá del mercado. Esta homogeneización de la estrategia de intervención imprime un nuevo sentido de la política social que rompe con los espacios colectivos de trabajo y de solidaridad recreada en los territorios en los que las cooperativas desarrollaban sus tareas cotidianas para resolver problemas comunes. La ausencia del trabajo y de las obras que planteaba el AT quita recursos económicos y organizativos a las organizaciones sociales que vienen luchando por inscribir estos programas en una perspectiva de

18 Extraído de *Diario Registrado* 2017 (Buenos Aires) 20 de septiembre, en <https://www.diariorregistrado.com/conurbano/el-parrillero-conto-lo-que-le-dijo-a-stanley---y-el-trabajo-en-serio-para-cuando--_a59c25331642ff25396783204>.

trabajo con derechos, contra una mirada de la política social como asistencia social focalizada en la pobreza o una nueva mirada filantrópica que retrotrae la perspectiva de derechos a la idea de ayuda a los más necesitados.

Si bien en el caso uruguayo no hubo un cambio en la orientación política “progresista”, el programa no se mantiene inmutable, sino que ha mostrado capacidad para adaptarse a cambios coyunturales. Y ello es algo que tienen en común ambos programas: su versatilidad para resistir y adecuarse a diversas coyunturas políticas, sociales y económicas. Como diversos análisis del campo de estudios de política social han demostrado, los sentidos de las políticas no son unívocos. Ello refuerza la exigencia de análisis que, además de recoger los aspectos comunes a los programas, avancen en la identificación y comprensión de las distintas formas de adecuación a los contextos nacionales y de las maneras en que dichas iniciativas expresan y construyen un determinado patrón de intervención social, que no es independiente de las estrategias de desarrollo, los modelos estatales y las legitimidades a las que estos apelan.

REFLEXIONES FINALES

A partir del análisis de estos programas en el caso de Argentina y Uruguay podemos plantear algunas reflexiones sobre el paradigma de la activación y el nuevo giro hacia la promoción del emprendedurismo que se observa en ambos casos y da cuenta de ciertas lecturas del desempleo, la pobreza y el rol de la intervención estatal en un contexto de profundas transformaciones del mundo del trabajo que exceden los espacios locales y los intentos de resignificar la asistencia. Los programas analizados comparten la interpretación causal de los problemas abordados y ambos ensayaron respuestas relativamente novedosas ante estas alteraciones, aunque a partir de estrategias de intervención diferentes.

La puesta en serie de estas experiencias de política social señala por un lado la instalación de la cuestión de la “empleabilidad” como explicación y espacio de intervención en torno a los problemas de empleo y pobreza de la población que sufre las expresiones más agudas de precariedad de la vida y del trabajo. Esto hizo de las “capacidades” un eje de la intervención, en consonancia con el giro hacia la “activación”. Sin embargo, lo que podemos observar en este proceso es que la construcción de la cuestión de las capacidades, del problema de la empleabilidad, y de la autonomía/dependencia han sido construidas de forma disímil, sobre todo en lo relativo a la individualización de los problemas productivo-laborales. En este orden, no se trata de un giro lineal sino más bien tensionado por la convivencia del reconocimiento

de las dimensiones estructurales del problema y las estrategias de fomento del trabajo y la organización colectiva con intervenciones centradas en la fuerza laboral de carácter individual.

Los intentos de transformación de las intervenciones sociales ancladas en la búsqueda de alternativas de trabajo —cooperativo y/o subsidiado— se encuentran tensionadas por los límites colocados a cualquier intento de domesticación política del mercado de trabajo (en ambos países se redujo la informalidad, por ejemplo, pero continúa alta en el entorno del 25%, o el crecimiento del salario mínimo, que también se registró, pero aún permanece lejos de los requerimientos básicos). Al mismo tiempo, dan cuenta de la oscilación entre la capacidad del Estado de impulsar nuevas formas de trabajo y la fragilidad de estas experiencias cooperativas en el largo plazo. Esto nos lleva a reflexionar acerca del rol del Estado en la gestión de la economía y en la concreción de alternativas de trabajo distintas al trabajo asalariado. Las tensiones analizadas respecto de UT y AT nos invitan a problematizar las exigencias económicas, políticas e institucionales que entrañan el reconocimiento y fortalecimiento de “otra economía”. Así como también nos alertan sobre los riesgos de que estas iniciativas confluyan con procesos más abarcativos de reconfiguración del trabajo, consolidando formas laborales subordinadas en economías de subsistencia desvinculadas de las políticas económicas y de empleo tendientes a generar trabajo genuino y de calidad. Estas disyuntivas se presentan al momento del análisis porque los procesos de reforma que se dieron durante el ciclo progresista fueron heterogéneos y el sentido y orientación de estas intervenciones es intensamente disputado en la lucha social y política.

En el caso de Uruguay Trabaja, la estrategia se acerca a los fundamentos del paradigma de la activación de la demanda, de las capacidades, de la inversión en uno mismo y del autogobierno para la autoprotección. La principal preocupación de esta perspectiva es la pasividad del receptor, la dependencia, el riesgo de preferir la prestación antes que los empleos disponibles en el mercado¹⁹. Acotar el tiempo de las intervenciones y trabajar el “egreso” son expresiones de este temor a la dependencia y el intento de alcanzar su conjuro. El temor a la dependencia de los individuos se coloca frente al Estado,

19 De su antecedente (TxU, 2005-2007) se “aprendió” (I) que el 60% de los beneficiarios que habían trabajado anteriormente, tuvieron un empleo formal concluyendo que hay capacidad para la integración al mercado formal y necesidad de formular distintas estrategias de integración para las pobrezas “estructural” y “transitoria”. (II) Que el monto de la transferencia debe ser “suficiente para asegurar una capacidad de consumo básica y baja para evitar distorsiones en el mercado laboral” (BMIDES, 2008).

pero no frente a un mercado laboral que no ofrece oportunidades de inserción para el conjunto de los trabajadores (Crespo et al., 2009). A diferencia del planteo de incorporación de la figura de la cooperativa o la asociatividad como alternativas de trabajo (aún con los límites que tuvo en la práctica concreta), esta mirada refuerza la individualización de la explotación y la precariedad de las condiciones laborales al colocar en el trabajador la causa del problema y el motor de su resolución.

La reconversión del programa Argentina Trabaja en el ciclo de reconstrucción neoliberal parece aproximarse a los límites del paradigma de la activación que observamos en el caso de Uruguay Trabaja, sobre todo en lo que respecta al cambio en las estrategias que abandonaron la exigencia de colectivización, es decir, del formato cooperativo para ingresar y mantenerse en el programa, para centrarse en el individuo desocupado. Así formuladas, estas estrategias fomentan un tratamiento del problema de la empleabilidad en clave individualizada que interpela a la población usuaria en la búsqueda de las mejores alternativas de formación y capacitación para la búsqueda de empleo o el armado de un emprendimiento propio, de cara a la inserción en el mercado, sin considerar las posibilidades y condiciones de la misma. Los atributos que se destacan de los sujetos en esta interpelación son aquellos que caracterizan a la figura del emprendedor según la literatura especializada: la capacidad de innovación, de tomar riesgos y aprovechar oportunidades. Esta retórica aplicada a los otrora calificados como “trabajadores vulnerables” desconoce todo límite o condición estructural asociada al mercado de trabajo. Retórica cuya versión radical es encarnada en Uruguay por el eventual ministro de desarrollo social en caso de triunfar el opositor Partido Nacional cuando reduce los problemas de la pobreza a la “desesperanza” que “desfonda” a las personas y minimiza la respuesta a la figura de “mentores sociales” que acompañen y alienten la esperanza.²⁰

El trabajo “económicamente racional y socialmente útil” (Bauman, 2001, p. 13) es la base de la integración social en las sociedades capitalistas aun ante la presencia de “supernumerarios”, “inempleables” o “inútiles para el mundo” (Castel, 1997). Sobre este reconocimiento se asienta la tensión entre el trabajo como medio de integración social o contrapartida de la asistencia. La formalización e institucionalización de estos programas parece anunciar cierta estabilización de la respuesta asistencial con contrapartida laboral, aunque los modos en que el trabajo participa de dicho campo institucional

20 Expresiones de Pablo Bartol, disponibles en <https://www.youtube.com/watch?v=NvKEKe4CVck>

es objeto de confrontaciones intensas. Del análisis realizado se abren algunas preguntas para pensar estrategias de intervención efectivas y deseables en términos del tipo de sociabilidades y formas de integración que proponen para estos grupos: ¿Qué papel se le asigna al trabajo como requisito de acceso y permanencia de una prestación asistencial? ¿Se trata de un mecanismo de legitimación sociopolítica de la asistencia cuando va dirigida a trabajadores autoválidos? ¿Es un instrumento cuyo fin se ajusta solo a fortalecer la mentada “cultura del trabajo”? ¿O simplemente es el lugar social construido para quienes ya no encontrarán una referencia de empleo digno?

BIBLIOGRAFÍA

- Adelantado Gimeno, José (2017). Reestructuración de los Estados de Bienestar: ¿hacia un cambio de paradigma? *Argumentum*, 9(2).
- Administración Nacional de la Seguridad Social [ANSES] (2015). *Más de un millón de niños se sumaron al cobro de las asignaciones familiares en abril*. Recuperado de <http://noticias.anses.gob.ar/noticia/mas-de-un-millon-de-ninos-se-sumaron-al-cobro-de-las-asignaciones-familiares-en-abril-1724>
- Banco Mundial — Mides (2008). *Del Panes a Plan de Equidad. Nota técnica*. Montevideo.
- Bauman, Zygmunt (2001). *La sociedad individualizada*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Boltanski, Luc y Chiapello, Eve (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Castel, Robert (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) (2007). *Documento de Trabajo N° 6: Decisiones Laborales en América Latina: El Caso de los Emprendedores. Un Estudio sobre la Base de Encuestas de Hogares*. Caracas: Corporación Andina de Fomento.
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) (2019). *Informe sobre situación del mercado de trabajo N° 6*. Buenos Aires: CIFRA. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=142>
- Chulman, Valeria (2008). *Acerca de las condiciones de acceso de los Trabajadores Autogestionados al sistema de seguridad social en la Argentina actual*. Buenos Aires: IEF-CTA.
- Chulman, Valeria y Muñoz, Ruth (2008). *Informe preliminar sobre los resultados del relevamiento sobre Trabajo Autogestionado y Seguridad Social*. Buenos Aires: IEF-CTA.

- Crespo, Eduardo; Serrano, Amparo y Revilla, Juan (2009). Del gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: el caso de la activación. *Psicoperspectivas*, 3(2).
- Danani, Claudia (2013). El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2).
- Desayunos informales (5 de junio de 2019). *Pablo Bartol: el Mides, los "mentores sociales" y el trabajo con reclusos* [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=NvKEKe4CVck>
- Donzelot, Jacques (2013). Lo social competitivo. *Revista Fronteras*, 8.
- Frade, Carlos (2007). Gobernar a los otros y gobernarse a sí mismo según la razón política liberal. *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 7(119).
- Giosa Zuazúa, Noemí (2006). *Serie Análisis de Coyuntura N° 12: La estrategia de la administración Kirchner para enfrentar los problemas del mercado de empleo*. Buenos Aires: CIEPP.
- Grassi, Estela (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio.
- Grassi, Estela (2009). La normalidad del trabajo, empleos normales y vidas de trabajo: razones para trabajar. *Revista Katálysis*, 12(2).
- Guiménez, Sandra (2012). Neoliberalismo y precariedad laboral en el Estado Argentino (1990-2007). *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica*, 135-136.
- Hintze, Susana y Vázquez, Gonzalo (2011). Capítulo 5. A modo de introducción a la problemática del trabajo asociativo y autogestionado. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (Comps.), *Protecciones y desprotecciones: La seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS.
- Hopp, Malena (2013). *El Trabajo: ¿medio de integración social o recurso de la asistencia? Las políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en Argentina (2003-2011)* (Tesis doctoral). Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Instituto Cuesta Duarte [ICD] (2015). *Informe de coyuntura 2015*. Montevideo: ICD. Recuperado de <http://www.cuestaduarte.org.uy/investigacion/economia/informes-de-coyuntura/item/64-informe-de-coyuntura-primer-trimestre-de-2015>
- Instituto Cuesta Duarte [ICD] (2016). *Trabajo y Salarios*. Montevideo: ICD. Recuperado de <http://www.cuestaduarte.org.uy/investigacion/economia/otros-documentos/item/692-documento-trabajo-y-salarios-en-uruguay>

- Instituto Cuesta Duarte [ICD] (2018). *Trabajo y Salarios*. Montevideo: ICD. Recuperado de <http://www.cuestaduarte.org.uy/investigacion/economia/negociacion-colectiva/item/686-trabajo-y-salarios>
- Lieutier, Ariel y Ludmer, Gustavo (2011). Transformaciones recientes en el mundo del trabajo argentino: principales logros y desafíos. En Juan Manuel Vázquez Blanco y Santiago Fraschina (Comps.), *Aportes de la economía política en el Bicentenario*. Buenos Aires: Prometeo.
- Lijterman, Eliana (2018). *Saberes técnicos y políticas sociales. La orientación de las políticas de asistencia y de seguridad social del Estado Nacional dirigidas al trabajo informal. Argentina 2003-2015* (Tesis de Maestría). Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Lindenboim, Javier (2008). Presentación. En *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba.
- Midaglia, Carmen; Castillo, Marcelo y Fuentes, Guillermo (2010). El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. *Revista Chilena de Administración Pública*, 30.
- MIDES (2008). *Plan de Equidad. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales*. Montevideo: MIDES. Recuperado de http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf
- MIDES (2012). *Informe Tarjeta Uruguay Social*. Recuperado de http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/14984/1/informe_tus_2011_componente_alimentario.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (2015). *Radiografía de las políticas sociales del siglo XXI*. Buenos Aires: MDS.
- Ministerio de Desarrollo Social [MDS] (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular*. Tomo I. Buenos Aires: MDS.
- Ministerio de Desarrollo Social de Argentina [MDS] (2007). *La bisagra. Políticas Sociales en Acción* (Buenos Aires: MDS).
- Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay [MIDES] (s/f) *Términos de referencia. Programa de Apoyo al Modelo de Gestión Territorial del MIDES. Cooperación Técnica ATN OC-15187-UR. Contratación de consultor/a para la elaboración de una sistematización sobre los programas de Trabajo Protegido de la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral*. Montevideo: MIDES.
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] (2018). *Empleo y desempleo. Evolución de tasas de empleo y desempleo. Período 2006-2018*. Recuperado de <https://www.mef.gub.uy/10475/1/mef/empleo-y-desempleo.html>

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay [MTSS] (2015). Directriz Estratégica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 2015-2020. *Cultura del Trabajo para el Desarrollo*. Montevideo: MTSS.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina [MTEySS] (2003). *Informe del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*. Buenos Aires: MTEySS.
- MTEySS (2004a). Diagnóstico del empleo no registrado. En *Trabajo, ocupación y empleo*. Buenos Aires: MTEySS.
- MTEySS (2004b). *Segunda evaluación del programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios*. Buenos Aires: MTEySS.
- Nicaise, Idesbald (2016) *El acceso al empleo y su relación con los programas de renta mínima en la Unión Europea*. España: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Recuperado de https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/Estudios_Interna/AccEmpleoRentMiniUE.pdf
- Novick, Marta (2006). ¿Emerge un nuevo modelo económico y social? El caso argentino 2003-2006. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 11(18).
- Observatorio Social (2010). *Serie Informes de Coyuntura Del Observatorio Social N° 12: Inflación, pobreza y salarios reales*. Buenos Aires: Observatorio Social.
- Poder Legislativo (2007). *Actas parlamentarias, Versión Taquigráfica N° 1396*. Montevideo: Comisión Especial de población y desarrollo social.
- Salvia, Agustín; Comas, Guillermina; Gutiérrez Ageitos, Pablo; Quartulli, Diego; y Stefani, Federico (2008). Capítulo 3. Cambios en la estructura social del trabajo bajo los regímenes de convertibilidad y posdevaluación. Una mirada desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural. En Javier Lindenboim (Comp.), *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba.
- Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay (9 de enero de 2008). Programa Uruguay Trabaja [Ley 18 240 de 2007]. DO: 27.401.

ANEXO

Cuadro 1. Síntesis de Argentina Trabaja y Uruguay Trabaja en clave comparativa

	Argentina Trabaja	Uruguay Trabaja
Institución responsable de su implementación	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	Ministerio de Desarrollo Social
Definición del problema	Deterioro de la cultura del trabajo y de las capacidades personales y sociales por la situación de extrema vulnerabilidad y la exclusión duradera del mundo del trabajo.	El desempleo de larga duración de los adultos pertenecientes a hogares pobres, pues reúnen ciertos atributos que tornan problemático su ingreso/retorno al mercado laboral. Problema que requiere respuestas permanentes.
Población destinataria	Adultos de 18 años o más en situación de alta vulnerabilidad social y en condiciones de desocupación o informalidad de larga data.	Adultos entre 18 y 64 años, en situación de vulnerabilidad socioeconómica, con nivel educativo inferior a tercer año de secundario y que se encuentren desocupadas hace más de dos años a la fecha de las inscripciones. Prevé cupos de 8% para personas afrodescendientes, 4% para personas con discapacidad, 2% para personas trans. El 6% de los participantes acceden por derivación directa de equipos del MIDES u otras instituciones.
Requisitos de acceso	Formalmente, el único requisito fue que no se contara con ingresos familiares derivados del empleo formal, de la seguridad social ni de programas de empleo. El acceso al programa no se realizaba de manera personal sino mediada por los entes ejecutores.	Los interesados deben inscribirse en cada período de apertura del programa. Se toman derivaciones de equipos MIDES y otras instituciones. Deben cumplir con el perfil que define la población destinataria.
Alcance	En el marco del programa se crearon 7.781 cooperativas, en las que participaron alrededor de 300.000 personas.	El programa cuenta con 3000 cupos predefinidos en función de su asignación presupuestal. Las inscripciones siempre superaron los 20000 interesados.
Tipo de prestaciones del programa	Apoyo socio-técnico a las cooperativas de trabajo constituidas en el programa; transferencias monetarias mensuales para los usuarios del programa y cobertura del monotributo social; inscripción en programas de terminalidad educativa; modalidades de capacitación en economía social y generales.	Componentes laborales (desarrollo de tareas de valor público), educativo (talleres transversales y capacitaciones específicas, culminación de estudios primaria, alfabetización digital), salud oftalmológica y bucal, prestación de Apoyo a la Inserción Laboral, apoyo en trámites de documentación básica y salidas educativo-recreativas.

Fuente: Elaboración propia.

RASGOS CLAVE DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN PARAGUAY

Stella Mary García y María del Carmen García

INTRODUCCIÓN

Si bien Paraguay ingresó al capitalismo en la posguerra de la Triple Alianza (1870), su característica central de productor primario, sin desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones -como por ejemplo los países vecinos con impulso industrial-, condujo entre otros fenómenos a procesos frágiles de desarrollo de la protección social y con importantes rezagos temporales. Desde los años cuarenta del siglo XX se instalaron ministerios y eslabones institucionales para atender desde el Estado la cuestión social empero existieron importantes deficiencias. Igualmente, otro momento bisagra se vivió en la segunda mitad de 1990 y durante las dos primeras décadas del 2000 donde se reconfigura el Estado paraguayo dando apertura a instituciones específicas para poblaciones en situación de indigencia y vulnerabilidad. También se instala en la agenda pública la idea de que existen diferencias en cuanto a género y atención a rangos etarios específicos (niñez y adolescencia), etc. Todo esto realizado bajo un importante influjo de los Estados Unidos y de recomendaciones, recetas y financiamientos de organismos internacionales.

El balance es un escaso progreso en el sistema de protección social de Paraguay y un marcado residualismo en las políticas sociales,¹

1 Respecto a una definición teórico-conceptual de las políticas sociales puede consultarse Adelantado (1999) y Fleury (1999), entre otros.

en especial, en la protección social, sin la universalidad en coberturas, asistencia, previdencia y salud, aunque tal universalidad se constituya en un mandato de la Constitución Nacional de 1992 sancionada durante la etapa democrática.

Desde este lugar, el presente capítulo tiene por objeto realizar una descripción analítica de la protección social en Paraguay a partir de la revisión de la lógica de funcionamiento de las políticas sociales en la práctica de los diseños e implementaciones llevados a cabo desde el Estado junto a la dinámica que la sociedad paraguaya desarrolló, deteniéndose en algunos episodios históricos relevantes en materia de intervenciones sociales del Estado.

¿CÓMO CONCEBIR LA PROTECCIÓN SOCIAL, PARA OBSERVAR EL CASO PARAGUAYO?

La protección social, en cuanto definición genérica, aglutina la asistencia social, la seguridad social y los servicios sociales en general para paliar el conjunto de necesidades, demandas y riesgos, sobre todo aquellos donde no haya reciprocidad ni acuerdo individual. Por eso no interesa recuperar el trayecto en la historia de contingencias que se fueron realizando para colectivos humanos o grupos poblacionales en Paraguay.

Desde este lugar, la protección social es abarcativa y uno de sus pilares claves es la seguridad social la cual si bien no busca abolir la pobreza ni la indigencia propicia que las personas puedan encontrarse en condiciones adecuadas para hacer frente y dar consecución a sus responsabilidades laborales.

Dicho de otro modo, la protección social no es la cobertura a quienes están en extrema pobreza e indigencia (solamente), como se plantea en Paraguay en los últimos quince años, tal como muestra la llamada “Red de Protección Social” en el documento Estrategia Nacional de Luchas Contra la Pobreza (Paraguay. Gabinete Social de la Presidencia, 2006), tampoco escapa a esta lógica el actual Plan Nacional de Desarrollo [PND] 2015-2030, elaborado por el gabinete del gobierno de Cartes, ni la lógica del Plan Nacional de Desarrollo Social para los años 2010-2020 que fue elaborado en los años 2009—2010, durante en el gobierno de la alternancia (al Partido Colorado). Dicho de otro modo, la protección social no es la cobertura a quienes están en condición de pobreza o extrema pobreza como se plantea en Paraguay en los últimos 15 años y tal como muestra la llamada Red de Protección Social en el documento Estrategia Nacional de Luchas Contra la Pobreza publicada por el gobierno en el año 2006. Tampoco como establece el actual Plan Nacional de Desarrollo [PND] 2015 - 2030, elaborado por el gabinete del gobierno de Cartes, ni el Plan Nacional

de Desarrollo Social para los años 2010–2020 que fue elaborado en los años 2009–2010 durante el gobierno de la alternancia (al Partido Colorado).²

1. EL DISCIPLINAMIENTO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Necesitamos abordar algunas particularidades históricas del Paraguay, ya que la idea de que no existe “ninguna política universal en la práctica” tiene condicionamientos históricos. Si asimiláramos el desarrollo de las políticas sociales con el esquema clásico del desarrollo en otros países que han tenido industrialización (por sustitución de importaciones), veríamos que nuestro país tuvo un proceso distintivo, sin industrialización ni urbanización cuando los demás países lo tuvieron. Más bien tuvo otros efectos, debido a la estructura agraria con cultivo, cosecha y venta de materia prima y consecuentes periodos de alta y baja productividad, dependiendo de la demanda externa.

Remontándonos al pasado, en 1936, bajo el gobierno de Rafael Franco, fueron creados los servicios de salud que en su primera etapa habían sido administrados por el Ministerio del Interior. En 1915 se había establecido una ley (la N° 112) que disponía que todas las entidades benéficas deberían pasar a ser un órgano del gobierno. El Ministerio del Interior más tarde creó la “Comisión Nacional de Asistencia Pública y Beneficencia Social”, papel transferido después al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social [MSPyBS]. Data de ese tiempo también la “Casa del Buen Pastor” (centro penitenciario de mujeres). Antes, en 1882, la Hermanas de San Vicente de Paul habían creado una escuela para niños pobres. En 1888 dicha escuela, así como el Hospital de la Caridad (hoy Hospital de Clínicas) y el orfanato “Nuestra Señora de la Asunción” (creado en 1892), pasaron a ser atendidos por las hermanas de esta congregación. Más tarde, en la década de 1940 se inició el dispensario médico bautista (en la Chacarita). Mencionamos estos datos porque consideramos que la emergencia de la Política Social en Paraguay respondía a la cuestión social³ en asuntos tales como el descontento que numerosos sindicatos de pequeños establecimientos de panaderos, gráficos, zapateros, talabarteros, etc., habían expresado en el escenario nacional en las

2 Conviene señalar que este último trazó y desarrolló importantes ampliaciones de coberturas de servicio público (salud y educación) y planteaba una focalización subsidiaria que suponía llegar (alguna vez) a la efectiva universalización de la salud, la educación, el empleo, la seguridad social, etc.

3 La cuestión social es la relación tensa y contradictoria resultante de dinámica de las clases sociales (ricos y pobres, trabajadores y patrones) en el mundo capitalista. Noción desarrollada ampliamente por Marilda Iamamoto (1995) y Robert Castel (2003), entre otros.

primeras dos décadas del siglo xx. También estuvo influenciada por el higienismo y la intervención religiosa⁴, así como estuvo muy tutelada y direccionada por Estados Unidos. La conjunción de todo esto instaaura un disciplinamiento cuyo abordaje ninguna investigación sobre las políticas sociales o las raíces históricas de la protección social ha mostrado hasta la actualidad.

La vinculación entre atención a la cuestión social y la salud desde dispositivos y ámbitos institucionales de higiene y salud⁵ forman parte de un movimiento que en las primeras décadas del siglo xx se desarrolló en América Latina, denominado movimiento médico higienista.

Esto implicó una relación de la proximidad que se generaba entre el/la beneficiario/a de la ayuda o asistencia y quien lo otorgaba. Igualmente existía un criterio de ayudar a quienes se mostraban incapaces para trabajar; lo que condujo a instalar un ideario del sujeto destinatario de la intervención social que, a su vez, a nuestro modo de ver, colocaría claves históricas para entender la identidad atribuida (en buena parte) también hoy a el /la asistido/a de la política social, mostrándolo/a como desprovisto/a de dignidad humana y derechos⁶.

Paraguay presenta semejanzas con las manifestaciones de la corriente médico-higienista que floreció en Europa y en los países con desarrollo industrial. Dicha corriente consideraba la enfermedad

4 Tanto Margarita Duran como Miguel Carter abordan investigaciones sobre la iglesia en Paraguay; en la que muestran que desde los años treinta, hasta el inicio de los sesenta, la iglesia católica operaba dentro de un modelo eclesial de neocristianidad y se veía animada por el deseo de recristianizar la sociedad por medio del desarrollo y el fortalecimiento de las instituciones; sean estos instrumentos pastorales, centros educativos, medios de prensa, etcétera.

5 En Paraguay, las tentativas de organizar todas las tareas relativas a la beneficencia, filantropía, caridad, atención a la salud etc. datan de antes del siglo XX debido a que en 1844 el gobierno había decidido contratar a docentes extranjeros de medicina, cirugía y la disciplina equivalente a obstetricia a la que denominaban esa época "arte obstetrix". En 1848 médicos brasileños ingresan al ejército de la República de Paraguay con el título de cirujano mayor del ejército, los que imparten enseñanzas para operaciones quirúrgicas y confección de medicamentos. En 1855 Carlos A. López contrata médicos ingleses y organiza el curso de medicina en el local de la sanidad militar, incorporando a los 60 jóvenes más cultos de la juventud paraguaya, lo cuales cumplieron un papel muy importante más tarde al sobrevenir la Guerra de la Triple Alianza, aunque hayan pagado con sus vidas la histórica contribución profesional.

6 No encontramos historiografías en Paraguay identificadas con las lecturas foucaultianas o posfoucaultianas que aborden la concentración de poder que los médicos logran como resultado del así llamado *proceso de medicalización de la sociedad*, ni encontramos las que aborden las historias de la prostitución, del alcoholismo o enfermedades venéreas como la sífilis o la gonorrea en el país. Las narraciones halladas muestran esfuerzos por controlar la enfermedad desde la medicina diplomada, sin someter a revisión la práctica el saber médico ni la propia medicalización.

como un fenómeno social que abarcaba todos los aspectos de la vida humana y los conceptos surgidos en esa época para que las políticas sociales instauren un punto de articulación entre la familia y el Estado eran readaptar, reinsertar, asilar, entre otros, buscando prevenir enfermedades con esos dispositivos⁷.

La influencia norteamericana ya era notoria por esos tiempos; así, la fundación Rockefeller se había comprometido con el Departamento de Higiene y Asistencia Pública de Paraguay (antes de ser Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social) a ofrecer las condiciones necesarias para la campaña de control de parasitosis intestinal (en 1923) y en 1928 se renovó ese pacto con la misma fundación para proseguir por cuatro años más con dicha campaña.

Entre la gama de elementos para resaltar están el paradigma del “tratamiento de lo social” con correcciones y/o encierros que contextualiza los primordios de la política social y marca su emergencia en Paraguay. Por ejemplo, el Leprosorio Santa Isabel⁸ (que data de 1932⁹), el Manicomio Nacional (de Asunción) que se inicia por esa época, entre otros, muestran la política de internación forzosa, el tratamiento basado en encierro y un esquema institucional cuyo formato hoy se presenta diferente en las políticas sociales, aunque el ideario de sujeto que al que se pretende dar “tratamiento” y ajustar al orden vigente sea el mismo.

2. LO SOCIAL, TUTELADO EN PARAGUAY

El Estado paraguayo estuvo bastante tutelado en todas las iniciativas con las que se iba a encarar la cuestión social. Si bien EE. UU. comienza a intervenir antes, resaltamos la acción estatal de 1942 con la asistencia a tres sectores: salud, educación y agricultura. Interviene por ejemplo en algunos programas y aporta para la construcción de los edificios que dependen del Ministerio de Salud, como el Hospital de Barrio Obrero, el Juan Max Boettner (hoy Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias [INER]) entre otros aportes e infraestructura rural en materia de salud, educación y agricultura. Durante los años siguientes, EE. UU. introdujo dos programas centrales: Punto

7 Entre los principales trabajos al respecto mencionamos a Foucault (2007) *Nacimiento de la biopolítica, al igual que los trabajos de Figari (2006) Escritos en el cuerpo. higienismo y construcción médica de la homosexualidad en el Brasil republicano (1889-1940)* y Murillo (1997) *El discurso de Foucault: Estado, locura y anormalidad en la construcción del individuo moderno*.

8 Situada en Sapucaí, a unos 100 kilómetros de la ciudad de Asunción.

9 Recuperado de www.es-us.noticias.yahoo.com/un-hogar-para-los-excluidos-slide-show/acompana-cronica-paraguay-lepra-asu12-santa-isabel-paraguay

Cuarto en la década de 1950 y la Alianza para el Progreso en 1961. Estos programas se implementaron durante 1960 y 1970.

Entre 1949 y los años cincuenta, el Estado creó instituciones mixtas de control oligárquico y contrajo deudas con el gobierno de los Estados Unidos. En 1940 se sancionó un decreto ley que dotó al Estado de facultades que le habilitarían para “realizar el progreso”, con apoyo técnico y financiero de Estados Unidos. Así, como nunca antes en Paraguay, se crean importantes empresas estatales como Compañía Paraguaya de Alcoholes [COPAL] en 1941; la Compañía Paraguaya de Carnes [COPACAR] en 1944; la Flota Mercante del Estado [FLOMERES] en 1945; en 1948 la Administración Nacional de Electricidad [ANDE], transporte tranviario y otras. De esta manera, en 1940 se inicia el proceso de acumulación desde el Estado y esto promovería la creación del empresariado privado nacional que se robustece más tarde con las binacionales (Itaipú y Yacyretá) y se configura lo que hoy representaría una de las partes más importantes de la elite económica nacional.

En 1955 el Fondo Monetario Internacional [FMI] había inaugurado un plan de estabilización económica, congelando los sueldos y reduciendo la subvención pública. En ese año se llevó a cabo el primer censo industrial que se centró en conocer el número de establecimientos industriales y de trabajadores de las fábricas, identificando 2732 industrias de carácter artesanales con predominio de los trabajadores por cuenta propia, de los 34 449 trabajadores empleados en la fabricación, 20 048 fueron clasificados como trabajadores asalariados. En los años cincuenta se dieron también movilizaciones obreras.

Los talleres de artesanía y frigoríficos hicieron huelgas. El año 1958 estuvo marcado por una fuerte represión a los sindicalistas, inaugurando el modelo político autoritario que silenció a los trabajadores del Paraguay en las siguientes tres décadas. La reconstrucción del poder estatal con el establecimiento de un núcleo integrado por el Partido Colorado, las Fuerzas Armadas y el Gobierno se había impuesto más fuertemente en la coyuntura paraguaya desde 1958 (Nickson, 1988; Yore, 1992; García, 1997).

Lo antes mencionado guarda relación con la creación de la Secretaría Técnica de Planificación, en 1962, que depende directamente del presidente de la nación para los asuntos relacionados con la planificación estratégica a corto, mediano y largo plazo y con la que se relacionan posteriormente los ministerios, las direcciones y las oficinas de planificación en Paraguay.

Entre 1943 y 1948 se estructuran I) el Ministerio del Interior y Justicia; II) el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; III) el Ministerio de Hacienda; IV) el Ministerio de Educación; V) el Ministerio de Agricultura; VI) el Ministerio de Industria y Comercio; VII) el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones; VIII) el Ministerio de

Defensa Nacional; y se reestructura el Ministerio de Salud Pública y Previsión Nacional (planteando funciones para algunas situaciones de riesgos). También data de 1940 el establecimiento del Estatuto Agrario que formula la legislación sobre la tierra.

Entre 1960 y 1970; con cooperación del gobierno de Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID], se instaura la introducción de la leche pasteurizada, la inseminación artificial y el concepto de la extensión agrícola, que consistía en la provisión de acceso al crédito a los agricultores a través de pequeños préstamos. Por otro lado, asesora toda la formación universitaria en enfermería, obstetricia, servicio social, agronomía y ciencias veterinarias en la Universidad Nacional de Asunción [UNA].

En 1989 (posdictadura de Stroessner, vale decir en la etapa democrática) USAID proporciona recursos técnicos y asesoría para el Tribunal Electoral y la Reforma Judicial que, según los documentos oficiales de la embajada de los Estados Unidos, lleva a la sustitución del sistema inquisitivo por escrito o de la administración de justicia que se remonta a la época colonial por un moderno sistema acusatorio, con juicio oral y público¹⁰. Igualmente, la búsqueda de transparencia en la actual gestión pública se realiza de la mano de la embajada norteamericana con la implementación del Modelo Estándar de Control Interno [MECIP] para las entidades públicas del Paraguay.

Dicho de otro modo, si bien nuestro país no experimentó un Estado de Bienestar, desde la década de 1940 existió un Estado que atendía problemas y demandas sociales, que creó durante toda la década del cuarenta y cincuenta la institucionalidad (ministerios y sus dependencias) para esto y desde la transición democrática (década del noventa) inició la configuración de una nueva matriz para atender a poblaciones más “duras” en cuanto a sus necesidades crónicas (indigencia).

Enraizados en todo lo mencionado, varios planes fueron financiados décadas más tarde. Esta vez ya no serían Punto Cuarto ni la Alianza para el Progreso u otras típicas iniciativas del gobierno de Estados Unidos. Esta vez serían especialmente los bancos, organismos con similar ideario norteamericano, pero perfil más internacionalista; como el Banco Interamericano de Desarrollo [BID] y el Banco Mundial [BM], entre otros, pasarían a marcar la agenda de las políticas sociales en Paraguay.

Los años ochenta y noventa habían mostrado un proceso de privatización de las cinco primeras empresas públicas en sociedades

10 Todas estas informaciones fueron extraídas de la página web del USAID en Paraguay.

anónimas, según Molinier (1992), comenzando con la Flota Mercante del Estado, el Ferrocarril Carlos Antonio López y Aceros Paraguayos.

Esto, entre otros procesos económicos en los que Paraguay se integraba al Mercado Común del Sur [MERCOSUR] a partir de 1991 y las tasas externas comunes a los cuatro países miembros, llevaron a otras negociaciones para tratar cuestiones comunes, como la implantación de reformas, con inversión y acumulación del capital privado a través de ordenamientos importantes. Se colocaba así, por primera vez en la transición democrática, la ley de privatizaciones, de reforma tributaria, la creación de la Dirección General de Grandes Contribuyentes, etcétera, otorgando garantías a la inversión extranjera.

Durante la década del ochenta y después del 1995, se siente con más fuerza la crisis que produce en el campo económico, político y social la globalización económica como proyecto de mundialización del capital, que impone restricciones o prohibiciones a países con históricas desventajas económicas como Paraguay.

El escaso avance investigativo que relacione todas las informaciones aquí vertidas y revele alguna interpretación al respecto se debe al escaso avance de las ciencias sociales en el Paraguay¹¹. Como indica Ortiz (2011), las ciencias sociales en Paraguay han sido accesorias, sobre todo si las situamos en el ámbito internacional. Existe un bajo reconocimiento social de su estatuto científico y las investigaciones que se realizan para diseñar, evaluar, etc., las políticas públicas provienen más de consultorías elaboradas por organismos multilaterales o nacionales, registrándose escasa participación de las universidades públicas en las políticas sociales.

2.1 CONFIGURACIÓN ACTUAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Nuestra crítica a los diagnósticos técnicos oficiales que propician los programas para poblaciones vulnerables es que, con el escaso rescate fidedigno del trayecto estatal, además de deshistorizar la implicancia genuina de la protección social, se la reduce a la llamada Red de Protección Social que integran los programas para la extrema pobreza, basada en la llamada matriz social de riesgos, es decir en los mínimos sociales (Holzmann y Jorgensen, 1999).

Esta visión minimalista de las políticas sociales desde la segunda mitad de la década del noventa no es casual, al igual que todas las imposiciones internacionales a las que Paraguay fue obediente. Las llamadas recetas del Consenso de Washington¹², que buscan la

11 Mencionamos tres autores que desarrollan más al respecto y son Caballero (2011), Ortiz (2011) y Robledo Verna (2012).

12 Las diez medidas del Consenso de Washington en 1989 fueron 1. Disciplina pre-

incursión del mercado y la reducción del Estado proponen garantizar solo las coberturas mínimas y la llamada matriz social de riesgos, pasando a ser esta la lógica en nuestra región latinoamericana (sobre todo) para los países con menos tradición democrática o menos participación popular.

Entonces, si bien la protección social siempre estuvo orientada a responder o a contener los riesgos y las demandas sociales, las nuevas definiciones y los marcos conceptuales que predominan hoy se cimentan en el manejo social de los riesgos, y llamamos la atención sobre esto porque en la actualidad paraguaya se plantea, por ejemplo, en mayor medida, las transferencias monetarias o las llamadas redes de protección social basadas en garantías mínimas de cobertura por rango etario, sin problematizar que paralelamente que crece la pobreza y la desigualdad se reconfigura el mercado laboral, la precarización de la vida en general (sobre todo del sector rural), al ser expulsados masivamente campesinos/as e indígenas de sus tierras, por los efectos del cultivo de la soja a gran escala, entre otros. Vale decir que, mientras se trabaja por sacar de la extrema pobreza a algunos, hay otros pobres o empobrecidos que caen en ella.

Dicho proceso es más agresivo en las últimas tres décadas en Paraguay, esa población pasa a constituir una suerte de urbe flotante en distintos espacios de la gran Asunción y alrededores, componiendo las grandes franjas del trabajo informal que queda fuera de toda protección social, al no contar con previsión social ni redes específicas de servicios sociales.

Los documentos oficiales más importantes que refieren a la protección social en Paraguay desde que se instala el tema como tal, durante la transición democrática (década del noventa y en adelante), que son La Estrategia Nacional de Luchas Contra la Pobreza (Paraguay, Gabinete Social, 2006) publicado por el gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo [PND] 2015-2030, elaborado por el gabinete del gobierno de Cartes (Paraguay, 2015a) y el Plan Nacional de Desarrollo Social 2010–2020 (Paraguay, 2015b), elaborado durante el gobierno de Lugo, sintonizan en que las tres estrategias se basan en una matriz social de riesgos, por tanto, establecen la delimitación de los llamados

supuestaria de los gobiernos. 2. Reorientar el gasto gubernamental a áreas de educación y salud. 3. Reforma fiscal o tributaria, con bases amplias de contribuyentes e impuestos moderados. 4. Desregulación financiera y tasas de interés libres de acuerdo al mercado. 5. Tipo de cambio competitivo, regido por el mercado. 6. Comercio libre entre naciones. 7. Apertura a inversiones extranjeras directas. 8. Privatización de empresas públicas. 9. Desregulación de los mercados. 10. Seguridad de los derechos de propiedad. Recuperado de: www.contrapeso.info/2004/10_puntos_del_consenso_de_washington

mínimos sociales, cuya respuesta estará garantizada por el Estado. La concepción de mínimos sociales varía de acuerdo al tipo, la lógica o el modelo de protección social adoptado, puede ser institucionalizada en algunos países o restrictiva, aislada, no-institucionalizada en otros. Por eso, los mínimos sociales se resumen, generalmente, en recursos mínimos destinados a personas consideradas no capaces de la subsistencia a través del trabajo.

Igualmente, Sposati (2009) dice que proponer mínimos sociales es establecer el conjunto de cobertura de riesgos y de garantías que una sociedad ofrece a los/as ciudadanos/as. Si bien lo que busca un plan nacional de desarrollo es definir el patrón social de civilidad garantizando derechos a todos, al desestimar lo universal y compatibilizar con la selectividad o focalización los mínimos sociales, a nuestro entender, descentran toda perspectiva de derechos.

Así, un país como Paraguay, que no registra tradición de atención universal, a nuestro modo de ver al delimitar los riesgos y garantizar lo “mínimo” necesita, por lo menos, reconfiguración permanente o sistemática respecto de las necesidades humanas básicas con parámetros más o menos sintonizantes con los derechos sociales.

Esta reflexión nos lleva a revisar fundamentalmente la idea de que se lograrían procesualmente enfoques de derechos con la suma de focalizaciones, ya que los derechos sociales no cuentan con intermedios o niveles, simplemente lo son o no lo son, y la historia nos muestra que siempre lo fueron solamente tras luchas y conquistas sociales.

3. RESIDUALISMO EN EL MODELO DE PROTECCIÓN SOCIAL ACTUAL

En una primera etapa de las políticas sociales del Paraguay, entre 1940 y 1960, existió un Estado que instaló la institucionalidad (aunque centralizada en la capital) para la salud, la educación, la seguridad social, etc. Y, atendiendo que esto se desarrolló en gran medida en el contexto de la dictadura, prevalecieron intervenciones compensatorias intermedias por pautas clientelares y favoritistas.

La segunda fase que nos parece importante clasificar son los años setenta y ochenta, muy marcados por la dinamización económica, por la construcción de las represas de Itaipú y Yacretá y cierta ampliación de los servicios públicos.

Nos parece importante también enmarcar una tercera etapa que, *grosso modo*, fue la década del noventa hasta hoy, en la que se plantea la urgente necesidad de modernizar el Estado y se introduce la idea de desarrollo humano para crear una nueva institucionalidad que atienda e implemente programas para la extrema pobreza-indigencia, planteados por los organismos multilaterales.

Esto significó retrocesos y avances. Se instala desde los años noventa (y más tarde se estabiliza), un determinado tipo de programas (como Tekopora y Abrazo) que si bien son a nuestro modo de ver asistenciales-residuales por valerse de una matriz social de riesgos, utilizando parámetros de los mínimos sociales, para Paraguay representan una nueva respuesta (antes no disponible) llamada “de protección social” y, por tanto, es indicativa de un giro político que se da para observar a una población antes no tenida en cuenta como tal.

Creemos que las limitaciones de los nuevos programas sociales no implican que se encuentren condenados a persistir con el mismo formato, ya que los programas de transferencias monetarias se desarrollan y avanzan más o menos de acuerdo a las características históricas y culturales de cada sociedad.

Al respecto Filgueira, Molina et al. (2006) expresan que los datos de la realidad muestran la incapacidad e insuficiencia de los sistemas actuales de producir cohesión social. Hace falta un incremento de la cobertura y protección de los sectores sociales más vulnerables y, al mismo tiempo, favorecer los procesos de formalización laboral ya que toda la arquitectura de las políticas públicas acaba contribuyendo (o no) para generar cohesión social.

Recordemos que, según Esping-Andersen (1993) el bienestar no es simplemente un producto del poder de movilización política sino, más apropiadamente, del poder institucionalizado. Por eso en este trabajo rescatamos que un poder institucionalizado del Estado para atender la cuestión social se instaló en Paraguay desde la década del cuarenta, sobre todo considerando que, a partir de la definición de las políticas sociales como una gama más o menos amplia de aspectos que guardan relación con la reproducción social, podemos identificar como dos tipos de políticas que hasta ahora se desarrollaron.

Las intervenciones de política social que entrarían en términos discursivos de la constitución nacional como servicios universales, por ejemplo, la educación, que antes garantizaba hasta el 6to grado y desde el año 2010 abarca la instrucción hasta la Educación Escolar Básica, lo cual es importante por la ampliación de la cobertura. También en cuanto a la infraestructura social que fue clave para los sectores públicos a nivel central en Paraguay desde la década del cuarenta, y más desde 1954, ya que se instalan infraestructuras, aunque presumimos que la principal motivación de Stroessner¹³ habría sido

13 Alfredo Stroessner Matiauda (Encarnación, 3 de noviembre de 1912-Brasilia, 16 de agosto de 2006) fue un dictador, militar, político paraguayo, fue quien lideró su país como presidente de la República bajo un gobierno autoritario desde el 15 de agosto de 1954 hasta que una insurrección militar lo derrocó el 3 de febrero de 1989.

imprimir su rasgo clientelar y cierto “endiosamiento” a su persona, ya que las infraestructuras de esa época como los hospitales, plazas, rutas, el aeropuerto internacional, etcétera, en gran medida llevaban su nombre¹⁴.

Un segundo conjunto de intervenciones que mencionamos de esa época es la práctica asistencial, con diversos mecanismos y alianzas con organizaciones religiosas, de caridad y seccionales coloradas (usando indistintamente recursos públicos y privados, poco transparentes) para la transferencia de bienes a los “pobres”. Esta modalidad marcó toda una época y significó una respuesta para gastos de cirugías complejas o sepelio en caso de fallecimiento de alguna persona empobrecida, para aquellos individuos y grupos que presentaban dificultades específicas y a quienes no alcanzaba ninguna respuesta social estatal. Cabe hacer aquí una diferencia entre asistencia y asistencialismo, correspondiendo al segundo aquella dádiva mediatizada por intercambio de favores y que refuerza pautas clientelares. Se diferencia de la primera en que esta dimensiona y amplía los derechos en todos los momentos de las políticas sociales.

La idea de ciudadanía, si bien aparece después de 1989 en documentos oficiales de las políticas sociales en Paraguay (Paraguay, Gabinete Social, 2006, Paraguay, 2015a, Paraguay, 2015b) presenta avances débiles en cuanto a la organización político-territorial y conjeturamos que esto, además de lo poco tematizado que está en la agenda de los movimientos sociales, el tema protección social como tal, contribuyó para instalar (con facilidad) las llamada Red de Protección Social con un mínimo de respuestas estatales necesario para sobrevivir. Por tanto, el ideario de asistencia social que desarrolló el Paraguay desde la década de 1940 hasta aquí es residual y nos recuerda a lo que Fleury y Molina (2000) llaman asistencia en contextos socioeconómicos que enfatizan el mercado, autorregulándose las necesidades insatisfechas de acuerdo a los intereses individuales y la capacidad de cada uno de adquirir los bienes y servicios.

Los valores dominantes enfatizan la libertad, el individualismo y la igualdad de oportunidades para generar condiciones diferenciadas de competencia en el mercado. Esto da lugar a un carácter compensatorio y discriminatorio sobre aquellos grupos sociales que demostraron su incapacidad para mantenerse adecuadamente en el mercado, por lo cual se lo llama residual. Para aquellos que fracasan, habrá necesidad de organizar fondos sociales, compuestos con donaciones financieras o en especie, guiados por individuos, grupos y asociaciones

14 Por ejemplo, el actual centro de salud y plaza del barrio San Pablo, escuelas, el aeropuerto (hoy llamado “Silvio Pettirosi”), la ruta internacional, etc., que llevaban el nombre del dictador Alfredo Stroessner

e, incluso, hasta por agencias gubernamentales, inculcados por una perspectiva caritativa y educadora, dirán que, aunque es más importante enseñar a pescar que dar el pez, la asistencia urge.

La reedición de estas ideas con la organización que hoy tiene base en el voluntariado, diferenciándose dicha práctica de la acción pública, también representa un tema de reflexión. Esto porque la protección social histórica, resultante de las luchas obreras en Europa que han hecho explícita la problemática de la clase trabajadora, que hoy está desdibujada por toda la reestructuración productiva. Dentro de la protección social paraguaya el modelo del seguro social tiene como característica central la cobertura de los grupos ocupacionales a través de una relación contractual.

El Instituto de Previsión Social [IPS], creado en 1943, brinda protección en cuanto a la salud de los trabajadores asalariados en lo que respecta a enfermedad, maternidad, invalidez, accidentes de trabajo, etc., que involucra tanto el cuidado-tratamiento a su salud como el subsidio económico tras esos eventos desfavorables antes mencionados (IPS, 2017).

Si bien fue un avance que deje de ser la familia o la comunidad el único refugio asistencial en cuanto a la previsión social y que en la actualidad se encuentren dentro del Sistema Previsional trabajadores del sector público y privado, trabajadoras domésticas, jubilados y pensionados, también merece destaque que, en la historia de la protección social en Paraguay, es ínfimo el porcentaje de trabajadores asegurados (18% a nivel nacional), aunque la Constitución Nacional establezca que es obligatoria e integral la seguridad social para el trabajador dependiente y su familia y que se debe promover la extensión de la seguridad a todos los sectores de la población.

3.1 NINGUNA POLÍTICA UNIVERSAL EN LA PRÁCTICA

Existe una deuda social histórica ya que, si bien se registra intervención estatal desde finales de 1930, el Estado paraguayo también muestra atención a las necesidades y demandas, sin complejizar hasta hoy la atención que requiere consistencia para abandonar el residualismo conservador.

Paraguay, al igual que los planteamientos de estudios sobre la protección social en América Latina muestra, desde la transición democrática y en el presente, que ha desarrollado más o menos tres estrategias que son abordar el riesgo, la prevención, la mitigación y superación de algunos eventos negativos. También tres niveles de formalidad para el manejo de los riesgos: informal, de mercado y público. Asimismo, varios actores como personas, hogares, comunidades, organizaciones no gubernamentales [ONG] y también

diversos niveles de gobierno y organizaciones internacionales participan en el entramado de la implementación de los planes sociales de la era democrática.

La visión predominante se centra específicamente en los pobres, argumentando que son los más vulnerables a los riesgos y que carecen de instrumentos adecuados para manejarlos, lo que les impide involucrarse en actividades de rentabilidad que les posibilite salir gradualmente de la pobreza crónica.

Por tanto, esta idea de protección social que predomina en Paraguay, destinada a la extrema pobreza vía transferencias monetarias, pone énfasis en el doble papel que desempeñan los instrumentos de manejo del riesgo, se protege la subsistencia básica y al mismo tiempo se promueve la destreza para asumir riesgos y para ingresar con cierta sistematicidad en actividades rentables, por lo que la protección social es planteada como un tipo de inversión en formación de capital humano aludiendo que este Estado es social y activo.

El otro componente que justificó en buena medida la instauración de la matriz social de riesgos y la mayor distancia de alguna posibilidad de política universal, con base en los mínimos sociales en la sociedad paraguaya, es que nuestro país registra escasa tradición de seguridad social. Sonia Fleury (2005) dice que en América Latina se dan grandes cambios, que pasan de modelos que tenían un carácter corporativo y eran de reparto simple en función a la inserción laboral, a modelos de protección para pobres. La capitalización individual pasa a ser la alternativa para quienes tienen recursos y para algún segmento de la población pobre o más vulnerables resta la protección mínima o enmarcada en los mínimos sociales.

Si bien tanto la idea de protección social como la idea de bienestar social otorgan un papel importante al Estado para indicar un perfil de protección social pública, se han priorizado tendencias que aluden a corrientes y, al mismo tiempo, componen la matriz de un patrón de protección tal como decía Titmuss (1968) y Esping-Andersen (2001). Si tomamos el esquema que mira desde la economía política, el tipo de desarrollo de un país, los tipos de gobiernos por los que pasó y el modelo de sociedad civil imperante, caracterizaríamos a la protección social del Paraguay, con un híbrido de residualismo liberal, inspirándonos en Esping-Andersen¹⁵.

15 Esping-Andersen (1993) identificó tres regímenes de Estados de bienestar, cuyos resultados varían en términos de desmercantilización (mayor o menor uso de la protección como asunto de derecho) y de estratificación social.

El primero descrito por él, es un régimen liberal, cuando el mercado asume la primacía y el individuo es responsable por su bienestar y el grado desmercantilización es mínimo. Ejemplo: Estados Unidos e Inglaterra. El conservador, que privilegia la

El funcionalismo del siglo XIX y de los años cuarenta (cuando las acciones de protección implicaban acciones públicas y mezcla de higienismo y participación de las iglesias), hoy tienen una nueva reedición con el enfoque de protección social minimalista, la matriz social de riesgos y los llamados mínimos sociales. A nuestro entender, estamos ante una refilantropización de la pobreza y profundización de dispositivos tecnocratizantes, utilizados fundamentalmente en los programas de transferencia monetaria para la selección de “merecedores” de la asistencia, manejando los dispositivos con una supuesta neutralidad.

El tratamiento tecnológico pretendidamente distante de los intereses políticos, que oculta las luchas de clases además de refilantropizar la pobreza¹⁶, cuenta con una compleja gama de dispositivos y recursos humanos en carácter de expertos que hacen elevados los costos operativos de la implementación de los programas de transferencias monetarias. Se requieren gerencias y jefaturas de investigación, desarrollo de registro, de coordinación local, de censo, de cartografía, puntos focales, directores, expertos intersectoriales, especialistas en social, y se utilizan mediciones estadísticas e índices que, a través de algoritmos, combinan datos referidos a ingresos, necesidades básicas insatisfechas de las familias empobrecidas e índices de calidad de vida para, posteriormente, establecer a quienes se otorga la asistencia.

Con las características antes mencionadas, el tratamiento de la protección social en Paraguay no problematiza en los diagnósticos que anteceden a los tres documentos oficiales de la transición democrática (Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza [ENLP] (Paraguay, Gabinete Social, 2006), Plan Nacional de Desarrollo Social 2010-2020, (Paraguay, 2015b) y Plan Nacional de Desarrollo 2015-2030, (Paraguay, 2015a), la separación entre la situación de los trabajadores formales y desocupados, anulando así algún análisis desde la totalidad del sistema que nos rige (el capitalista) y no incluyendo, por tanto, alternativas para el ejército industrial de reserva (como tal). Para esto, explica y aborda las situaciones de pauperismo como problemas individuales, administra la asistencia por medio de tecnologías para una supuesta objetividad y resuelve la propuesta, garantizando respuestas mínimas en base a la matriz social de riesgos.

familia y preserva el *statu quo*, la jerarquía, las diferencias de clase y el grado de desmercantilización es alto para el jefe de familia. Ejemplo: Alemania e Italia. Finalmente, el socialdemócrata, en el que el Estado tiene un papel central como agente de provisión de garantía de derechos, las políticas sociales son universales y el grado de desmercantilización es máximo. Ejemplo: Suecia.

16 Al respecto encontramos el trabajo de Yazbek (1995).

En los años noventa, al igual que toda América Latina, Paraguay buscó munirse de una vanguardia de técnicos para preparar, junto con organismos multilaterales, programas sociales que sintonicen con el consenso de Washington y construyan lo que proponía la teoría del derrame o del chorreo (De Pablo, 2014), consistente en propiciar el crecimiento económico, con la ilusión de que dicho crecimiento de alguna manera se derramaría sobre las camadas populares, haciéndose necesaria más tarde la elaboración de una diversificación en modelos y pisos de protección social.

Aparecen también, desde la década del noventa, iniciativas sociales con fuerte componente de asistencia temporal, apoyo a iniciativas de económica social o solidaria y, más allá de las áreas de intervención de los programas de género, de infancia, de adolescencia y juventud, de trabajo, de salud, etc., observamos prestaciones claramente diferenciadas.

Así, en la década del noventa en Paraguay se crean instituciones tales como la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, la Secretaría de la Mujer, entre otras, para ejercer asesorías y rectorías en sus respectivos temas, con directrices que se explicitan en base a sugerencias multilaterales. Una de las sugerencias del BID fue crear una institución especializada y profesionales capacitados¹⁷ para la asistencia a la población en extrema pobreza. Como resultado se crea la SAS, Secretaría de Acción Social, a mediados de la década del noventa, en aras de optimizar acciones estatales, especializando a este eslabón del gabinete ministerial en el tratamiento (asistencial con elementos promocionales) a la población indigente, enmarcado en recomendaciones del Consenso de Washington.

Este es un dato clave, atendiendo que el Estado paraguayo necesitaba reconfiguraciones en el contexto de la transición democrática y atendiendo que, como gran parte de la historia nacional, las políticas sociales y la protección social se reconfiguran sobre la base de imposiciones internacionales.

Por tratarse de un trabajo investigativo naciente, en futuras indagaciones abordaremos el Estado paraguayo respecto de la configuración en la protección social con más densidad. Al decir de Coutinho (1994) al abordar la dualidad de poderes y al aludir a la categorización gramsciana,

17 En este marco se desarrollaron en la segunda mitad de la década del noventa varias ediciones de "Cursos de Gerencia Social" que el BID brindaba en Paraguay y también otorgaba becas para realizarlos en Washington.

(...) una concepción marxista del Estado es tanto más amplia cuanto mayor sea el número de determinaciones del fenómeno estatal por ella mediadas/sintetizadas en la construcción del concepto de Estado, y viceversa, será restringida una formulación que, consciente o inconscientemente, se centre en el examen de solo una o relativamente pocas determinaciones de la esfera político-estatal (p. 14).

El mismo autor nos aproxima a debates en torno a la ciudadanía, los cuales para el caso paraguayo resultan urgentes desde hace muchas décadas. A lo largo de la historia la noción de ciudadanía ha estado en disputa, más aún bajo condiciones democráticas.

Coutinho (2006), al respecto de la democracia coloca la “disputa” con las diversas áreas de imposición adoptadas por la derecha política (en este caso nuestro objeto, las políticas sociales, en especial la protección social), combatida por el mercado con elementos formales de la democracia hacia responsabilidades mínimas para el Estado, lo que impone autoritarismo en modelos que dejarían inclusive al liberalismo como alternativo a la democracia (en los términos neoliberales de búsqueda del eficiencia y eficacia planteadas por el Consenso de Washington en 1989). Por tanto, las condiciones históricas actuales para el efectivo ejercicio de derechos ciudadanos están más difusas que en el pasado y queda anotado como pendiente su denso abordaje en futuros trabajos académicos que nos corresponden.

A MODO DE CIERRE

Todas las indicaciones aquí presentadas dan cuenta de que la protección social se encuentra enraizada en las políticas sociales y sus determinaciones históricas. Tanto el recorrido teórico como histórico desarrollado muestran un trayecto de las políticas sociales en Paraguay que en su emergencia estuvo marcado por la cuestión social, el higienismo, la intervención religiosa y el tutelaje norteamericano, notándose que este último estuvo presente en todo el trayecto de las políticas sociales y en la configuración de la protección social hoy.

Nos detuvimos en los puntos de inflexión como finales de 1930, momento de la instalación de los ministerios y eslabones institucionales que atendieron desde el Estado la cuestión social. La revisión que hicimos de la configuración adoptada por la protección social desde la segunda mitad de la década del noventa y las dos primeras décadas del 2000 permitió notar la pauta de modernización conservadora que el Estado paraguayo adoptó en materia social mientras dio apertura a instituciones específicas para poblaciones más “duras” en cuanto a indigencia y vulnerabilidad, al tiempo que se instalaba también en la agenda pública la atención por rangos etarios específicos (niñez y adolescencia) y la perspectiva de género.

La crítica que planteamos a la matriz social de riesgos con base en los mínimos sociales, configura una reflexión que pone en cuestión el residualismo resultante de la herencia conservadora establecida por las respuestas estatales de la era dictatorial y también su reedición en la llamada "Red de Protección Social" que el Paraguay despliega en la etapa democrática.

La perspectiva que avizora lo mencionado hasta aquí es una gran necesidad de avance democrático en Paraguay, e igualmente imperioso resulta cambiar el residualismo conservador vigente en las políticas sociales y, en especial, en la protección social.

Hace falta una efectiva implementación de la universalidad prometida en la Constitución Nacional de 1992 (en salud y educación) para lo cual antes debemos contar con dispositivos universales de asistencia, previdencia y seguridad que posibiliten ejercer efectivamente el derecho a la salud, la educación, el empleo, entre otros. También hace falta que los programas focalizados, que minimizan garantías de sobrevivencia, amplíen coberturas en cantidad y calidad desde la órbita de los derechos humanos, lo cual supone que las políticas económicas generen los recursos que la protección social integral requiere y no al revés tal como observamos en la realidad actual.

BIBLIOGRAFÍA

- Adelantado, José (1999). Las políticas sociales. En Ricardo Antúnez (Comp.) *¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo*. San Pablo: Cortez Editora.
- Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián (2006). *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*. Washington DC: BID.
- Arditi, Benjamín y Rodríguez, José Carlos. (1987). *Movimientos Sociales y Recuperación democrática en el Paraguay*. Asunción: S/d. Recuperado de <http://www.portalguarani.com/1697>
- Caballero, Javier (2011). Cien años de desarrollo de la Sociología en Paraguay en el año de su Bicentenario: Del rezago histórico institucional en el pasado a la debilidad contemporánea. *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 7(2), 119-160.
- Castel, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, Robert y Haroche, Claudine (2003). *Propiedad privada, propiedad social y propiedad de sí mismo*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL) (2000). *Objetivos de desarrollo del Milenio*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Contrapeso.info (2004). *10 puntos del consenso de Washington*. Recuperado de www.contrapeso.info/2004/10_puntos_del_consenso_de_washington
- Coutinho, Carlos Nelson (1994). *Marxismo e Política. A dualidade de poderes e outros ensayos*. São Paulo: Cortez Editora.
- Coutinho, Carlos Nelson (2006). *Democracia: um conceito em disputa em Intervenções: o marxismo na batalha das idéias*. São Paulo: Cortez Editora.
- De Pablo, Juan Carlos (2014). Derrame: “teoría” y realidad. *Contexto* (1289). Recuperado de www.ucema.edu.ar/conferencias/download/2014/06.05AE.pdf
- Durán Estragó, Margarita (1990). *La Iglesia en el Paraguay: una historia mínima*. Asunción: RP Ediciones.
- Embajada de EEUU en Paraguay. (sf). *Historia de la cooperación, USAID, Paraguay*. Recuperado de www.usaid.gov/paraguay
- Esping-Andersen, Gösta Knud Jorgen (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnànim.
- Esping-Andersen, Gösta Knud Jorgen (2001). Un Estado de bienestar para el siglo XXI. *La Factoría, 13*.
- Figari, Carlos Eduardo (2006). Escritos en el cuerpo. Higienismo y construcción médica de la homosexualidad en el Brasil republicano (1889-1940). *Antípoda: Revista de Antropología y Arqueología, 3*, 23-50.
- Filgueira, Fernando y Rossel, Cecilia (2005). Desigualdad, pobreza y exclusión: impotencia, fatiga y asedio en las democracias latinoamericanas. En Crespo Martínez, Ismael e Martínez Martínez, Antonia (Eds.), *Política y gobierno en América Latina*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Filgueira, Fernando; Molina, Carlos Gerardo; Papadópulos, Jorge y Tobar, Federico (2006). Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina. En *Documento de Trabajo*. Washington DC: BID/INDES.
- Filgueira, Fernando; Rodríguez, Federico; Alegre, Pablo; Lijtenstein, Sergio y Rafaniello, Claudia (2006). Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado. *Revista Prisma, 21*.
- Fleury, Sonia (1999). *Políticas Sociales y Ciudadanía*. Recuperado de www.inau.gub.uy/biblioteca/inde.pdf
- Fleury, Sonia y Molina, Carlos Gerardo (2000.) *Modelos de Protección Social*. Washington DC: BID/INDES.
- Foucault, Michael (2007). *Nacimiento de la Biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- García Agüero, Stella Mary (1997). *Trabajo Social en Paraguay, Génesis e Institucionalización 1930-1980* (Tesis de maestría). Universidad Federal de Rio de Janeiro, Brasil.
- Giménez, Edgar (2014). *Desafíos para una cobertura Universal de Salud en Paraguay, 7 preguntas para encender el debate sanitario*. Asunción: Instituto Desarrollo, Serie Paraguay Debate.
- Haretche, Álvaro (1991). Los desafíos ideológicos del próximo decenio en materia de desarrollo social. *Cuadernos del Origen Histórico y Conceptual de la Seguridad Social*, 58-59.
- Hobsbawm, Eric (1998). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.
- Holzmann, Robert y Jorgensen, Steen (1999). Social Protection as social risk management: Conceptual underpinnings for the social protection sector strategy paper. *Journal of International Development*, 11(17).
- Iamamoto, Marilda (1995). *Renovação e conservadorismo em Serviço Social: Ensaio Crítico*. San Pablo: Cortez editora.
- Instituto de Previsión Social (IPS) (2017). *Reseña histórica*. Recuperado de <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/contenido.php?sm=1>
- Martinelli, Maria Lúcia (1997). *Serviço Social: Identidade e Alienação*. São Paulo: Cortez Editora.
- Mesa Lago, Carmelo (1985). *Desarrollo Social, reforma del estado y seguridad social en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.
- Mirza, Christian Adiel; Bango, Julio y Lorenzelli, Marcos (2010). *¿Es posible un nuevo estado de bienestar en América Latina?* Madrid: Fundación Carolina.
- Molinier, Liduvina (1983). *Paraguay en Torno al Nuevo Modelo de Acumulación y sus Tendencias* (Tesis de grado). Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Molinier, Liduvina (1992). *Las políticas sociales en el Paraguay*. Asunción: Departamento de Investigación Social de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.
- Murillo, Susana (1997). *El discurso de Foucault: Estado, locura y anormalidad en la construcción del individuo moderno*. Buenos Aires. UBA.
- Nickson, Andrew (1988). *Breve Historia del Movimiento Obrero Paraguayo 1880-1984*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2009). *De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos*. Recuperado de www.ilo.org/global/publications
- Ortiz Sandoval, Luis (2011). La institucionalidad de las ciencias sociales en Paraguay: Notas para la discusión. *Revista Atyhape*, 1(2).

- Paraguay (2015a). Plan Nacional de Desarrollo 2015-2030. Recuperado de <http://www.gabinetesocial.gov.py/>
- Paraguay (2015b). Plan Nacional de Desarrollo Social 2010-2020. Recuperado de <http://www.gabinetesocial.gov.py/>
- Paraguay. Constitución Nacional de 1992. Recuperado de <http://www.jme.gov.py/transito/leyes/1992.html>
- Paraguay. Gabinete Social (2006). *La Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza ha sido aprobada por Decreto del Poder Ejecutivo N° 8152 de fecha 8 de setiembre de 2006*. Recuperado de www.diplanp.gov.py/documentos/publicaciones/doc.enalp_gs2006.pdf
- Pautassi, Laura (1998). *Pobreza y políticas de sostenimiento del ingreso. Asistencialismo focalizado vs. Ingresos básicos universales*. Buenos Aires: CIEPP.
- Repetto, Fabián (2004). *Documento de Trabajo i-52: Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. Washington DC: INDES.
- Robledo Verna, María Lilia (2012). *El proceso de institucionalización de la Sociología en Paraguay: La experiencia del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos* (Tesis de Maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Paraguay.
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Madrid: Planeta.
- Sousa Santos, Boaventura de (2012) Estado social, Estado providencia y Estado del bienestar. *Rebelión*. Recuperado de <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=162714>
- Sposati, Aldaíza (2009). Modelo brasileiro de protección social no contributiva, concepciones fundantes. *Concepción y gestión de la protección social no contributiva en Brasil*. S/d: UNESCO.
- Terra, Juan Pablo (1990). Luces y sombras de las políticas sociales. *Notas del CLAEH*, 60.
- Titmuss, Richard (1968). *Commitment to welfare*. Londres: Alien and Unwin.
- U.S Agency for the International Development (USAID). Recuperado de <https://www.usaid.gov/paraguay>
- Wallerstein, Immanuel (1979). *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Yazbek, María Carmelita (1995). A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. *Cadernos Abong/CNAS*, 1.
- Yore, Fatima Myriam (1992). *La dominación stronista, orígenes y consolidación, seguridad nacional y represión*. Asunción: Editora Litocolor.

GENTRIFICACIÓN EN LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS: CONTEXTOS Y ACTORES

Luciana Teixeira de Andrade

INTRODUCCIÓN

El capítulo se propone presentar el estado del arte de los estudios sobre la gentrificación en América Latina a partir de algunos trabajos de carácter más amplio. El objetivo es verificar como el concepto viene siendo apropiado y modificado a partir de las reflexiones de carácter teórico-metodológico y de los estudios empíricos. En principio podemos decir que hay al menos tres formas corrientes de uso del concepto. Las dos primeras son poco críticas y reflexivas. Una de ellas trata a la gentrificación como si fuese un concepto autoevidente. En un conjunto expresivo de trabajos, la palabra gentrificación aparece, desprovista de cualquier preocupación en relación con su explicitación. La segunda, parte del concepto tal como fue formulado en el mundo anglosajón, y lo incorpora, sin mediaciones y diálogos a los contextos históricos y sociales de las ciudades latinoamericanas. En estos casos, los resultados oscilan entre verificar o no la existencia de la gentrificación. La tercera, que más nos interesa, se distingue de las dos primeras por el esfuerzo en comprender y relacionar el concepto como los distintos contextos socio-históricos de las ciudades latinoamericanas. Entre los trabajos que se sitúan en ese grupo, hay una fuerte discusión que busca un uso menos colonizado del concepto y definiciones más próximas a la realidad latinoamericana.

Antes de comenzar a abordar los estudios sobre la gentrificación en el contexto latinoamericano, es importante decir que tratar sobre América Latina es una tarea casi imposible. A pesar de algunos desarrollos comunes, la diversidad de los países y las condiciones urbanas no son en absoluto insignificantes. Es por eso que tomamos como punto de partida algunos estudios que ya han recorrido este camino y luego nos enfocamos en algunos aspectos más generales destacados por los estudios de gentrificación en las grandes ciudades de América Latina.

Entre los aspectos más señalados en la literatura, discutiremos los siguientes: (a) la fuerte presencia del Estado *preparando el terreno* en un sentido económico, social y físico para que futuros emprendimientos privados, al fin y al cabo, promuevan la gentrificación; (b) la gentrificación simbólica de las áreas centrales por diferentes agentes públicos y privados para que los espacios centrales se vuelvan atractivos para el consumo de las clases medias y/o de los turistas; (c) la relación de la gentrificación con las políticas neoliberales y mercantiles, especialmente las llamadas alianzas público-privadas donde el Estado transfiere responsabilidades regulatorias y de gestión, antes públicas, a agentes privados; y, finalmente, (d) la gentrificación por nuevas construcciones en áreas centrales o en áreas residenciales cercanas a las áreas centrales. En estos casos no hay un valor patrimonial en cuestión, sino la valoración de un espacio frente a la sustitución de casas antiguas por viviendas nuevas en edificios.

En todos estos casos, tanto en la gentrificación turística como en la gentrificación residencial, lo que los estudios identifican es un proceso de desposesión y/o expulsión de los sectores marginados y con menores condiciones económicas y sociales (Casgrain y Janoschka, 2013; Betancur, 2014; Hiernaux y González, 2014; Janoschka y Sequera, 2014; Lees, Shin y López-Morales, 2016; Rubino, 2009). Antes de abordar estos puntos, algunas notas sobre el concepto son necesarias, pues con todo eso, es un concepto en constante discusión y transformación.

NOTAS SOBRE UN CONCEPTO EN DISCUSIÓN

El concepto de gentrificación se analizó por primera vez con referencia a los contextos urbanos europeos y norteamericanos. Después de más de cincuenta años, su comprensión se ha ampliado significativamente, al tener en cuenta la expansión de los estudios fuera de este eje geográfico inicial, pero también debido a nuevas explotaciones teóricas y comparativas. El cambio más importante tiene que ver con el pasar de un concepto más descriptivo a uno más abstracto, con el objetivo de abarcar diferentes realidades. En la descripción, se

acentúan las condiciones contextuales e históricas de los países; ya en las definiciones más abstractas, se destaca lo esencial del concepto, que lo separa de realidades específicas y permite su uso en diversos contextos (Robinson, 2011; Delgadillo, 2013; Casgrain y Janoschka, 2013; Díaz Parra, 2015; Lees et al., 2016; López-Morales et al., 2016).

Teniendo en cuenta estas observaciones, la definición de gentrificación, que guiará la revisión y la discusión que se realizará aquí, enfatiza el aspecto espacial y de clase del concepto, es decir, es la entrada a un territorio de un grupo con poder económico. y/o cultural superior al que reside allí que causa la expulsión de este último. Esta entrada puede ser para vivienda, lo que constituye gentrificación residencial, pero también puede ser para consumo, lo que caracteriza la gentrificación comercial o del consumidor. En el primer caso, es común que la gentrificación residencial esté acompañada por una gentrificación comercial, ya que esta última puede manifestarse de manera independiente (Veloso y Andrade, 2019). En ambos casos, lo que se observa es la expulsión o restricción de los usos y la permanencia de los grupos de estado inferior por parte de los grupos de estado superior. Esta condición social y de clase es, desde el punto de vista de la discusión aquí, el elemento más relevante de la gentrificación.

EL PAPEL DEL ESTADO Y LAS POLÍTICAS URBANAS

Una característica muy destacada de los textos que analizan la gentrificación latinoamericana es la fuerte presencia del Estado, ya sea a través de políticas urbanas que favorecen la acción de los gentrificadores, especialmente los promotores inmobiliarios, o en procesos de renovación urbana en los que los agentes públicos operan en el sentido de atraer, principalmente a los centros históricos, inversores de todo tipo, población de estratos medios, consumidores locales y turistas. Estas inversiones pueden resultar en gentrificación residencial, de consumo y turística.

Los lugares donde más intervino el Estado, reformando el espacio, se encontraron en las áreas centrales, más específicamente en los centros históricos de las grandes ciudades (Leite, 2010). En estos casos, la revaloración del patrimonio histórico, combinada con la renovación de los espacios públicos, la inversión en equipamientos culturales y en seguridad, se acompañaron de políticas higienistas. Estas políticas están destinadas a *limpiar* la ciudad de la población que hace del espacio público su lugar de supervivencia, como vendedores ambulantes, trabajadores sexuales, consumidores de drogas y la población que vive en la calle (Salinas Arreortua, 2013; Hiernaux y González, 2014). Esto tiene que ver con el hecho de que las áreas centrales de América Latina están muy ocupadas por una población

de bajos ingresos después de que los estratos de ingresos más altos se esparcieron por toda el área en busca de espacios más segregados.

En algunos de estos casos, el Estado ha invertido grandes sumas de dinero para hacer que los centros históricos sean atractivos para la empresa privada, atrayendo así a grupos con ingresos más altos para vivienda o consumo. Los resultados, sin embargo, varían mucho de una ciudad a otra.

No toda mejora en el espacio es necesariamente gentrificante. Los resultados dependerán de la fuerza de los diferentes actores, así como de los agentes públicos y sus orientaciones políticas. Los gobiernos de izquierda han logrado frenar las pretensiones de gentrificación, pero existe la paradoja de que las mejoras en el espacio urbano conducen a la valoración y a la expulsión. En las ciudades con una tradición de participación popular y/o con mecanismos de participación más presentes, los proyectos neoliberales y las inversiones inmobiliarias pueden encontrar resistencia, de ahí la importancia de contemplar las políticas urbanas en los diferentes contextos de las ciudades latinoamericanas. En varias situaciones, la implementación de los proyectos de gentrificación exige acciones del Estado para cambiar y/o hacer que los usos de la tierra y las políticas urbanas sean más flexibles. En algunos casos, como en los grandes eventos, hay estados reales de excepción que permiten cambios radicales. Las asociaciones público-privadas aparecen como un instrumento ampliamente utilizado en varios países bajo el discurso de permitir acciones constructivas, culturales o de gestión de espacios públicos. Pero en muchos casos conducen a una privatización y mercantilización del patrimonio y de las actividades culturales.

GENTRIFICACIÓN SIMBÓLICA DE LAS ZONAS CENTRALES

Como se destacó anteriormente, los espacios en los que el Estado ha invertido más son las áreas centrales en virtud de su aspecto simbólico y el patrimonio que allí se concentra, con la capacidad de convertirse en una atracción turística (Hiernaux y González, 2014). En algunos lugares este patrimonio también puede ser inmaterial como es el caso del tango en la ciudad de Buenos Aires. El distrito de San Telmo, un caso paradigmático en el proceso de valoración del patrimonio arquitectónico y cultural, tuvo como enfoque la promoción y espectacularización del tango, atrayendo a turistas y nuevos residentes, lo que provocó el desplazamiento de grupos de bajos ingresos. La Boca también explotó la relación entre la cultura del tango y el turismo, pero con un contraste aún mayor, dada la población de bajos ingresos que vive allí (Janoschka y Sequera, 2014). El Abasto fue promovido en los medios como el nuevo San Telmo (Carman, 2006) y su patrimonialismo

como un instrumento para estigmatizar a los antiguos residentes, que fueron tratados como invasores. Otra diferencia fue que en El Abasto hubo una gran inversión inmobiliaria que transformó el antiguo mercado en un centro comercial y, en sus alrededores, se construyeron torres residenciales (Carman, 2006).

El esteticismo del paisaje, en el que el patrimonio juega un papel fundamental, se completa en varios lugares con manifestaciones artísticas contemporáneas que ocupan los espacios públicos, como es el caso del grafiti, que surgió como manifestación marginal, comenzó a ser promovido por el Estado o por los empresarios, que crearon lugares de visita (Veloso y Andrade, 2019).

Todas estas políticas de embellecimiento van en contra de la ausencia de políticas sociales que realmente enfrentan, en lugar de simplemente ocultar, los problemas sociales presentes en los centros históricos, como los mencionados anteriormente. En la mayoría de los casos simplemente son desplazados (Janoschka et al., 2014).

La gentrificación simbólica de las áreas centrales, al priorizar los usos comerciales y turísticos, termina promoviendo la expulsión de quienes residen en ella, debido al aumento en los precios de alquiler y el comercio local (Casgrain y Janoschka, 2013; Janoschka et al., 2014). Con pocas excepciones, este tipo de gentrificación de consumo no ha contribuido con la promoción de nuevas viviendas y la densificación de la población de los centros históricos. Los más necesitados de vivienda, los más pobres, están excluidos de estas políticas, y la clase media encuentra otras opciones de vivienda con mejor calidad de vida y mejores condiciones ambientales en áreas cercanas al centro (Rubino, 2009). En algunas ciudades, como Santiago, ya se están detectando inversiones para viviendas de clase media en el centro histórico (López-Morales et al., 2012; Casgrain y Janoschka, 2013).

GENTRIFICACIÓN RESIDENCIAL POR NUEVAS CONSTRUCCIONES

Este tipo de gentrificación ha comenzado a analizarse muy recientemente, sobre todo porque se ha centrado en la geografía de la gentrificación en Europa y los Estados Unidos, es decir, las áreas centrales con inmuebles valorados por sus características históricas (Casgrain y Janoschka, 2013). En el caso de América Latina, la creación de nuevos mercados inmobiliarios se produce principalmente en barrios pericentrales y mediante la verticalización. Además, en muchas ciudades, como las brasileñas, aunque no solo en ellas, los apartamentos son más valorados que los hogares debido a la inseguridad. Una parte de estos edificios, que se destinan a grupos de altos ingresos, tienen equipos de seguridad, guardias y áreas de ocio, y alcanzan valores más altos que los de las casas. Una vez que estas torres dominan un

vecindario, las condiciones de vida anteriores se alteran sustancialmente: “La construcción masiva y desordenada de torres, de condominios afecta la privacidad, la tranquilidad y el goce de las antiguas residencias de baja altura” (Casgrain y Janoschka, 2013, p. 33).

Entre las ciudades en las que se ha manifestado este tipo de gentrificación se encuentra Santiago. La modalidad dominante son los condominios verticales (condominio privado en altura), ubicados en las comunas pericentrales con buena accesibilidad (López-Morales et al., 2012). La investigación que he estado haciendo en los distritos pericentrales de Belo Horizonte, Brasil, también identifica este tipo de oferta de inmuebles que ha contribuido a la expulsión de antiguos residentes y pequeños comercios, este último reemplazado por redes y tiendas de comercio más sofisticadas, parte de ellas en el interior de los centros comerciales del barrio (Andrade, 2019). En los centros históricos, la oferta de pequeños inmuebles se enfoca en una parte para jóvenes solteros o parejas sin hijos que buscan lugares con buena accesibilidad (Casgrain y Janoschka, 2013).

Los principales agentes que promueven la gentrificación de nuevos edificios son los empresarios inmobiliarios (Casgrain y Janoschka, 2013), aunque el Estado está presente con políticas de desregulación que dejan espacio para la construcción de edificios de varios pisos y otras demandas del mercado inmobiliario (López-Morales et al., 2012).

Aunque los estudios aún son incipientes, este es un enfoque que debería crecer en América Latina, ya que el concepto de gentrificación está más estrechamente relacionado con los aspectos de clase que proporcionan los cambios urbanos y menos con las descripciones contextuales de las realidades europeas o estadounidenses.

CONSIDERACIONES FINALES

Este texto buscó resaltar las especificidades de la gentrificación en América Latina, con base en un conjunto de estudios ya realizados, destacando aquellos que hicieron una revisión de la literatura. También buscó resaltar la relación entre estas diferencias y el tiempo y el espacio de la urbanización latinoamericana.

Los aspectos temporales y espaciales incluyen la suburbanización tardía de América Latina y una intensidad moderada, en comparación, por ejemplo, con las ciudades estadounidenses. Y, a pesar de la suburbanización y la oferta de casas en condominios, los grupos medios y altos continuaron habitando las áreas centrales, no exactamente los centros históricos que perdieron población e importancia, sino los vecindarios pericentrales con buena accesibilidad al centro y con buena infraestructura (Andrade, 2016). En algunos de estos barrios,

la gentrificación se produce en espacios ya habitados por los estratos medios, y lo que se percibe es una elevación en la composición social del barrio, con la entrada de un grupo de estatus superior que termina provocando la expulsión de los más bajos., que resulta en un proceso de expulsión y mejora de espacio (Van Criekingen, 2007).

El texto también trató de mostrar los desarrollos actuales del concepto en la medida en que ignoró el aspecto esencialmente descriptivo de sus formulaciones anteriores. Este proceso se está produciendo no solo en América Latina, debido a la extensión geográfica de los estudios, sino también al hecho de que la gentrificación sigue siendo un proceso inacabado que tiene lugar en contextos urbanos que cambian con frecuencia (Casgrain y Janoschka, 2013).

Finalmente, un aspecto que no se mencionó, pero no menos relevante, es la resistencia a la gentrificación. A partir de un concepto proveniente de la academia, la gentrificación se convirtió en un término común para los movimientos sociales y una bandera de lucha contra la expulsión y eliminación de grupos con menos poder económico. En América Latina, más que en otros lugares, este concepto revolucionario también está presente en los estudios académicos, muchos de ellos también involucrados en la denuncia y en las luchas contra la gentrificación. Estos estudios, aunque pequeños en número, son importantes porque muestran que la gentrificación no es un proceso inexorable.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrade, Luciana (2016). Espaço metropolitano no Brasil: nova ordem espacial? *Cadernos do CRH*, 29(76).
- Andrade, Luciana (2019, junio). *Transformações urbanas e gentrificação em bairros residenciais*, Ponencia presentada en el XIX Congresso Brasileiro de Sociologia. UFSC, Florianópolis. Recuperado de: https://www.sbs2019.sbsociologia.com.br/simposio/view?ID_SIMPOSIO=9
- Betancur, John (2014). Gentrification in Latin America: Overview and critical analysis, *Urban Studies Research*.
- Carman, María (2006). *Las trampas de la cultura: los "intrusos" y los nuevos usos del barrio de Gardel*. Buenos Aires: Paidós.
- Casgrain, Antoine y Janoschka, Michael (2013). Gentrificación y resistencia en las ciudades latinoamericanas. El ejemplo de Santiago de Chile. *Andamios*, 10(22).
- Delgadillo, Víctor (2013). América Latina urbana: la construcción de un pensamiento teórico propio. Entrevista con Emilio Pradilla Cobos. *Andamios*, 10(22).

- Díaz Parra, Ibán (2015). Introducción. Perspectivas del estudio de la gentrificación en América Latina. En Víctor Delgadillo; Ibán Díaz y Luis Salinas (Coords.), *Perspectivas del estudio de la gentrificación en México y América Latina*. México DF: UNAM.
- Hiernaux, Daniel y González, Carmen Imelda (2014). Turismo y gentrificación: pistas teóricas sobre una articulación. *Revista de Geografía Norte Grande*, 58.
- Janoschka, Michael y Sequera, Jorge (2014). Procesos de gentrificación y desplazamiento en América Latina, una perspectiva comparativista. En Juan José Micheline et al. (Eds.), *Desafíos metropolitanos. Un diálogo entre Europa y América Latina*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Janoschka, Michael; Sequera, Jorge y Salinas, Luis (2014). Gentrification in Spain and Latin America — a Critical Dialogue, *International Journal of urban and regional research*, 38(4).
- Lees, Loretta, Shin, Hyun Bang, y López-Morales, Ernesto (2016). *Planetary gentrification*. Cambridge: John Wiley & Sons.
- Leite, Rogerio Proença (2010). A exaustão das cidades: antienobrecimento e intervenções urbanas em cidades brasileiras e portuguesas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 25(72).
- López-Morales, Ernesto; Gasic Klett, José; Ivo, Ricardo y Meza Corvalán, Daniel Alberto (2012). Urbanismo pro-empresarial en Chile: políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago. *Revista INVI*, 27(76).
- López-Morales, Ernesto; Shin, Hyun Bang y Lees, Loretta (2016). Latin American gentrifications. *Urban Geography*, 37(8).
- Robinson, Jennifer (2011). Cities in a world of cities: the comparative gesture. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(1).
- Rubino, Silvana (2009). “Enobrecimento Urbano”. En Carlos Fortuna y Rogério P. Leite (Orgs.), *Plural de Cidades: novos léxicos urbanos*. Coimbra: Edições Almedina.
- Salinas Arreortua, Luis Alberto (2013). Gentrificación en la ciudad latinoamericana. El caso de Buenos Aires y Ciudad de México. *GeoGraphos: Revista Digital para Estudiantes de Geografía y Ciencias Sociales*, 4(44).
- Van Criekingen, Mathieu (2007). A cidade revive! Formas, políticas e impactos da revitalização residencial em Bruxelas. En Catherine Bidou-Zachariasen (Org.), *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume.

Veloso, Clarissa y Andrade, Luciana (2019). Sapucaí Street:
Entertainment Hub and Commercial Gentrification in Belo
Horizonte. *International Journal of the Sociology of Leisure*, 1.

A DESCONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA SOCIAL E DA CIDADANIA URBANA NO BRASIL*

Sonia Fleury e Carlos Eduardo Santos Pinho

INTRODUÇÃO

A sequência de retrocessos que vêm sendo vivenciados no Brasil, na institucionalidade democrática, na cultura política e nos direitos de cidadania, em um período tão curto de menos de dois anos, deixou em todos os atores políticos comprometidos com a democracia social, duramente construída em mais de três décadas, a sensação da fragilidade desta arquitetura institucional democrática e a suspeita de que a expansão da cultura democrática que deveria sustentá-la, afinal, não passara de uma mera ilusão.

Nesse capítulo analisamos a trajetória da construção democrática brasileira a partir do último quarto do século passado bem como alguns fatores políticos e econômicos que podem ajudar a explicar o súbito colapso dessa construção institucional, iniciado a partir do golpe jurídico-parlamentar que levou ao impedimento da presidente Dilma Rousseff e à prisão de Lula, inviabilizando sua candidatura e,

* Uma versão em espanhol e reduzida deste texto foi publicada na revista *Medio Ambiente y Urbanización*, 90(1), 271-304(34), Buenos Aires, junho de 2019. Recuperado no 05-11-2019 de <https://www.ingentaconnect.com/contentone/iieal/meda/2019/00000090/00000001/art00014>

finalmente, à eleição de um governo cuja plataforma é liberal quanto ao modelo econômico, conservadora em termos de costumes e de direita porquanto negação dos direitos humanos, trabalhistas e sociais.

Entendemos a democracia, para além de um regime eleitoral, como a construção de uma esfera pública plural e inclusiva, fundada em uma cultura política igualitária sob primazia da justiça, princípio que organiza as relações entre o poder político, a economia e as interações sociais. O estado de direito assegura a liberdade para divergir, a exigibilidade dos direitos e a participação dos cidadãos. Nesse sentido, a democracia é sempre um regime aberto à inclusão de novos direitos, transformação das normas culturais e comportamentais, expansão da cobertura e reconhecimento das insurgências.

Nosso enfoque toma o conceito de cidadania como eixo teórico central. No informe sobre a democracia na América Latina do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ela é definida como

un tipo de igualdad básica asociada al concepto de pertenencia a una comunidad, que en términos modernos es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado nacional. (PNUD, 2004, p. 57).

Ainda que o *status* de cidadania não tenha sido universalmente distribuído em qualquer sociedade, sua postulação tem importantes consequências nas lutas sociais que reclamam a igualdade e os direitos, e que se refletem nas várias dimensões que compõem a cidadania, tais como as dimensões cívica, igualitária, jurídica institucional e histórica. Fleury (2003) aponta as tensões atuais em cada uma dessas dimensões, que levam à permanente transformação da natureza e conteúdo da cidadania em direção a novos patamares civilizatórios. Enquanto a igualdade tem sido a base da construção política do status de cidadãos, a exigência atual do reconhecimento da diversidade nos leva a tratar de igualdade de forma complexa, incluindo o sistema de cotas para cidadanias diferenciadas. A construção histórica de uma pauta de direitos da cidadania em termos de direitos civis, políticos e sociais tem sido acrescentada com a inclusão dos direitos difusos e a crescente demanda por participação social na gestão pública. A institucionalidade estatal que concretizou a provisão de serviços necessários à garantia dos direitos foi parte essencial da transformação do Estado restringido e coercitivo no Estado social ampliado. Portanto, a cidadania é parte intrínseca da construção dos Estados nacionais, sendo os direitos assegurados à população sob a égide do poder político que legitimamente se exerce sobre o território em cada nação.

Recentemente, os fenômenos da intensa urbanização, da globalização e da descentralização têm implicado no descolamento do poder político da figura do Estado nação, com a emergência de poderes subnacionais e supranacionais. A desterritorialização dos mercados e dos poderes levam a maior complexidade e tensões, já que a cidadania segue adstrita ao território nacional. Ainda que a cidadania seja parte da construção do Estado moderno, concomitantemente aos processos de urbanização e industrialização, tendo até o mesmo radical da palavra cidade, só mais recentemente há uma convergência entre os estudos da teoria da cidadania, da democracia e os estudos urbanos, levando ao desenvolvimento do conceito de cidadania urbana. Assim, a teoria da cidadania que até então privilegiara a dimensão territorial nacional passa a tomar os governos locais como local preferencial para a exigência dos direitos, aprimoramento da gestão pública e da consciência dos cidadãos. Com a descentralização, a relação de proximidade dos cidadãos com o poder local passa a ser vista como o *locus* preferencial para o desenvolvimento da cidadania, na medida em que o governo local permite a criação de oportunidades para os cidadãos desenvolverem novas práticas de participação dentro de arenas locais, recuperando a comunidade como um espaço político importante para se engajar em ações de solução de problemas coletivos, possibilitando o desenvolvimento da noção de bem comum. Nas arenas locais, as pessoas podem se engajar ativamente no processo político, mais além da prestação de contas retrospectiva (*accountability*) que sustenta a democracia no nível nacional. Isto permite à cidadania o desenvolvimento de uma consciência cívica que lhes possibilita a argumentação sobre política e programas.

Para além da infraestrutura urbana, também devem ser considerados os usos e discursos, públicos e privados, que se articulam em torno dela, constituindo um imaginário coletivo sobre a urbe. Assim, a urbe é definida pela multiplicidade de experiências presentes, pela confluência de inúmeras relações sociais imprescindíveis em sua complexidade e unicidade, mas por outro lado, parte de um processo social potenciado pela cidade mesma. A cidade interpela a cada um de seus habitantes a partir de uma identidade coletiva, um imaginário social que se constrói sobre ela e que está em processo permanente de construção. Esta simbologia sobre o território no qual vivemos é fruto de uma produção coletiva, portanto, parte essencial da coesão social. O compartilhamento de vivências e de uma história comum faz com que cada indivíduo isolado se sinta parte de uma coletividade, de um passado e de um devir, de uma comunidade. Neste sentido, as cidades envolvem tanto a pluralidade de identidades quanto a sua interconectividade, o que, nas metrópoles, vai além de um entremeado de histórias locais.

Lefebvre (2004, p. 144) defende que a sociedade urbana exige uma planificação voltada para as necessidades sociais, o que se corporifica no direito à cidade, para o qual e pelo qual a cidade e sua própria vida cotidiana na cidade se tornam obra, apropriação, valor de uso. Esta relação entre cidade e cidadania se manifesta tanto na afirmação do direito à cidade, como na construção de um modelo cívico de análise do território. A proposta de Milton Santos de um modelo cívico recupera a cidadania como a perspectiva político-normativa, definida pelo projeto de civilização, tendo como componentes essenciais a cultura e o território:

O componente cívico supõe a definição prévia da civilização (...) que se quer, o modo de vida que se deseja para todos, uma visão comum do mundo e da sociedade, do indivíduo enquanto ser social e das suas regras de convivência (...). O componente territorial supõe, de um lado, uma instrumentação do território capaz de atribuir a todos os habitantes aqueles bens e serviços indispensáveis, não importa onde esteja a pessoa; e, de outro lado, uma adequada gestão do território, pela qual a distribuição geral dos bens e serviços públicos seja assegurada. (Santos, 1996, p. 5).

O enlace do território com as relações sociais constitui a “sociedade local” quando este território é portador de uma identidade coletiva que se expressa em normas e valores e em um sistema de relações de poder constituído no processo de produção de riquezas (Arocena, 1995). Essa identidade coletiva fundamenta a compreensão da cidade como o território dos cidadãos, no qual a esfera pública, como ordem simbólica relacional, é o espaço em que os sujeitos assim constituídos afirmam sua identidade e intercambiam significados, o que dá sentido e direção à suas ações.

DA CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA AO SEU DESMONTE

A longa trajetória da construção democrática começou nos anos finais da década de setenta, onde a resistência à ditadura deixou de ser uma ação restrita aos partidos clandestinos para espalhar-se por toda a sociedade, por meio de uma miríade de movimentos sociais urbanos e rurais, que transformaram suas necessidades não atendidas pelo governo militar em demandas políticas e ações coletivas de reivindicação, organização e produção de conhecimento orientador de suas estratégias políticas. A pluralidade de demandas e formas organizativas alcançava articular-se por meio da categoria cidadania, à qual se atribuía uma dimensão moral e ética, em busca de uma sociedade mais justa e solidária, e uma dimensão política, ao assumir que os direitos sociais da cidadania só seriam alcançados na democracia. Essa onda democratizante envolvia atores distintos, fortalecidos pela articulação

e lutas comuns, tais como o novo sindicalismo, em luta por melhorias salariais e direitos trabalhistas e de associação; governos municipais, em defesa da descentralização; os movimentos urbanos agregando profissionais e setores marginalizados em luta por direitos humanos, sociais, moradia e urbanização; e as comunidades eclesiais de base da Igreja Católica, em defesa dos direitos dos excluídos. O surgimento do Partido dos Trabalhadores, das Centrais Sindicais, do MST — Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, na década de oitenta, fortaleceram essa teia de atores, movimentos e organizações que, junto a outros partidos, como o também novo PSDB— Partido da Social Democracia Brasileira, articularam-se em prol da anistia e das eleições diretas para presidente, bem como por uma Assembleia Nacional Constituinte exclusiva.

Apesar das derrotas sofridas, a transição à democracia era inevitável. A anistia foi negociada com os militares, impedindo que os torturadores fossem julgados e punidos, a eleição presidencial foi indireta e a Assembleia Nacional Constituinte não foi exclusiva, mas congressual, o que permitia que os deputados constituintes defendessem o sistema eleitoral e partidário pelo qual foram eleitos. Mesmo assim, tivemos um processo constituinte altamente participativo, de baixo para cima, com todos os atores políticos expressando-se em audiências públicas e também por meio de Emendas Populares, que eram assinadas por milhões de cidadãos em todo o país e levadas à Assembleia Nacional Constituinte como propostas de lei. Desta forma, movimentos setoriais altamente organizados, como o Movimento da Reforma Sanitária e o Movimento da Reforma Urbana puderam levar suas propostas para os legisladores e defendê-las em plenário, demonstrando como estavam legitimadas na sociedade.

A Constituição Federal de 1988 fortaleceu a defesa da soberania e de uma sociedade mais justa e diversificada, assegurando direitos humanos, sociais, culturais e econômicos, de uma forma ampla e abrangente, materializados no seu capítulo mais inovador, aquele que trata da Ordem Social. Pela primeira vez, os direitos sociais não estavam subordinados à inserção econômica do trabalhador, mas à condição universal da cidadania. Além disso, foram incluídos neste capítulo a construção institucional da Seguridade Social, abrangendo Saúde, Previdência e Assistência, e legislação sobre áreas como educação, cultura, esporte, comunicações, ciência e tecnologia, meio ambiente e direitos dos indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso. Apesar da intensa mobilização social em torno da questão urbana, a legislação sobre política urbana não foi incluída na Ordem Social, mas no capítulo referente à Ordem Econômica e Financeira, já que envolvia a questão da propriedade. Só em emenda

constitucional do ano 2000 a moradia passaria a ser incluída no rol dos direitos sociais.

Mesmo com contradições, a CF 1988 fortaleceu a participação popular dando origem a uma arquitetura institucional inovadora que combinava descentralização e participação, criando conselhos temáticos em diferentes níveis de governo, em várias áreas de políticas públicas. No caso da política urbana define a função social da propriedade, consolidada na lei do Estatuto da Cidade (2001), que criou o importante instrumento de planejamento participativo que é o Plano Diretor Municipal. Por outro lado, o processo de descentralização implementado fortaleceu as finanças municipais e também as responsabilidades dos governos locais em relação à provisão dos serviços de educação e saúde.

No entanto, nos anos noventa a economia brasileira foi assolada por taxas elevadas de inflação e a política foi hegemonizada pela ideologia neoliberal, ambos fatores limitadores da expansão das políticas públicas que pudessem assegurar a efetividade dos direitos da cidadania. As principais consequências para as políticas públicas foram o subfinanciamento, a introdução de diferentes modalidades de privatização e de articulação dos interesses públicos e privados na prestação dos serviços, a implementação de políticas focalizadas de atenção e a adoção de transferências condicionadas de renda, ao lado dos sistemas universais de proteção social. A estabilização da moeda foi acompanhada por maior controle sobre os governos locais, com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) e redução dos recursos do Orçamento da Seguridade Social, com a Desvinculação de Receitas da União (DRU).

Apesar destas tendências contraditórias, e da impossibilidade de realizar mudanças estruturais como a reforma agrária, a reforma tributária e a reforma política, consolidou-se um sistema de proteção social e um processo decisório participativo, voltados para a garantia dos direitos da cidadania. Experiências inovadoras tiveram origem nos governos locais, como o Orçamento Participativo de Porto Alegre e Belo Horizonte, onde a população passou a gerir conjuntamente com o governo local, os recursos a serem investidos na cidade. A existência de Conselhos Setoriais e Conferências em todas as áreas de políticas públicas sociais, urbanas e ambientais foi responsável por manter a mobilização e a participação de milhares de atores políticos oriundos da sociedade civil, além dos gestores municipais que passaram a se organizar em associações regionais e nacionais para partilhar as decisões acerca das políticas públicas.

Nos governos do PT, aprofundaram-se as medidas distributivas como o Programa Bolsa Família para a manutenção das crianças na

escola, a definição de uma política de recuperação do salário mínimo acima da inflação, medidas de crédito popular e de acesso ao financiamento da casa própria (Programa Minha Casa, Minha Vida), políticas de cotas para negros e estudantes de escolas públicas com o objetivo de inseri-los nas universidades públicas, medidas de extensão da medicina preventiva e acesso a medicamentos, ampliação das redes de cursos técnicos e de universidades públicas, dentre outras.

Enfim, foram muitas as conquistas consolidadas na direção da ampliação da cidadania urbana, ainda que questões fundamentais para sustentabilidade do crescimento e alteração do modelo econômico não tenham sido equacionadas, tais como, o crescimento da dívida pública com a manutenção de taxas de juros extremamente elevadas, a dependência vulnerável da economia da exportação de *commodities* e o crescente processo de desindustrialização, a preservação de uma estrutura produtiva com elevado nível de informalidade e a persistência de enormes desigualdades salariais e de renda.

O crescimento desordenado das cidades e metrópoles aumentou exponencialmente o número de moradores de favelas e periferias, vivendo em condições precárias e sem acesso satisfatório aos bens públicos como saneamento, transportes, serviços de saúde e educação. Para se ter uma ideia da dimensão no problema, no Rio de Janeiro, segundo o Censo de 2010 do IBGE, um em cada quatro habitantes reside em favelas e loteamentos periféricos. Ao mesmo tempo, intensificou-se, desde a década de noventa, a violência urbana e o domínio de facções de narcotraficantes ou milicianos sobre esses territórios e seus moradores. Mesmo as medidas distributivas dos governos democráticos não foram capazes de atenuar a questão da violência urbana que, fruto de uma política de combate às drogas e incursões armadas e militarização das favelas, só aumenta a fragilidade da cidadania urbana e leva ao encarceramento massivo de jovens negros e favelados.

Apesar do crescimento da violência urbana, há evidências empíricas que mostram que os benefícios gerados pelo Bolsa Família, muitas vezes vinculados apenas à retração da pobreza e desigualdade de renda, podem estar associados também à queda das taxas de homicídios e de hospitalizações por agressões em municípios onde a cobertura do programa é ampla. Trata-se da conclusão de um estudo inédito realizado pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Após analisarem os dados de todos os municípios brasileiros (5.507), entre 2004 e 2012, os pesquisadores identificaram que as taxas de assassinatos e de pessoas internadas por atos violentos decaíam à medida que os lugares tinham uma maior e mais prolongada cobertura do Bolsa Família. Os dados encontrados pela pesquisa mostram que a proteção social pode ser o caminho para a redução da brutal violência nos países de baixa

ou média renda e revelam que o corte ou redução do Bolsa Família poderia aumentar a taxa de homicídios no Brasil. Ainda segundo o estudo, o programa pode ter evitado mais de 58.000 mortes em oito anos (Machado et al., 2018).

A crise econômica que atingiu o Brasil a partir de 2014 afetou ainda mais as famílias com os flagelos do desemprego e do endividamento, enquanto o governo passou a viver profunda crise fiscal e política, face ao enfrentamento com o Legislativo, as denúncias de corrupção e o apoio da mídia e das elites políticas e empresariais na articulação do impedimento da continuidade dos governos do Partido dos Trabalhadores. O golpe de Estado parlamentar de 2016, que destituiu Dilma Rousseff e levou Michel Temer à Presidência da República, contou com o apoio de uma vasta coalizão política, societal e econômica dotada de múltiplos interesses. No âmbito das instituições, o *impeachment* foi referendado por setores do Judiciário (Supremo Tribunal Federal), do Ministério Público e do Legislativo. No tocante ao apoio social e dos setores econômicos, a ruptura democrática contou com o respaldo de movimentos sociais de classe média/alta conservadores —que se articularam maciçamente pelas redes tecnológicas de informação e comunicação—; da grande imprensa oligopolista, dos empresários industriais, dos economistas neoliberais e do mercado financeiro. Progressivamente, chegaram aos setores populares. A mandatária perdeu a sua base de suporte social consubstanciada nas camadas mais pobres e nos movimentos sociais. Ademais, sofreu uma forte perda de popularidade quando nomeou o ministro da Fazenda Joaquim Levy —formado pela Universidade de Chicago, berço do pensamento ortodoxo e neoliberal—, que adotou uma política de austeridade fiscal e monetária restritiva, pautada no corte de gastos sociais e na elevação da taxa de juros, o que agravou a recessão e o desemprego.

O desprezo pela democracia, pelo voto popular e instituições participativas, pelo interesse público e pela soberania nacional manifestam-se na imposição de uma agenda impopular de reformas que não fora sufragada em uma eleição presidencial. As principais medidas adotadas pelo governo parlamentar de Michel Temer foram: (1) a definição de um teto declinante para gastos públicos no ano de 2016, que será vigente para os próximos 20 anos, afetando profundamente as já subfinanciadas políticas para diversas áreas sociais, como saúde e educação, além de constitucionalizar a austeridade perene; (2) a reforma trabalhista, que flexibilizou a legislação de proteção ao trabalho, desobrigando os empregadores de contratarem os trabalhadores com todos os direitos anteriormente estabelecidos, além de permitir o aumento da exploração, a precarização e a redução das condições de

judicialização dos conflitos trabalhistas; (3) a eliminação do imposto sindical, o que reduziu drasticamente os recursos em mãos das organizações do sindicalismo. A última parte da proposta seria a reforma da previdência social, alterando o regime de redistribuição para o de capitalização, o que seria a base para que os recursos dos trabalhadores terminassem canalizados para o mercado financeiro. Esta, acabou inviabilizada pela perda de credibilidade do governo quando o presidente foi envolvido em escândalo de corrupção.

No entanto, em 2018, a sociedade brasileira elegeu Jair Bolsonaro, em uma eleição conturbada pela proibição da candidatura de Lula e com sua prisão, a ocorrência do esfaqueamento do candidato Bolsonaro durante a campanha e sua recusa em participar de debates e eventos públicos, além da utilização massiva das redes sociais para comunicação do candidato vitorioso com seus seguidores e difusão de *fake news*, que incriminavam ou levantavam suspeitas sobre o caráter do candidato que substituiu Lula. Apoiado por conservadores pentecostais, por militares e por elites empresariais e políticas, Bolsonaro conseguiu reunir a direita e foi apoiado por uma classe média rancorosa com sua situação de insegurança econômica e social, canalizando todas as frustrações para o combate ao PT e suas bandeiras progressistas. Fato é que se elegeu uma retórica conservadora e moralista, prometendo eliminar adversários, combater a diversidade de gênero, aprofundar as privatizações, alinhar-se integralmente à geopolítica dos Estados Unidos e abrir as riquezas naturais para exploração de capitais internacionais e nacionais, reduzindo a capacidade reguladora do Estado e propondo reverter a demarcação de terras indígenas e quilombolas.

Em nenhuma eleição anterior propostas conservadoras e ameaças a direitos conquistados foram explicitadas pelos candidatos, surpreendendo a todos por sua grande aceitação que se expressou em manifestações populares e na votação expressiva obtida. Dessa forma, paradoxalmente, as eleições legitimaram o aprofundamento do desmonte da institucionalidade democrática e das garantias dos direitos humanos e sociais, em explícito discurso que visa à destruição das conquistas democráticas consolidadas no texto da *Ordem Social* da Carta Magna de 1988. A perplexidade que tomou conta de muitos analistas políticos diz respeito à constatação das enormes dificuldades e do tempo levado para construir tal institucionalidade democrática e da rapidez com a qual ela vem sendo desconstruída. Em outros termos, evidenciou-se que a ênfase na construção institucional da democracia não fora acompanhada por uma transformação cultural e política capaz de assegurar a hegemonia das forças sociais progressistas, socialmente comprometidas com a justiça e os direitos sociais

e o reconhecimento das diversidades, articuladas com o objetivo de reduzir a desigualdade, a pobreza e a exclusão social. Sem hegemonia, toda construção da democracia social está sendo implodida rapidamente, entre outros fatores que passamos a enumerar:

Por um lado, foi fracassada a aposta do governo Lula em construir uma frente que pudesse limitar o poder do capital financeiro, articulando os interesses dos empresários industriais, das lideranças sindicais e dos movimentos sociais, concretizada na composição do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social — CDES (Fleury, 2006), em razão da clara associação de interesses já existente entre capital financeiro e industrial e pelo não reconhecimento dos atores populares por parte das elites políticas e econômicas. Por outro lado, a proximidade do governo com os movimentos sindicais e sociais terminou por resultar na redução de sua combatividade nas disputas das políticas públicas. Cresceu nesse período apenas a mobilização e organização do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, cujos enfrentamentos se deram ao nível municipal.

Na década de dois mil, o favorecimento às políticas de expansão de consumidores no mercado doméstico em detrimento da ênfase na expansão da cidadania forjou um formato de proteção social marcado por *direitos sem benefícios*, dado ao subfinanciamento da rede pública de saúde e educação e *benefícios sem direitos*, no caso das transferências condicionadas de renda (Fleury, 1994).

Apesar das concessões feitas aos empresários e banqueiros, o governo passou a incomodá-los ao empregar os bancos públicos para fornecer financiamento popular com taxa de juros menores, ao utilizar o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) para impulsionar grandes competidores nacionais no cenário global, ao modificar a relação público-privado, assegurando maior poder para a Petrobrás na exploração do petróleo da camada do pré-sal, e ao criar um banco dos BRICS. A insatisfação das classes médias já era patente pela perda de status representada pela inclusão de milhões de pessoas como classe média, a partir das medidas distributivas adotadas, rompendo privilégios e exclusividade no consumo de bens e serviços e na distinção de serem os únicos a ter diploma universitário. A adesão dos setores médios se dá com a massiva campanha de denúncias de corrupção e com o abandono da defesa da democracia pelo PSDB. Já os setores populares, ameaçados pela crise econômica atribuída à corrupção do governo do PT e pela manipulação do medo de volta do comunismo e destruição das famílias, terminam apoiando a ruptura com a adesão das igrejas neopentecostais ao novo projeto.

O padrão de regulação dos conflitos de classe do lulismo, caracterizado por Singer (2012) como sendo de “reforma gradual e pacto

conservador” evidenciou-se incapaz de absorver a insatisfação dos jovens e das periferias das grandes urbes, onde se concentram os desempregados e subempregados, o que terminou gerando o fenômeno das maiores manifestações de rua da história republicana, conhecida como as Jornadas de Junho de 2013. Braga (2017, p. 227) argumenta que ali se revelou um novo protagonista social, o *jovem precariado urbano*, cujas reivindicações em relação à uma cidade para que os serviços funcionassem para a maioria da população e não apenas para alguns grupos poderosos, manifestou-se na gramática dos direitos da cidadania e do trabalhador.

O desfecho da crise, com o impedimento da presidente, afirma nossa hipótese de que a economia política do Brasil, no contexto do golpe parlamentar travestido de legitimidade democrática, revela um antagonismo entre capitalismo financeiro e democracia representativa de massas, convergindo para a deterioração das políticas de proteção social. Verifica-se o insulamento decisório da política econômica e financeira frente às pressões democráticas de base em uma clara disputa pelos fundos públicos e pela crescente mercantilização e desregulamentação das atividades privadas lucrativas no âmbito da proteção social. Esse movimento é favorecido pela existência de um sistema político e eleitoral que perpetua as elites conservadoras de vários matizes em uma coalizão reacionária que inviabiliza os avanços alcançados na expansão da cidadania e dos direitos econômicos, culturais e sociais (Fleury e Pinho, 2018). O aprofundamento desta contradição entre democracia e capitalismo no Brasil se dá com a formação de uma coalizão liberal-conservadora, que elegeu o presidente Bolsonaro com uma plataforma de governo autoritário e populista.

DO WELFARE AO WARFARE STATE?

Nessa seção buscamos atualizar alguns dados empíricos e reflexões de artigo anteriormente publicado (Fleury e Pinho, 2018), que versa sobre os impactos das medidas de austeridade sobre a rede de proteção social e o legado da Seguridade Social, consagrado na Constituição Federal de 1988.

O governo de Jair Bolsonaro, que tomou posse em 01/01/2019, pretende aproveitar sua popularidade inicial para provocar mudanças que aprofundem as medidas de austeridade, inviabilizando o setor público como fornecedor de bens públicos e de investimentos produtivos para promover uma radical privatização e redução do gasto público, favorecendo os interesses do capital em detrimento da proteção ao trabalho. Outras reformas visaram à implantação de um padrão moral e religioso extremamente conservador em setores ligados à cultura e educação, além de retroceder em termos de direitos humanos

e fomentar uma cultura da violência. Por fim, medidas foram também tomadas para concretizar o alinhamento incondicional do país à geopolítica do governo Trump.

As primeiras medidas tomadas promoveram uma radical reestruturação da estrutura ministerial, o que evidencia: (a) o enorme poder concentrado em mãos do Ministério da Economia —sob o comando de áreas como Fazenda, Planejamento, Indústria, Comércio Exterior e Serviços— capitaneado pelo economista ultraliberal Paulo Guedes, formado na Universidade de Chicago e expoente do mercado financeiro; (b) a destruição do modelo criado por Vargas para proteção ao trabalho —incluindo o Ministério do Trabalho, a Justiça do Trabalho, o Sindicalismo Corporativista e a Previdência Social, com a extinção do Ministério do Trabalho e medidas que dificultam o acesso aos benefícios previdenciários e assistenciais; (c) a demonização da atuação de ONGs e movimentos sociais ligados à defesa do meio ambiente, das populações indígenas e quilombolas que passaram a ser objeto de controle estatal; (d) o enfraquecimento do Ministério do Meio Ambiente ao transferir órgãos deste para outras pastas assim como das instituições de proteção às populações indígenas, que passaram a ser subordinadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, base de poder do agronegócio que as ameaça; (e) a extinção das secretarias especiais de defesa de direitos humanos e de minorias, que passaram a ser subordinadas ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, conduzida por uma pastora evangélica que se propõe a combater as políticas de gênero e dar uma bolsa para mulheres que foram estupradas poderem evitar o aborto legal nestes casos. No Ministério da Educação a proposta é abolir qualquer menção a Paulo Freire, que passa a ser proscrito, assim como as discussões sobre questões de gênero que passam a ser consideradas fomentadoras do homossexualismo. Para combater a violência, Jair Bolsonaro assinou, no dia 15/01/2019, um decreto para regulamentar a posse de arma de fogo no Brasil, e a ênfase é aumentar a guerra às drogas, apesar de sua ineficácia comprovada.

Com relação à transparência e controle social, foi extinto o Consea, Conselho que ajudou a formular e implantar as políticas de combate à fome e os demais conselhos setoriais são vistos e declarados sob suspeição, com um novo decreto ameaçando sua extinção em massa, detonando a original arquitetura institucional da democracia brasileira. Tentativas de manter documentos oficiais sob sigilo foram revertidas depois de forte reação da opinião pública. Ao lado da quebra do poder do movimento sindical com a eliminação de sua fonte de financiamento acumulam-se medidas que visam à desregulação das medidas de segurança e proteção ao trabalho, em um país em que já morre um trabalhador a cada três horas. A liberação de agrotóxicos para atender o

agronegócio tem sido intensa, mesmo com a elevação da incidência de câncer e doenças respiratórias provocadas pelos produtos já utilizados.

No Itamaraty, o novo chanceler rompe com toda a tradição dessa instituição e apoia o presidente em relação ao alinhamento ao governo Trump, secundando-o em questões como a transferência da embaixada brasileira para Jerusalém e na articulação da queda do presidente Maduro na Venezuela. As contradições com os interesses comerciais já se fizeram sentir, com a proibição da importação de frangos pela Arábia Saudita e a queda das ações da Vale, depois de nova barragem dizimar mais um rio e toda a população de trabalhadores e moradores.

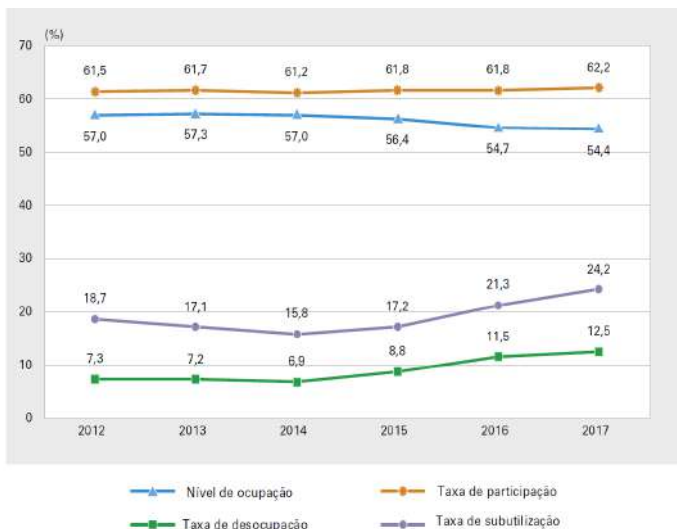
O grande trunfo que vem sendo defendido pelo ministro da Economia seria fazer aprovar no Congresso uma reforma radical da previdência, introduzindo o modelo de capitalização, o que permitiria fomentar o mercado financeiro. Juntamente com as privatizações, e a entrada de capital estrangeiro, pretende-se reduzir drasticamente o papel do Estado, prevendo-se um corte de cerca de 30% dos gastos públicos. O modelo de vouchers para as áreas de Educação e Saúde também já foi sugerido por esse ministro. Embora não se tenha ainda uma proposta para a reforma da previdência, sabe-se que os custos da transição entre os regimes de repartição e capitalização são enormes. Além disso, a experiência internacional, em especial o frustrante caso chileno, com relação ao modelo de capitalização não parece ter sido levado em conta. Idas e vindas em relação à abrangência da reforma previdenciária, se inclui ou não os militares, e à alteração da estrutura tributária, se passa a ser mais progressiva e inclui os ganhos de dividendos e participações, mostram que tais propostas já enfrentam grandes resistências dos grupos corporativos organizados, enquanto as que afetam negativamente os ganhos da camada mais pobre são mais fáceis de viabilizar, já que não são organizados ou não têm voz na arena pública.

O fato é que a constrição e a reorientação orçamentária, disfarçada de ajuste fiscal, pretende dismantlar as condições urbanas do processo de reprodução da força de trabalho. Tamanha destruição e intensidade não foi verificada durante os governos neoliberais de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que implementaram as políticas de abertura comercial, privatização do patrimônio público, austeridade fiscal, reforma do Estado e desregulamentação financeira. Diferentemente da resposta vigorosa do Brasil à *crise financeira sistêmica internacional de 2008* — de origem indubitavelmente exógena e, portanto, fruto da desregulamentação do mercado financeiro de crédito estadunidense — quando foram priorizadas políticas de regulação do mercado de trabalho, de extirpação da miséria, de qualificação da mão de obra e de proteção dos trabalhadores das vicissitudes do mercado (que se pretende)

auto regulável; no cenário atual, vigora a constitucionalização da austeridade fiscal radical e permanente. Trata-se da crise da variedade coordenada, democrática e regulada de capitalismo (2003-2016) e sua subsequente *metamorfose* em uma modalidade ultraliberal e antidemocrática de capitalismo, que vem dissolvendo o arcabouço institucional de proteção social e desmontando as políticas públicas (Boschi e Pinho, 2018; Fleury e Pinho, 2018).

O quadro de deterioração do tecido social da debilitada institucionalidade democrática brasileira segue em curso. De acordo com dados da *Síntese de Indicadores Sociais* do IBGE, enquanto até 2015 houve redução da desigualdade da renda do trabalho, segundo a razão de rendimentos habituais, nos anos 2016 e 2017, verificou-se o movimento contrário. Os indicadores de mercado de trabalho não interromperam a piora observada desde 2015. A taxa de desocupação, que era de 6,9% em 2014, aumentou continuamente até atingir 12,5%, em 2017. Esse aumento, correspondente a mais 6,2 milhões de pessoas desocupadas, pode ser atribuído, por um lado, ao ingresso de pessoas na força de trabalho à procura de ocupação (5,2 milhões de pessoas) e, por outro, à redução de 1,0 milhão de pessoas ocupadas, entre 2014 e 2017. O trabalho informal alcançou 37,3 milhões de pessoas, em 2017, representando 40,8% da população ocupada. Este contingente é superior em 1,2 milhão ao observado em 2014, quando representava 39,1% da força de trabalho ocupada (IBGE, 2018a).

Gráfico Nº 1. Mercado de trabalho — indicadores selecionados. Brasil, 2012-2017



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012-2017.

O número de desempregados no país continua a cair a passos lentos, influenciado, sobretudo, pela criação de postos de trabalho no mercado informal. Isso se reflete na renda média, que está estagnada, já que a maior parte das vagas criadas tem sido em posições precárias, de renda mais baixa e variável. A atual crise, muito longa, profunda e de mais lenta recuperação, atua como um fator determinante para a difícil recuperação do mercado de trabalho. Soma-se a isso uma capacidade ociosa ainda elevada, uma vez que empresários endividados não veem razão para realização de novos investimentos. Os consumidores, por seu turno, estão lidando com o desemprego elevado, o baixo crescimento dos salários e as dívidas contraídas no passado. No último episódio de longa destruição do emprego formal, a formalização do trabalho caiu durante 18 meses, até agosto de 2002, e foram necessários 32 meses para que se recuperasse (Valor Econômico, 2018a; Carvalho, 2018). No melhor ano (2010) foram criados 2,6 milhões de empregos formais. Naquele momento, o PIB brasileiro cresceu 7,5%. Isso dá a dimensão do desafio, já que seriam necessários quatro anos seguidos com 7% de crescimento ao ano para criar 10 milhões de vagas (Valor Econômico, 2018c).

Porém, os empregos formais continuam sendo substituídos pelo trabalho informal sem proteção social e sem exigência de contribuição previdenciária. São 12,3 milhões de desempregados, que se transformam em 27,2 milhões se forem acrescentadas as pessoas subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas e a força de trabalho potencial não incorporada ao mercado de trabalho (pessoas desalentadas ou indisponíveis momentaneamente para o trabalho). Nos últimos quatro anos, para cada dois empregos formais perdidos foi criado um emprego informal. Em outras palavras, a precarização aumentou, não apenas pelo crescimento do desemprego, mas pela inserção mais desfavorável daqueles que conseguiram uma ocupação (Saboia, 2018).

Do ponto de vista da arrecadação, entretanto, não pode ser esquecida a crise do mercado de trabalho que eliminou milhões de empregos que contribuíam para o INSS. Segundo a PNAD Contínua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua), por conta do aumento da informalidade, o percentual de contribuintes para a previdência social passou de 65,7% das pessoas ocupadas em 2015 para 63% atualmente. Antes disso, a contribuição previdenciária não parava de crescer, conforme mostra o Gráfico N° 2. Ou seja, ao mesmo tempo em que apenas cerca de dois terços das pessoas ocupadas são contribuintes da previdência, tal percentual vinha crescendo antes da crise, mas vem caindo fortemente desde 2015. A redução das contribuições para o sistema de proteção social também é decorrente da terceirização ocorrida, que levou profissionais que prestam serviços a assumirem uma personalidade jurídica, o que lhes permite menor contribuição do que se o vínculo fosse como empregados.

Gráfico Nº 2. Contribuintes da Previdência Social e ocupação — De fevereiro/abril de 2012 a agosto/outubro de 2018 (em % da população ocupada)

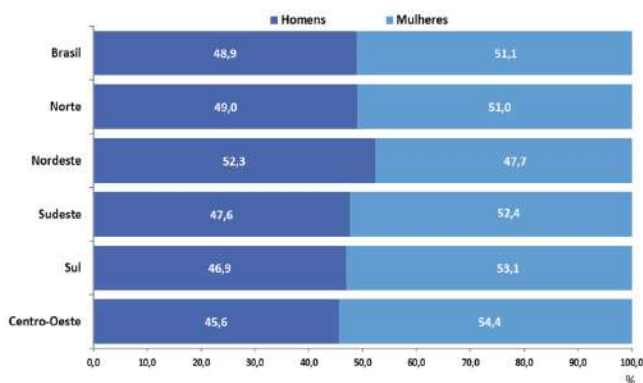


Fontes: Valor Econômico (2018b); PNAD Contínua — IBGE.

Outro dado importante é a elevadíssima taxa de desemprego entre as pessoas mais jovens. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Terceiro Trimestre de 2018, a taxa de desocupação, no Brasil, foi estimada em 11,9%, sendo maior nos grupos de pessoas de 18 a 24 (32,6%) e de 25 a 39 (34,7%) anos de idade. Esse grupo de jovens será aquele que vai pagar maior ônus com as reformas que vão afetar diretamente sua trajetória profissional e seus ingressos. Com o elevado nível de desemprego e informalidade e a flexibilização da legislação trabalhista, os jovens vão ter seus ganhos salariais comprimidos, e a possibilidade de alcançarem uma aposentadoria digna em um regime de capitalização será certamente duvidosa. Mais ainda serão afetadas as mulheres, que recebem salários menores e, por assumirem as tarefas domésticas e o cuidado familiar, terão maiores dificuldades de capitalizar suficientemente para garantir suas aposentadorias, em um sistema que não tem proteção social especial, garantida para tais situações, além da licença maternidade para aquelas inseridas no mercado formal de trabalho.

Diferente do que foi observado para as pessoas ocupadas, o percentual de mulheres na população desocupada foi superior ao de homens. No 3º trimestre de 2018 elas representavam 51,1% dessa população. Em quase todas as regiões, o percentual de mulheres na população desocupada era superior ao de homens, a exceção foi a Região Nordeste, na qual este percentual representava 47,7%. Na Região Centro-Oeste, o percentual das mulheres foi o maior; elas representavam 54,4% das pessoas desocupadas (IBGE, 2018b).

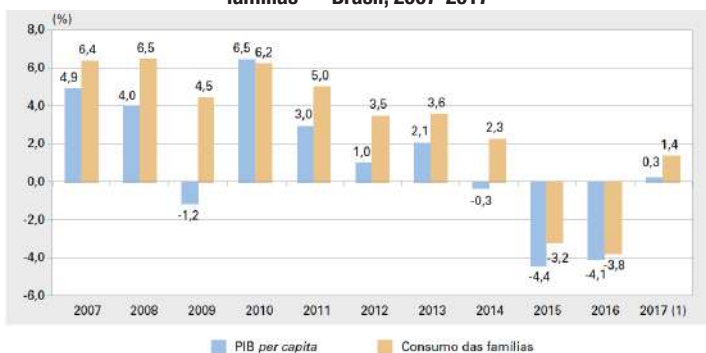
Gráfico Nº 3. Distribuição percentual das pessoas de 14 anos ou mais de idade, desocupadas na semana de referência, por sexo, segundo as Grandes Regiões — 3º trimestre de 2018



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.

Percebe-se, em geral, a ocorrência de resultados positivos tanto do PIB quanto do consumo das famílias até 2014 e quedas de ambos em 2015 e 2016. O PIB per cápita e o consumo das famílias atingem, no triênio final do período, taxas acumuladas de decréscimo de 8,1% e 5,6%, mesmo considerando a tênue recuperação dos indicadores observada em 2017. Assim, durante os últimos três anos da série, tais resultados trouxeram impactos negativos para o mercado de trabalho brasileiro, como o aumento da desocupação, da subutilização da força de trabalho e da informalidade (IBGE, 2018b).

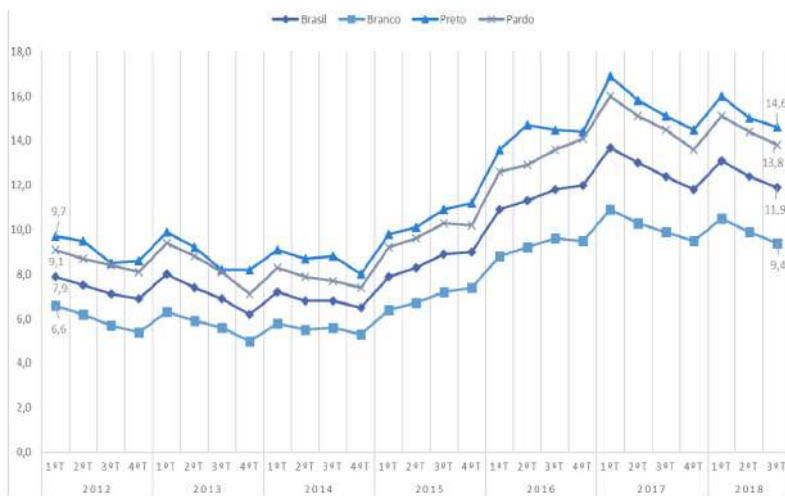
Gráfico Nº 4. Variação em volume do Produto Interno Bruto per cápita e do consumo das famílias — Brasil, 2007-2017



Fonte: IBGE, Sistema de Contas Nacionais 2007-2017.

Além das desigualdades regionais, de gênero e etárias, o Brasil se caracteriza pela profunda desigualdade racial. As medidas de políticas públicas visando reduzir a pobreza e garantir proteção social universal na primeira década e meia desse século, afetaram positivamente a população negra. Porém, as desigualdades continuam e devem se aprofundar com a extinção do que se chamou de colchão de políticas sociais que permitia a atenuação das desigualdades. No Brasil, no 3º trimestre de 2018, 38,3% das pessoas em idade de trabalhar foram classificadas como fora da força de trabalho (65,2 milhões), ou seja, aquelas que não estavam ocupadas nem desocupadas na semana de referência da pesquisa. A Região Nordeste foi a que apresentou a maior parcela de pessoas fora da força de trabalho, 45,2%. As Regiões Sudeste (34,9%), Sul (36,2%) e Centro-Oeste (34,3%) tiveram os menores percentuais. Importante destacar que esta configuração não se alterou significativamente ao longo da série histórica. A taxa de desocupação desagregada por cor ou raça mostrou que a taxa dos que se declararam brancos (9,4%) ficou abaixo da média nacional; porém a dos pretos (14,6%) e a dos pardos (13,8%) ficou acima. No 1º trimestre de 2012, quando a taxa média foi estimada em 7,9%, a dos pretos correspondia a 9,7%; a dos pardos a 9,1% e a dos brancos era 6,6% (IBGE, 2018b).

Gráfico Nº 5. Taxa de desocupação (%), na semana de referência, das pessoas de 14 anos ou mais de idade, segundo a cor ou raça — Brasil, 2012-2018

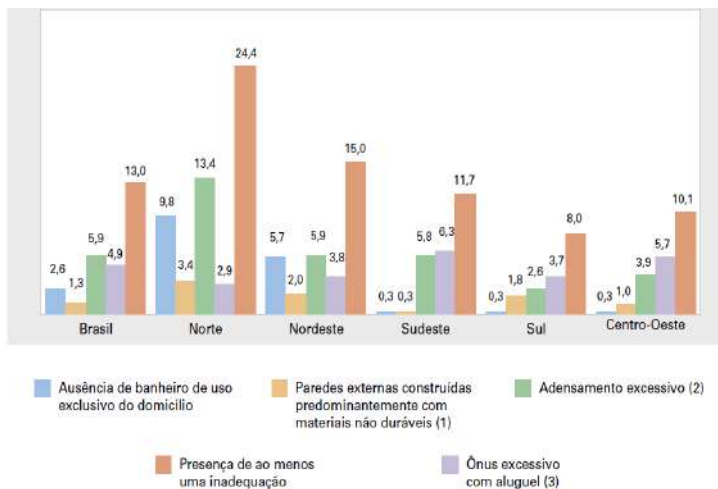


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.

O Brasil é marcado pela presença de favelas, habitações precárias, desprovidas de redes de esgoto, coleta de lixo e saneamento básico, sobretudo nas periferias urbanas das grandes metrópoles, como Rio de Janeiro e São Paulo. Nesse sentido, o crescente déficit habitacional no país, que foi agravado pela recessão (2014-2016), chegou a 7,77 milhões de moradias em 2017 —o maior nível desde 2007. Em 2012, o déficit era de 6,7 milhões de unidades. Essa piora está diretamente ligada ao forte aumento no chamado gasto excessivo com aluguel. Esse componente do déficit considera o número de famílias que ganham até três salários mínimos e gastam mais de 30% da renda com pagamento de aluguel. Como a crise reduziu a renda dos trabalhadores, mais um milhão de famílias passou a se enquadrar nesse tipo de déficit. O programa habitacional Minha Casa Minha Vida, para construção e financiamento de casas populares, enfrenta problemas relacionados aos subsídios das moradias dos beneficiários da faixa 1 do programa —que permite financiamento de até 120 meses, com prestações de R\$ 80 a R\$ 270, conforme à renda da família. O subsídio para essa faixa praticamente desapareceu e é o mais oneroso para os cofres públicos, evidenciando que a tendência para 2019 é que essa seja a grande dificuldade dentro dessa modalidade de política pública, isto é, atender as famílias mais necessitadas (Valor Econômico, 2018d) nesse contexto de grave crise fiscal do Estado brasileiro.

Outro aspecto das condições de vida, relacionado a moradia, é o acesso a serviços de saneamento básico —abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede coletora ou pluvial e coleta de lixo. Em 2017, de acordo com a PNAD Contínua, 10,0% da população brasileira residia em domicílios onde não havia coleta direta ou indireta de lixo, 15,1% residia em domicílios sem abastecimento de água por rede geral. O esgotamento sanitário por rede coletora ou pluvial é o serviço de alcance mais restrito: 35,9% da população residia em domicílios sem esse serviço. Uma proporção de 37,6% residia em domicílios onde faltava ao menos um desses três serviços de saneamento básico.

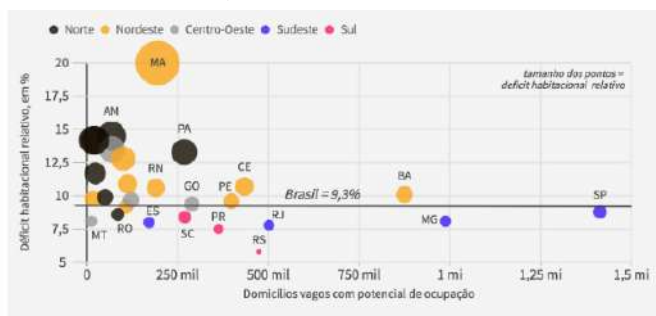
Gráfico Nº 6. Proporção da população residindo em domicílios com inadequações domiciliares, por tipo de inadequação, segundo as Grandes Regiões — Brasil, 2017 (em %)



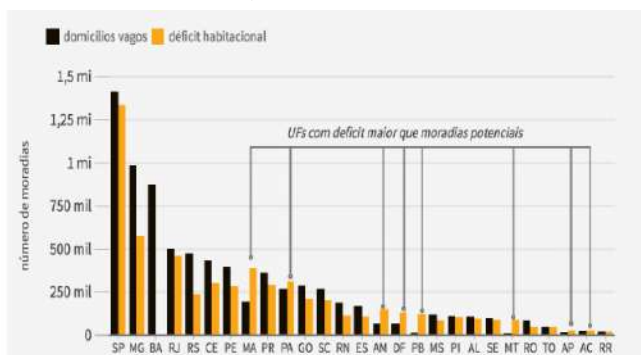
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2017.

Dados da Fundação João Pinheiro (2018), comparam o déficit habitacional em relação aos domicílios vagos com potencial de serem ocupados, mostrando como o Maranhão possui o maior déficit habitacional relativo no Brasil em 2015, na faixa de 20%, muito acima da média brasileira de 9,3%. Trata-se da unidade da federação mais carente de moradias, ou seja, se os maranhenses têm 100 casas disponíveis, precisariam, na verdade ter 120. O Pará e o Amazonas também se destacam negativamente.

Gráfico Nº 7. Déficit habitacional relativo em relação ao número de moradias vagas com potencial de ocupação, em todos os estados brasileiros, em 2015



Fonte: Fundação João Pinheiro (2018).

Gráfico Nº 8. Comparação entre déficit de moradias e total de imóveis com potencial de ocupação nos Estados, em 2015

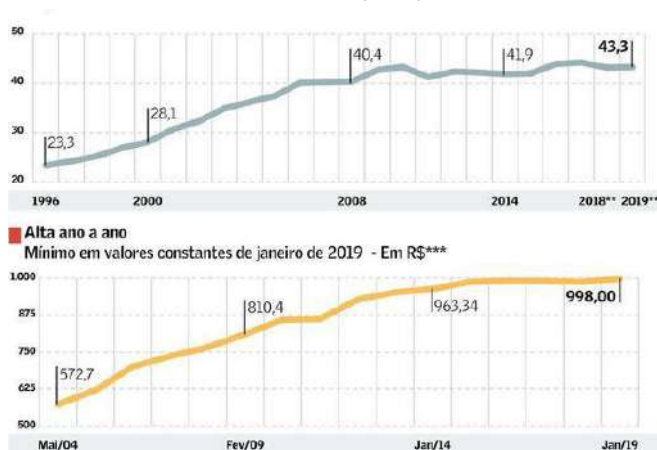
Fonte: Fundação João Pinheiro (2018).

Um dos programas mais bem-sucedidos dos governos do PT foi o combate à pobreza, através da transferência condicionada de rendas, com o Programa Bolsa Família, que retirou 32 milhões de pessoas da linha de pobreza. Segundo a *Síntese de Indicadores Sociais 2017*, do IBGE, aproximadamente meio milhão de crianças passou a viver na pobreza extrema no país apenas em 2017. O Brasil tinha 5,253 milhões de crianças de até 14 anos vivendo em situação de miséria —suas famílias as sustentavam com uma renda domiciliar per cápita de apenas US\$ 1,90 por dia, o equivalente a R\$ 140 por mês por pessoa. Isso significa um aumento de 10% na comparação a 2016, o correspondente a 470 mil crianças a mais. Os indicadores da pesquisa mostram que 12,5% das crianças de zero a 14 anos viviam na pobreza extrema no ano de 2017, ante 11,4% em 2016. O primeiro ano de recuperação da economia, portanto, não foi acompanhado pela melhora de vida no país. O fato é que a miséria tem implicações especialmente devastadoras sobre os mais jovens. Além da fome e de problemas de saúde, ela aumenta a probabilidade de uma criança ser colocada para trabalhar, de modo a complementar a renda da família. O acesso à educação de qualidade tende a ser baixo, assim como as chances de se conseguir um trabalho digno no futuro. A pobreza na infância tem um efeito geracional e afeta o desenvolvimento individual. A miséria é acompanhada de ausência de moradia adequada, de assistência à saúde, alimentação, constituindo um aspecto de caráter multidimensional (Valor Econômico, 2018b).

Das 470 mil crianças que entraram na miséria no país, 271 mil estão no Nordeste. Das demais grandes regiões do país, o número de

crianças miseráveis aumentou fortemente no Centro-Oeste (41%) e no Sul (21%). Apesar dos percentuais expressivos nessas duas regiões, elas apresentam as menores proporções de crianças vivendo com no máximo US\$ 1,90 por dia — 6% e 4%, respectivamente. No Sudeste, o número de crianças vivendo com até US\$ 1,90 por mês cresceu 10% e chegou a 1 milhão. São Paulo tinha 415 mil jovens na miséria em 2017, 55 mil mais que no ano anterior. O crescimento também foi grande no Rio de Janeiro e no Espírito Santo, de 17% e 30%, respectivamente. Essa pobreza urbana está marcada nas periferias e nas favelas das cidades, e seu avanço está diretamente relacionado ao ciclo recessivo no país (Valor Econômico, 2018b).

Diferentemente dos anos dos mil, quando a política de valorização do salário mínimo assegurou ganhos reais de renda acima da inflação, a comparação entre o mínimo e outras medidas de renda ficou relativamente estagnada nos últimos três anos. Em vigor desde 2008 e transformada em lei em 2011, a regra corrige o mínimo pela inflação do ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), e pela variação do Produto Interno Bruto (PIB) de dois anos antes, quando há expansão da economia. Para o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), “em virtude da política de valorização do mínimo, o piso teve aumento real de 74,3% de 2005 a 2019”, pois a valorização real do mínimo teve papel importante para reduzir a desigualdade até 2012, período em que estava em curso o aumento da formalização no mercado de trabalho. Por isso, os reajustes elevaram a renda de quem estava nos estratos mais baixos e passaram a fazer parte do meio da pirâmide ao conseguirem um emprego formal. A desaceleração da atividade ocorrida desde 2011, porém, moderou os ganhos do mínimo nos últimos anos, principalmente em 2017 e 2018, quando os índices reais de reajuste foram ligeiramente negativos. “A comparação entre o mínimo e o valor da cesta básica também evidencia que o poder de compra do piso é praticamente o mesmo pelo terceiro ano seguido”. De acordo com o DIEESE, em janeiro deste ano, o mínimo equivalia a 2,2 cestas, maior poder aquisitivo desde 1995. Ainda assim, o avanço foi pequeno ante 2018, quando o piso comprava 2,13 cestas, e também em relação a 2017 (2,16 cestas) (Valor Econômico, 2019).

Gráfico Nº 9. Poder de compra estacionado — Relação entre o salário mínimo e a renda média anual (Em %)

Fontes: Valor Econômico (2019), IBGE, DIEESE e IBRE.

Além do ganho salarial e renda das famílias, a melhora da qualidade de vida e redução da pobreza e desigualdade depende do acesso aos bens públicos providos pelo setor público, em especial aqueles relativos à saúde e educação. A Emenda Constitucional Nº 95/2016 ou Teto de Gastos Públicos foi criada para evitar que a despesa pública federal cresça mais que a inflação. Até então, os gastos subiam, em média, 6% ao ano em termos reais. O Novo Regime Fiscal tem duração de 20 anos, com revisão a partir do 10º ano. Estourado o teto fica automaticamente proibida a elevação de despesas obrigatórias, como reajustes e mudanças de carreira para servidores; ganho real para o salário mínimo, abertura de concurso público, criação ou expansão de programas e a concessão de incentivos fiscais.

O Teto de Gastos Públicos afeta desigualmente grupos em desvantagem, tais como mulheres negras e pessoas vivendo na pobreza. Desde sua aprovação, novos dados evidenciam um volume vultoso de recursos desviados de relevantes programas sociais para pagamentos do serviço da dívida, ameaçando exacerbar os níveis extremos de desigualdade econômica e instaurar um clima de “hobbesianismo social” (Santos, 1993) na retalhada institucionalidade democrática brasileira. As medidas em curso não passaram pelo crivo da soberania popular e, portanto, não foram debatidas de maneira clara e com a participação da sociedade civil; muito pelo contrário, foram impostas de forma célere e sem a instituição de mecanismos de consulta, concertação e prestação de contas. Com efeito, os impactos orçamentários da Emenda Constitucional Nº 95 já começaram a aparecer. Em 2017, as

parcelas das dotações orçamentárias com saúde e educação do orçamento federal caíram, respectivamente, 17% e 19% (INESC, 2017).

Se, na última década, o Brasil tornou-se um modelo reconhecido mundialmente no combate à fome e à desnutrição, em 2017, entretanto, o governo brasileiro reduziu o financiamento dos programas de segurança alimentar —essenciais, sobretudo, para mães de baixa renda— em 55%. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que une agricultores familiares a famílias e crianças em situação de insegurança alimentar, é um exemplo alarmante desse prejuízo à segurança alimentar. Após uma década de financiamento crescente, reconhecimento social e benefícios reais aos brasileiros mais pobres, o PAA enfrenta cortes orçamentários profundos ocasionados pelas medidas de austeridade fiscal. O orçamento autorizado ao Ministério do Desenvolvimento Social e à Secretaria de Desenvolvimento Agrário em 2017 foi de apenas 31% daquele autorizado em 2014 —um corte de 69% em três anos. Por conseguinte, muitos pequenos produtores rurais —especialmente aqueles em regiões mais pobres do norte do país— viram-se privados desse benefício. Os dados da despesa mostram que o governo não despendeu um centavo do orçamento programado para uma das modalidades, apenas saldos restantes de anos anteriores (INESC, 2017).

Gráfico Nº 10. Número de agricultores familiares beneficiados por região e orçamento alocado e executado pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) — 2014/2017.



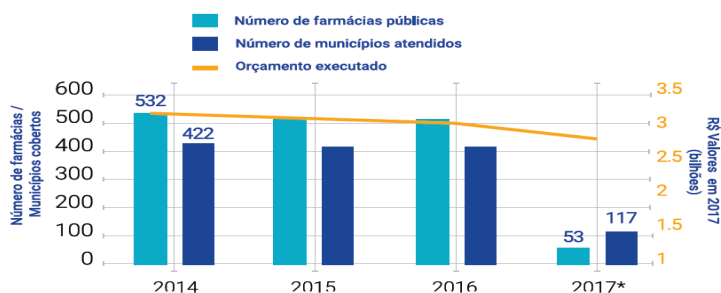
Fonte: INESC.

*Orçamento executado e beneficiários em 2017 é uma projeção anual baseada na tendência de gasto até junho de 2017.

No tocante ao aniquilamento das Farmácias Populares, até 2014, o Brasil havia feito um progresso expressivo na garantia de acesso a remédios para todas as pessoas, independentemente de seu nível de renda.

O gasto público com acesso a remédios pelo Ministério da Saúde aumentou de R\$ 1,8 bilhão para R\$ 14,8 bilhões entre 2003 e 2015, o que corresponde a um crescimento de mais de 260% em valores reais. Consequentemente, 94,3% dos adultos precisando de remédios para doenças crônicas os obtiveram. Importante para esse progresso, o Programa Farmácia Popular, iniciado em 2004, tornou-se uma das mais bem-sucedidas políticas sociais do Brasil. O programa começou com o propósito de fornecer acesso a medicamentos essenciais através de uma rede pública de farmácias. Posteriormente, tal política pública foi ampliada a fim de fornecer subsídios de 90% para a compra de medicamentos em farmácias particulares. Em 2011, o Ministério da Saúde passou a subsidiar integralmente remédios para diabetes, hipertensão e asma, tanto através da rede pública quanto nas farmácias particulares. Contra a tendência de aumento do acesso a medicamentos essenciais à vida, o governo brasileiro começou a reduzir o orçamento do programa de R\$ 3,34 bilhões em 2015 para R\$ 3,11 bilhões em 2016. No final de outubro de 2017, os investimentos públicos no programa representavam R\$ 2,4 bilhões em valores atuais. Em 2017, o Ministério da Saúde decidiu fechar 314 farmácias públicas, deixando apenas 53 em funcionamento hoje. Como resultado, os brasileiros de 315 municípios não têm mais acesso a farmácias públicas. As regiões mais pobres do Norte do país são as mais afetadas pela decisão discriminatória de desmantelar a rede de farmácias públicas. Os habitantes das regiões empobrecidas do Norte do país apresentam uma menor prevalência no uso de medicamentos, em parte decorrente de barreiras de acesso. Cerca de metade das farmácias nas regiões mais ricas ao Sul são particulares, ao passo que nas regiões Norte e Nordeste mais de 90% das farmácias são públicas. O fechamento arbitrário das farmácias públicas inviabilizará o acesso dos moradores de áreas rurais aos medicamentos (INESC, 2017).

Gráfico Nº 11. Recursos gastos por ano no Programa Farmácia Popular e número de farmácias públicas/municípios cobertos — 2014/2017



Fonte: INESC.

*Orçamento executado e beneficiários em 2017 é uma projeção anual baseada na tendência de gasto até junho de 2017.

É notória a insatisfação tanto com os serviços públicos quanto com aqueles oferecidos por planos e seguros privados. Nesse contexto, pesquisas recentes também apontam que a principal demanda dos brasileiros é a melhoria da atenção à saúde, que chega a superar a segurança. Em suma, trata-se da segurança vinculada à exigibilidade do direito à saúde, que consta na Constituição Federal de 1988. Ainda assim, tamanha angústia da população é incapaz de sensibilizar os políticos e sendo apenas aproveitada pela grande imprensa para reiterar sistematicamente a precariedade do Sistema Único de Saúde (SUS), denunciando diariamente aquilo que não funciona. Não há matérias que mostrem o que funciona no SUS, ou o que não funciona no setor privado, o que nos leva a supor que há intenção nesse gesto. Assim, a precarização das condições de saúde adquiridas com a universalização do direito à saúde, provocando o retrocesso sanitário vigente mediante o aumento da mortalidade infantil, do sarampo, da poliomielite, da febre amarela, etc. O gasto em saúde no Brasil chega a 8,3% do PIB, porém o gasto público não é mais que 3,8% do PIB, segundo dados do Tesouro Nacional para 2018. Ou seja, apesar de contar com um sistema público e universal, o gasto privado em saúde supera o gasto público, demonstrando o grau de privatização já existente e que deverá se aprofundar com a contenção de gastos por vinte anos.

POLÍTICAS DE AUSTRIDADE E DEMOCRACIA

As políticas de austeridade têm sido vistas como fundamentais para assegurar o equilíbrio fiscal, condição necessária para garantir o pagamento dos juros da dívida pública, o que Streeck (2012, p. 56) chama de drama dos Estados democráticos que estão sendo transformados em agências de cobrança de dívidas a serviço de uma oligarquia global. A justificativa é que o crescimento econômico, mesmo com o aumento da desigualdade pelo ônus que estas medidas representam para os trabalhadores mais pobres, virá em decorrência da maior atratividade de investimentos externos, o que levaria ao aumento do emprego e da renda. Insiste-se nesse receituário, apesar dos sucessivos fracassos de tais políticas em todo o mundo. A consequência política, no entanto, tem sido o crescimento da insatisfação popular, gerando um clima fértil para eleição de governos populistas de direita, que atribuem a crise econômica à presença de imigrantes. O retorno desse tipo de nacionalismo tem sido vinculado à globalização e financeirização sem regulação.

A economia funciona movida por quatro motores: as exportações, a demanda das famílias, as iniciativas empresariais e as políticas públicas. Desde o final de 2014, quando do início do ajuste fiscal levado a cabo por Dilma Rousseff e que foi aprofundado pelo governo Michel

Temer com resultados sociais precários, estes quatro motores ficaram travados, e o sistema financeiro desempenhou um papel crucial neste travamento (Dowbor, 2017). Desta forma, o avanço da inadimplência é explicado pela alta taxa de desemprego, pela precarização das relações de trabalho, pela redução da renda e pelos ajustes estruturais impostos pelo neoliberalismo. Além disso, a reforma trabalhista, a proposta extremamente impopular de reforma da Previdência, assim como o corte nas políticas de transferência de renda contribuíram para agravar o quadro. Tamanha situação de endividamento não é uma peculiaridade do Brasil, uma vez que ela está presente em um grande número de países. Desde o crédito educativo, o seguro-saúde, a hipoteca, o financiamento do carro, tudo passa a ser financiado pelos bancos e pelo sistema financeiro, tornando o endividamento uma condição geral da vida social. Os juros cobrados quando o consumidor opta por parcelar o pagamento do débito no cartão de crédito ou não faz o pagamento na data do vencimento são de inacreditáveis 334% ao ano. Na Argentina, essa taxa do crédito rotativo é de 47,4%; no Peru, de 44,1%; e, no Chile, de 21,59%. Já o cheque especial, no Brasil, fica em 324% ao ano, e o crédito pessoal, em 125,7%. Isso contra uma inflação em torno de 4,5% ao ano. Assim, a tendência global de financeirização da vida como mecanismo de controle social adquire uma dimensão exorbitante no Brasil, estabelecendo uma nova categoria social, a dos endividados, com muito mais dificuldades de superar essa condição e saldar seus débitos que em qualquer outra parte do mundo. De fato, aqui se cobram os maiores juros do planeta (Bava, 2018).

Dados recentes mostram que 61,8 milhões de consumidores estavam inadimplentes no país em junho de 2018, segundo estudo feito pela Serasa Experian, sendo esse o maior desde o início da série histórica, em 2016. Enquanto parcela significativa da população está endividada, por outro lado, a concentração de renda do 1% dos brasileiros no topo é a maior do mundo. Os seis homens mais ricos do Brasil têm a mesma riqueza que os 50% mais pobres da população. Enquanto isso, 16 milhões de brasileiros vivem na pobreza e mais de 50% dos brasileiros estão vulneráveis a entrarem na pobreza (INESC, 2017; O Globo, 2018).

Do ponto de vista das instituições internacionais, as medidas de austeridade constituem um retrocesso, pois o Brasil já constituiu um exemplo de políticas progressistas de redução da pobreza, da desnutrição e de promoção da inclusão social. Nesse sentido, especialistas do Conselho de Direitos Humanos da ONU criticaram a aprovação da Emenda Constitucional 95, a primeira alta na mortalidade infantil no Brasil em 26 anos e cobraram que o governo Temer revisse seu

programa econômico. Segundo eles, os cortes em programas habitacionais como o Minha Casa, Minha Vida e a redução de um terço nos investimentos previstos para 2018 nas áreas de saneamento básico e acesso à água estão agravando desigualdades e penalizando os mais pobres. De fato, a radicalização da política econômica ortodoxa converge para depreciar o usufruto de direitos à moradia, à alimentação, à água, ao saneamento básico, à educação, à previdência e à saúde por parte de mulheres, crianças, populações rurais e moradores de ocupações informais, que são as maiores vítimas (BBC Brasil, 03/08/2018).

A privatização, a financeirização dos serviços públicos urbanos essenciais, sobretudo aqueles que constituem o acesso a *cidadania urbana*; o fortalecimento da retórica da austeridade fiscal e o desmonte das políticas públicas estão fundamentalmente vinculados à *desproteção* social aos mais vulneráveis. Trata-se de um novo padrão de regulação dos trabalhadores que se está implantando. Para tanto, foi necessário dissociar eleições de democracia, de tal forma que um governo autoritário legitimado eleitoralmente, seja capaz de aprofundar a disjunção entre capitalismo e democracia, que brevemente foi ensaiada no Brasil. Com um mês de governo já se percebem fissuras na coalizão que junta liberais ortodoxos na economia com militares da reserva saudosos da ordem hierárquica, com ainda fundamentalistas religiosos e um juiz que se transformou em símbolo do combate à corrupção, e, por fim, um político inexpressivo, que não conseguira mais que 4 dos 513 votos quando se candidatou recentemente (2017) à Presidência da Câmara dos Deputados.

Se há contradições na coalizão governante, elas se acentuarão com a relação com o novo Congresso. Entretanto, para além das contradições entre os que estão no governo e seus sócios no poder, o que se espera é que surja um contramovimento (Polanyi, 1980), como resposta societal à destruição social, cultural, econômica e ambiental que as medidas que estão sendo propostas podem implicar. Uma ativação da cidadania insurgente (Holston, 2008) é esperada com a crescente disjunção entre o governo e a cidadania. A realidade já começou a mostrar o poder destrutivo da extinção do poder regulador estatal na área ambiental de uma forma dramática, da subordinação dos políticos às empresas mineradoras que financiaram suas campanhas e da subserviência da direção de tais corporações aos ditames da produção de lucros para os seus acionistas e CEO (Diretor Executivo), em total desconsideração com a preservação da vida, em todas as suas formas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para finalizar, esse é um texto inconcluso, pois seria difícil traçar um cenário mais definido, em um processo tão acelerado de mudanças e

retrocessos. Uma conclusão importante é que toda essa ruptura radicou na especulação de que um novo governo autoritário poderia trazer maior segurança aos cidadãos. A insegurança gerada pela violência urbana e pelo desemprego foi aproveitada como fonte de legitimação de medidas de mudança radical. No entanto, com a política econômica em curso será questão de tempo para que a cidadania perceba a real ação do governo, que rapidamente está desmontando a proteção ao trabalho, às necessidades sociais, ao meio ambiente, às populações indígenas e quilombolas, enfim, a todos os trabalhadores e cidadãos que serão afetados pela eliminação de um sistema solidário de aposentadorias e pensões e sua substituição por um sistema de capitalização individual para os que podem e um modelo de pensões mínimas para os demais. Já se podem sentir as reações dos formadores de opinião na mídia, outras associações e movimentos sociais, o que tem feito o governo recuar em algumas medidas mais absurdas. No entanto, o núcleo duro do governo segue com sua proposta de política econômica, apoiada pelas “forças do mercado”. O choque com as expectativas populares parece ser cada vez mais inevitável, levando o governo a recuos táticos ao mesmo tempo que busca implementar medidas de desmonte da democracia social. Fica claro, pois, que essa ruptura, no entanto, só poderá ser aprofundada com o aumento do caráter autoritário do governo. Transitaremos do *Welfare* ao *warfare state* ou a cidadania urbana reagirá a tempo de impedir a concretização desse projeto?

BIBLIOGRAFIA

- Arocena, José (1995). *El desarrollo local: Un desafío contemporáneo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Bava, Silvio (2018). Os endividados [Editorial]. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 133. Recuperado no 28-01-2019 de <https://diplomatique.org.br/os-endividados/>
- Boschi, Renato e Pinho, Carlos (2018). Crisis and austerity: The recent trajectory of capitalist development in Brazil. *Contemporary Politics*, 25(3). Recuperado no 14-01-2019). de <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13569775.2018.1555783>
- Braga, Ruy (2017). *A rebeldia do precariado — Trabalho e neoliberalismo no sul global*. São Paulo: Editora Boitempo.
- Carvalho, Laura (2018, dezembro 6). Recuperação é ainda mais lenta do que o previsto. *Folha de São Paulo*. Recuperado no 12-01-2019 de <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/lauracarvalho/2018/12/recuperacao-e-ainda-mais-lenta-do-que-o-previsto.shtml>

- Dowbor, Ladislau (2017). *A era do capital improdutivo. A nova arquitetura do poder: dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta*. São Paulo: Autonomia Literária.
- Estatuto da Cidade (2001). Recuperado no 05-11-2019 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm
- Fleury, Sonia (1994). *Estado sem cidadãos: Seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Fleury, Sonia (2003). La expansión de la ciudadanía. Comunicação apresentada no Seminário Internacional “Inclusión social y nuevas ciudadanía” (Bogotá).
- Fleury, Sonia (2006). O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social no governo Lula. Em Paulo Martins; Emílio Matos e Octavio Penna Pieranti (Comps.), *Estado e gestão pública: Visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: FGV.
- Fleury, Sonia e Pinho, Carlos (2018). Liquefação da rede de proteção social no Brasil autoritário. *Revista Katálysis*, 21(1). Recuperado no 06-01-2019 de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802018000100029&lng=pt&t&nrm=iso&tlng=pt
- Fundação João Pinheiro (2018). Recuperado no 05-11-2019 de <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/4154-fundacao-joao-pinheiro-divulga-resultados-do-deficit-habitacional-no-brasil>
- Holston, James (2008). *Insurgent Citizenship — Disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE (2018a). *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Brasil: IBGE. Recuperado no 13-12-2018 de <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE (2018b). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua — Terceiro trimestre de 2018*. Brasil: IBGE. Recuperado no 12-01-2019 de https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2018_3tri.pdf
- Instituto de Estudos Socioeconômicos — INESC (2017). *Direitos humanos em tempos de austeridade*. Brasil: INESC. Recuperado no 05-08-2018 de <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/biblioteca/publicacoes/outras-publicacoes/direitos-humanos-em-tempos-de-austeridade/view>
- Lefebvre, Henry (2004). *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro.

- Lei de Responsabilidade Fiscal (2000). Recuperado no 05-11-2019 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm
- Machado, Daiane; Rodrigues, Laura; Rasela, Davide; Lima Barreto, Maurício e Araya, Ricardo (2018). Conditional cash transfer programme: Impact on homicide rates and hospitalisations from violence in Brazil. *PloS ONE*, 13(12). Recuperado no 03-03-2019 de <https://journals.plos.org/plosone/article/file?id=10.1371/journal.pone.0208925&type=printable>
- O Globo (2018, julho 20). Brasil possui 61,8 milhões de consumidores inadimplentes, aponta pesquisa da Serasa. *O Globo*. Recuperado no 05-08-2018 de <https://oglobo.globo.com/economia/brasil-possui-618-milhoes-de-consumidores-inadimplentes-aponta-pesquisa-da-serasa-22906597>
- Polanyi, Karl (1980). *A grande transformação — As origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo — PNUD (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar. Recuperado no 01-03-2019 de <https://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/pnud-seminario.pdf>
- Saboya, João (2018, julho 12). A previdência e o mercado de trabalho. *Valor Econômico*.
- Santos, Milton (1996). *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel.
- Santos, Wanderley Guilherme dos (1993). *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco.
- Singer, André (2012). *Os sentidos do Lulismo: Reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Streck, Wolfgang (2012). As crises do Capitalismo Democrático. *Novos Estudos*, 92. Recuperado no 30-01-2019 de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002012000100004
- Valor Econômico (2018a, novembro 30). Trabalho informal sustenta retomada lenta do emprego. *Valor Econômico*.
- Valor Econômico (2018b, dezembro 7). Brasil já tem mais de 5 milhões de crianças na extrema pobreza. *Valor Econômico*.
- Valor Econômico (2018c, dezembro 18). Desemprego pode voltar a um dígito só em 2021. *Valor Econômico*.
- Valor Econômico (2018d, dezembro 20). Déficit habitacional crescente impõe desafio. *Valor Econômico*.
- Valor Econômico (2019, janeiro 11). Mínimo estaciona e há 3 anos equivale a 43% do salário médio. *Valor Econômico*.

EL CONTROL DEL DELITO, EL CONTROL DE LA POLÍTICA SOCIAL

INSEGURIDAD, POLÍTICAS Y TRABAJO EN LA ARGENTINA DE LA RECONSTRUCCIÓN NEOLIBERAL

Emilio Ajos y Tatiana Jack

INTRODUCCIÓN

En este capítulo realizamos una reconstrucción de las diferentes problematizaciones sobre la cuestión de la inseguridad en Argentina, y de los nexos de estas con las percepciones sobre el trabajo y las intervenciones estatales, tanto de las emergentes del campo de la política social como del control del delito, a partir del análisis de las construcciones de sentido de integrantes de distintos sectores socio-ocupacionales que integran el espacio social¹. En nuestro trabajo precedente la serie *trabajo-política social-delito* representó de manera transversal en los distintos grupos la forma principal de explicar las causas de la inseguridad. Asimismo, reencontramos distintas interpretaciones sobre las intervenciones estatales para la regulación de la cuestión de

1 “Se puede representar así al mundo social en forma de espacio (de varias dimensiones) construido sobre la base de principios de diferenciación o distribución constituidos por el conjunto de las propiedades que actúan en el universo social en cuestión, es decir, las propiedades capaces de conferir a quien las posea con fuerza, poder, en ese universo. Los agentes y grupos de agentes se definen entonces por sus *posiciones relativas* en ese espacio. Cada uno de ellos está acantonado en una posición o una clase precisa de posiciones vecinas (es decir, en una región determinada del espacio) y, aun cuando fuera posible hacerlo mentalmente, no se pueden ocupar en la realidad dos regiones opuestas del espacio” (Bourdieu, 1989, p. 281).

la inseguridad y de la cuestión social. En este capítulo partimos de dichos resultados², y tomamos algunos ejes centrales, con el propósito de profundizar en el análisis de los discursos sociales, identificando distintas tensiones y entrecruzamientos en sus discusiones, que entendemos sustentan y otorgan cierta legitimidad a las transformaciones que se han producido en el campo de la política social y del control del delito en los últimos años, precisamente en un contexto signado por la exacerbación de la retórica punitivista en materia de seguridad.

La *inseguridad* como cuestión siempre estuvo atravesada por una interpretación *social*: de modo más o menos explícito, con mayor o menor precisión teórica, la inseguridad fue *explicada*, y su explicación social, que de manera diversa asocia el delito y las prácticas de los sectores populares fue uno de sus nudos más densos. Pero, al mismo tiempo, entendemos que la inseguridad expresa y refuerza las transformaciones de las formas de sociabilidad que marcan las relaciones entre los grupos que integran el espacio social. La *cuestión de la inseguridad* muestra la trama de una reorganización profunda de nuestra sociedad que, por supuesto, puede observarse en las transformaciones de las intervenciones estatales de política social o en el campo del control del delito, pero que se expresa también y tal vez, más cabalmente, en la forma en que el tema de la inseguridad organiza la relación entre diferentes grupos, estructura la mirada sobre los sectores populares, mapea el espacio urbano.

El trabajo de campo fue realizado en el año 2016 y consistió en la realización de once grupos focales conformados por personas pertenecientes a distintos sectores del mundo del trabajo. El período de realización de nuestro trabajo de campo es particularmente significativo en cuanto al analizar las opiniones y las discusiones de las personas que participaron de los grupos observamos que sitúan sus consideraciones en una suerte de balance sobre la década kirchnerista que se hace a contraluz de la mirada sobre el cambio de gestión de gobierno recién iniciado en el año 2016. Es decir, las construcciones de sentido que aquí analizamos asumen en buena medida la interpretación de un proceso que se cierra desde un presente en vías de reconfiguración, una mirada retrospectiva, heterogénea, con diferentes percepciones, pero desde el supuesto de que el presente tiene un signo diferente.

LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS

Esta investigación muestra los resultados del trabajo de campo realizado entre los meses de septiembre y octubre del año 2016. Este

2 En una versión anterior de este trabajo habíamos excluido del análisis a los grupos focales realizados con trabajadores cooperativistas. Aquí se presentan los resultados integrando al análisis a dicho grupo.

trabajo consistió en la realización de once grupos focales³ con la participación de entre ocho y diez personas en cada uno de ellos, integrados por la misma cantidad de hombres y mujeres aproximadamente. Cada grupo focal estuvo conformado por integrantes de distintos sectores socio-ocupacionales: obreros formales y trabajadores no registrados (incluye cuentapropistas sin protección social); trabajadoras del servicio doméstico y cuentapropistas (registrados y no registrados); trabajadores administrativos del sector público y privado (empleados que realizan tareas administrativas no especializadas, ni técnicas, ni profesionales); profesionales independientes (universitarios con ejercicio autónomo); y cooperativistas y destinatarios de los programas “Ingreso Social con Trabajo” y “Ellas Hacen”, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Conurbano. Se optó por esta técnica a fin de posibilitar el intercambio y la confrontación de reflexiones, opiniones y perspectivas de los participantes involucrados.

Para la realización de los objetivos propuestos se adoptó un enfoque metodológico cualitativo con el propósito de interiorizarnos en los posicionamientos, las interpretaciones y las construcciones de sentido de los participantes. En cuanto a la sistematización y el análisis de la información, se adoptó un procedimiento metodológico basado en la teoría fundada en los datos (Glaser y Strauss, 1967) y se implementó el Método de Comparaciones Constantes. Este método permitió, a través de la técnica de codificación (abierta, axial y selectiva), la construcción de categorías analíticas y el desarrollo de teoría a partir de los datos empíricos (Samter, 2012). Es decir, posibilitó generar categorías conceptuales a partir del relato y las discusiones que emergieron en los grupos focales.

LA CUESTIÓN DE LA INSEGURIDAD: RECONFIGURACIONES ENTRE LOS CAMPOS DE LA POLÍTICA SOCIAL Y DEL CONTROL DEL DELITO

La forma en la que el eje seguridad-inseguridad emerge en nuestras discusiones político-culturales retejiendo las relaciones entre el delito, las condiciones de vida, lo urbano, o la cuestión de lo juvenil, muestra una profunda transformación de nuestras sociedades con respecto a la experiencia social organizada previamente a lo que podemos definir como la hegemonía neoliberal desde finales de los años setenta del siglo pasado.

Si observamos los procesos de construcción histórica de la política social y la política criminal podemos advertir que su delimitación

3 Constituyen una técnica cualitativa de recolección de información basada en entrevistas colectivas y semiestructuradas realizadas a grupos homogéneos (Fontas et al., 2014, s/n).

como campos de intervención mostró la forma de un proceso de progresiva diferenciación desde un conjunto de conflictos y tensiones comunes, que ha dado en llamarse cuestión social: tal como emergió durante el siglo XIX, como tensión inherente al nuevo orden político que marcaban las relaciones entre pobreza, asistencia y la constitución del trabajo asalariado, estuvo siempre atravesada por la cuestión de la peligrosidad de los sectores populares, por aquella vieja noción de las *clases peligrosas*. Es decir, la cuestión social contuvo una dimensión referida a la preocupación por la potencialidad disruptiva de los sectores no propietarios y a la generalización de los ilegalismos que pusieran en cuestión el orden capitalista en formación. Esta tensión propia del proceso de organización de nuestras sociedades modernas capitalistas puede rastrearse en los desarrollos posteriores que estructuraron el campo de la política social, expresado en la recurrente discusión sobre el papel que esta última tendría en el control social y la reproducción de las estructuras de dominación. El caso de la “seguridad social” es tal vez uno de los más contradictorios, aunque consideramos que dicha tensión es constitutiva de la política social en general en cada uno de sus sectores, dado que al objetivo de la “prevención del conflicto” que reiteradas veces le es adjudicado, se le suma la preocupación por el “aseguramiento” de los riesgos propios de las condiciones de vida de los trabajadores asalariados y sus familias a partir de la mecánica del derecho social.

No obstante, también es posible identificar esta dimensión constitutiva de la cuestión social vinculada a la preocupación por la peligrosidad de los sectores populares en las diversas formas en que la impronta “social” cruzó a las políticas de control del delito, sumando a las instituciones tradicionales, los tribunales de justicia penal, la policía y la prisión, la institucionalidad correccional orientada por la idea de la rehabilitación de los delinquentes, campo de los especialistas “sociales”. Si la “invención de lo social” impregnó también al control del delito, ello no debilitó una marcada diferenciación entre campos, que desde ese conjunto de tensiones y preocupaciones comunes se encaminaron en un proceso de diferenciación marcado: cristalización de un ámbito de la política social escindido de las intervenciones penales. Esta escisión se expresaba en el hecho de que las expectativas de rehabilitación no excedían la justicia penal, aunque las distintas “criminologías welfaristas” (Garland, 2005) confiaran en la reforma social general como verdadera forma de prevenir el delito. Pero las exigencias directas de contención del delito se difumaron en un campo de la política social que en términos generales se organizó bajo el principio de la seguridad social y el derecho social.

La emergencia de la retórica de la seguridad en cuanto al control del delito a partir de la década del setenta y del ochenta en Europa y en Estados Unidos, implica un debilitamiento de esta distinción, en una tendencia hacia la “ampliación” de este campo, fundamentalmente a partir de un *desanclaje* de la administración del delito con respecto de la “justicia criminal” y de incorporación de nuevas agencias (estatales y no estatales) que son llamadas a participar bajo esta nueva modalidad. Esta reorientación se encuentra asentada en gran parte en el diagnóstico acerca del fracaso de las intervenciones estatales de posguerra y la necesidad de su reorganización (el diagnóstico de “*Nothing Works*”⁴) y de la emergencia de una nueva retórica de la sociedad civil, las comunidades y los ciudadanos (Garland, 1985, 2005; Crawford, 1998, 2009; Boutellier, 2001). La impronta de la seguridad reconfigura la relación de lo “social” con el campo del control del delito, marcada por el debilitamiento del ideal de la rehabilitación social y el declive de aquella confianza de los criminólogos en la reforma social generalista. La política social dejará de ser la solución para convertirse en parte del problema: promotora de una “cultura de la dependencia” que es campo de cultivo de la desviación y el delito (Álvarez Uría, 1998; Garland y Sparks, 2000; Boutellier, 2001; Pitch, 2009).

A partir de mediados de la década de 1990 en Argentina la cuestión de la inseguridad muestra un cierto anudamiento de elementos antes dispersos, una serie de problemas, sensibilidades, interpretaciones, prescripciones y formas de intervención nuevas. Algunos de sus nudos estructurantes tienen que ver, en primer lugar, con una problematización centrada en el delito “común”, es decir los delitos callejeros, fundamentalmente contra la propiedad y mediante el uso de violencia; además, como fenómeno centralmente urbano, propio de las grandes urbes. La problematización de la (in)seguridad, aparece, así, como un significativo recorte de la pluralidad de sentidos que la tensión seguridad-inseguridad adquirió en nuestra historia, marcada por la referencia a la seguridad *social* (ver el trabajo de Danani y otros en este volumen). Este proceso supuso que el fenómeno de la inseguridad excluyera los delitos de “cuello blanco”, delitos económicos, o los ligados a las fuerzas de seguridad y demás agencias estatales; en suma, los ligados a los sectores más encumbrados socialmente (Baratta, 1997; Daroqui, 2003; Pegoraro, 2003; Rangugni, 2009).

4 Esta expresión emergió en el contexto anglosajón como crítica a la eficiencia de las diferentes medidas penales tradicionales. Refiere a la idea de que “nada funciona”, en cuanto a que las estrategias penales tradicionales no lograron ser eficaces frente al aumento de la criminalidad (Selmini, 2009).

La reorganización del campo del control del delito a partir de la idea de inseguridad implicó, a su vez, la configuración de sujetos sociales, distinguiendo de manera tajante y esencializada entre los “amenazantes” de los “amenazados”, los victimarios de las víctimas. Esta producción ha sido identificada por variadas investigaciones, señalando que los jóvenes, varones y de sectores populares son los portadores de un estigma que los performa como los sujetos-objetos de la inseguridad en tanto agentes amenazantes, peligrosos, violentos (Guemureman, 2002, 2011; Guemureman y Daroqui, 2001, 2004; Pegoraro, 2002; Calzado, 2004; López et al., 2011; Vilker, 2011; Ajos, 2016).

Desde los años noventa puede rastrearse, también, la construcción de una sensibilidad social con respecto al delito que intensifica los contenidos punitivos, que es crítica de la justicia penal por su permisividad y por “atarles” las manos a las fuerzas de seguridad y que, desde un posicionamiento emotivo y moral, no duda en fijar como sujetos culpables de esta inseguridad a aquellos grupos constituidos en objeto de los procesos de criminalización que realizan las agencias penales, a los que antes referíamos: los jóvenes, varones, pobres, habitantes de sectores diferenciados territorialmente de la urbe, como villas o asentamientos (Pegoraro, 2003; Daroqui, 2003). Transformación que se refleja en el desempeño de las fuerzas policiales por la violencia y el hostigamiento ilegal que despliegan sobre los sujetos configurados por las imágenes de la inseguridad, y por el uso de la fuerza letal como práctica regular o normal, no excepcionalmente como “gatillo fácil” (Tiscornia, 1998; Galvani, 2007; Daich, Pita y Sirimarco, 2007; Daroqui, 2009; Palmieri y Wagmaister, 2009; Mouzo et al., 2010; Ranguini, 2010; López et al., 2011). En este sentido, algunos de los indicadores estadísticos generales permiten advertir la magnitud del “giro punitivo” en la Argentina: la tasa de encarcelamiento cada cien mil habitantes pasó de 62 en el año 1992 a 175 en el 2016 (Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena [SNEEP], 2017).

En este contexto, la discusión social sobre la inseguridad se configura como uno de los espacios centrales en la generación de estereotipos sociales, en particular asociados a la peligrosidad, de manera que el “problema de la inseguridad” opera en la producción, amplificación y naturalización de la fragmentación social (Ajos et al., 2010), en la identificación (y segregación) social de sectores y grupos sociales y espacios urbanos, ingresando en las dinámicas de distinción entre los grupos que ocupan lugares diferentes en el espacio social. La gestión de la inseguridad se instituye como un mecanismo o “paradigma de gobernanza” (Rodríguez Alzueta, 2014) que opera a partir de la separación y/o exclusión de aquellos grupos sociales que son identificados como amenazantes para determinadas poblaciones. Es decir,

vinculada a “...significaciones que la acercan a la necesidad de imponer orden a través de la exclusión del otro, muchas veces reconfigurado en la imagen del ‘delincuente’ en tanto potencial sujeto atacante” (Calzado y Van Den Dooren, 2009, p. 100), reactualizando la noción de peligrosidad para proteger a los “buenos ciudadanos” de las poblaciones portadores de riesgos y peligros (Pitch, 2009).

Otro punto importante que puede advertirse en lo que hace a esta reconfiguración del campo del control del delito, refiere a los momentos en los que se intensifica el debate público sobre la cuestión de la inseguridad. La campaña electoral del año 1999 fue uno de esos momentos, cuando alcanzó niveles inéditos (Sozzo, 2007). El nuevo tono emocional que evocan las políticas criminales y su fuerte incorporación a los debates político-electorales marcan nuevas relaciones entre experticia y política: ya no es un tema que puede ser dejado en manos de expertos, sino que se convierte en un eje central de la competencia electoral (Garland, 2005). La inseguridad comienza a ser un tema de discusión en la agenda pública.

Otro momento significativo en este proceso se presenta en el año 2004 en torno al secuestro y asesinato de Axel Blumberg. Aquí se observa una dinámica de movilización y reclamo social sobre la inseguridad inéditos, instalándose el miedo al delito en el contexto urbano como la preocupación pública central (Calzado y Van Den Dooren, 2009). Con la consigna “Cruzada Axel, por la vida de nuestros hijos” el primero de abril de 2004 se realizó la primera de una serie de marchas y movilizaciones pública que se distinguieron por su masividad (los medios de comunicación estimaron de 100.000 a 150.000 personas en la primera de ellas), que expresaron una sensibilidad social que sustentó el liderazgo de Juan Carlos Blumberg en tanto padre-víctima (Murillo, 2008; Calzado y Van Den Dooren, 2009), mostrando una de las dimensiones centrales de la reorganización del campo del control del delito: la nueva centralidad de la víctima (Garland, 2005; Pitch, 2009).

En este contexto de alta politización, también surgieron posicionamientos polémicos respecto de dicho giro punitivo, los cuales se organizaron marcadamente alrededor del principio de pugnar por “una política democrática de seguridad”: el nacimiento de las orientaciones preventivas con la creación del Plan Nacional de Prevención del Delito (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y Ministerio del Interior de la Nación) en el año 2000 puede ser interpretado como el primero de estos proyectos por una “política democrática de seguridad” (Ayo, 2014). La segunda cristalización institucional, de mayor importancia y envergadura, fue la creación del Ministerio de Seguridad en el año 2010. Las dificultades que halló la implementación de una política orientada por un principio de seguridad democrática en

el Ministerio de Seguridad de la Nación, incluso antes del cambio de gobierno en el año 2015, muestran el estado de las discusiones político-culturales sobre la cuestión de la inseguridad (Ajos, 2014, 2016; Ajos y Fiuza, 2018).

Desde finales de 2015, bajo el nuevo gobierno de la alianza Cambiemos, se observa un marcado reforzamiento de los contenidos punitivistas en los posicionamientos y en la retórica del discurso de la alianza gobernante en materia de seguridad. A días de asumir como ministra de Seguridad de la Nación, Patricia Bullrich se refería al discurso de la “mano justa”⁵ como la “nueva” perspectiva de gestión del Ministerio, indicando que “el narcotráfico” y “la inseguridad cotidiana” son los flagelos a atacar por las fuerzas de seguridad” (*Diario Perfil*, 25-11-2015). Cuando, en diciembre de 2017, fue asesinado el joven de 18 años Juan Pablo Kukoc al recibir varios disparos por la espalda por parte del policía Luis Oscar Chocobar, el jefe de Gabinete, Marcos Peña, se expresó en apoyo al accionar de las fuerzas de seguridad. Entonces dijo que “en muchos sectores de la sociedad hay una ‘presunción de culpabilidad’ sobre las fuerzas de seguridad, pero que eso no se aplica ‘de la misma manera’ a quienes delinquen” (*Clarín*, 11-02-2018). También el presidente de la Nación, Ing. Mauricio Macri se refirió a esta cuestión afirmando que: “La Policía nos tiene que cuidar a nosotros, no a los asesinos y a los delincuentes. Y hay que darles las herramientas para que puedan actuar. Espero que en las siguientes instancias entiendan que queremos convivir en paz” (Casa Rosada, 19-02-2018).

PERCEPCIONES Y DISCUSIONES ACERCA DE LA INSEGURIDAD EN ARGENTINA: LA CUESTIÓN DEL “DESCONTROL” COMO PUENTE ENTRE LO SOCIAL Y EL DELITO

LA CONSTRUCCIÓN DE LA INSEGURIDAD EN DIFERENTES GRUPOS DEL ESPACIO SOCIAL

En este capítulo nos proponemos realizar una reconstrucción de los modos en que diferentes grupos socio-ocupacionales comprenden, explican y problematizan la cuestión de la in/seguridad y los vínculos con las percepciones sobre el trabajo y las intervenciones estatales.

5 En el año 2005, el actual secretario de Seguridad de la Nación Eugenio Burzaco publicó un libro titulado *Mano Justa* (Burzaco, Garavano y Gorgal, 2005). En noviembre de 2015, cuando asumió como secretario de la cartera de seguridad, identificó a dicho discurso como la perspectiva desde la cual desarrollaría su gestión: “Escribí hace unos años un libro que se llama ‘Mano Justa’, que tiene que ver con no caer en el abolicionismo penal, en el vale todo, pero tampoco en posiciones facilistas o violentas que a veces llevan a mano dura” (*El Litoral*, 27-11-2015).

En las discusiones que se dieron en el marco de los grupos focales analizados emerge, aunque no de manera absolutamente homogénea, los elementos centrales de la construcción hegemónica de la inseguridad en Argentina. Aunque en los debates sobre el rol de las fuerzas de seguridad y en los posicionamientos e interpretaciones sobre la relación entre condiciones de vida y delito surgen elementos divergentes, reencuentramos de manera significativa la serie *trabajo-política social-delito* como forma de representar las causas de la inseguridad. En esta serie, la figura de un *sujeto improductivo*, construido como *sujeto de la asistencia* se solapa con el *sujeto de la peligrosidad*. Esta interpretación emerge transversalmente en los discursos de los participantes de los grupos focales. Además, la forma de canalizar esta articulación es a través de la noción de *descontrol*, diagnóstico que opera como clave explicativa que une los registros de la asistencia social, el delito y el trabajo.

Como veremos, esta construcción es más débil si enfocamos específicamente en los trabajadores cooperativistas. En sus discusiones, las articulaciones entre la cuestión del trabajo, la política social y la inseguridad que fueron cruciales en los debates de los otros grupos socio-ocupacionales son puestas en cuestión. Ellos se reposicionan como sujetos/destinatarios de la política social y en sus discursos sobre el Estado, la política social y seguridad surge una línea de interpretación divergente con la visión hegemónica sobre esta cuestión.

Adentrándonos en el análisis específico de nuestro material de campo encontramos, de manera transversal entre los diferentes grupos sociales analizados, una forma preponderante de tematizar o de marcar los ejes salientes de la cuestión de la inseguridad, aunque por supuesto, no de manera absoluta. En este sentido, la producción social que podemos rastrear en estos debates muestra los rasgos centrales de la mirada hegemónica de la seguridad, aunque también presenta algunos elementos divergentes, a los que luego aludiremos.

La inseguridad es identificada fundamentalmente como la amenaza cotidiana contra la propiedad o la vida de los ciudadanos vinculada a ser víctimas de un delito interpersonal violento, los “delitos de la calle”. Asimismo, esta amenaza constante de ser víctima de la inseguridad es entendida en línea con lo que dijimos, como proveniente de sujetos sociales específicos, individualizados como peligrosos, principalmente los jóvenes (varones) de sectores populares, reeditando los supuestos nexos entre pobreza, juventud y criminalidad. Puede advertirse también ese doble recorte característico de la construcción hegemónica de la inseguridad: solo referida a la cuestión del delito, dejando de lado la problematización de otras formas de *seguridad*, y a su vez, delito se entiende solo como un pequeño grupo de ilegalismos que tienen como figuras típicas de la peligrosidad a los sectores populares:

Luisa: ...los que me robaron en la línea 5 no son... no son pibitos que vienen paqueando y vienen y arrebatan un celular para comprar paco. Ellos trabajan, se suben de a cinco, ¿sí?, uno arrebatá, hace todo un *acting*, los otros cuatro se bajan a seguirlo y se van, y lo hacen todos los días... (Empleadas domésticas y trabajadores/as informales).

Edith: La seguridad [es lo que más le preocupa]. Salir a la calle y poder ir tranquilo porque algunos tienen mucho miedo. (...). Del subte a acá, vengo con la cartera adelante así, sosteniéndola porque tengo miedo de que me la roben y aparte de robártela de que me tiren (Obreros/as formales y trabajadores/as informales).

Laura: Si vos ves a los pibes de día, no ves a nadie. Tipo seis de la tarde arrancan todos los pibes y ya no podés salir más. (...). Porque para ellos es más fácil sacarte la cartera o el celular, es más fácil, total, la tienen fácil, saben que entran y salen. Te robo esto, total, si me llevan, al otro día me saca mi mamá (Obreros/as formales y trabajadores/as informales).

De este modo, se muestra la construcción de un “otro” esencializado como portador de peligros y amenazas, que pertenecen a sectores (y espacios) urbanos particulares. Más allá de cualquier otra referencia o caracterización específica, aludir a “los pibes” supone el “ya no poder salir más”: la referencia a “los pibes” lleva implícita la marca de la inseguridad. Estas producciones se engloban en lo que Garland (2005) denomina como “criminologías del otro”,⁶ en una marcada vertiente neoconservadora.⁷ Es decir, se predefinen identidades esencializadas, a las cuales se les asignan todos los males sociales, generalmente asociadas a los sectores sociales y barrios empobrecidos. De las opiniones vertidas en los grupos se desprende la polarización entre los sujetos sociales de la “inseguridad” (victimarios), percibidos como aquellos que no aportan a la sociedad, protegidos por una justicia penal que opera diferencialmente en beneficio de su impunidad, en detrimento de un nosotros autopercibido como “buenos ciudadanos” (víctimas), sobre los que la ley sí cae con todo su peso:

Néstor: ...si a él le roban el celular, dicen: “ay, porque que es hurto, no hubo violencia” ... chau, entrás, te tomo los datos y salís. Y ese [en referencia a quien comete el robo] no está socializado, ni reincorporado a la sociedad como una persona que aporte como supuestamente es. Entonces tenemos

6 “(...) se trata de una criminología que comercia con imágenes, arquetipos y ansiedades... al intentar deliberadamente, hacerse eco de las preocupaciones públicas y de los prejuicios de los medios masivos de comunicación y su concentración en las amenazas más inquietantes, esta criminología, en efecto, resulta ser un discurso político del inconsciente colectivo, aun cuando proclama ser, en líneas generales, realista y de ‘sentido común’ (...)” (Garland, 2005, p. 228).

7 Garland (2005) diferencia a esta deriva neoconservadora de las transformaciones más propiamente neoliberales dentro del campo del control del delito.

muchos baches legales, porque resulta que, si a mí me entran a robar y yo por defender a mi familia mato, a mí me dan setenta años (Profesionales independientes).

Mirta: ...el Estado nos tiene que proteger a nosotros, a los buenos ciudadanos. No a los que...el que se porta mal, bueno, castigo, listo, ya está... (Rutinarios/as del sector público y privado).

Podemos reconocer el señalamiento de Jakobs y Cancio Melia (2005) en estos reclamos, pues parecen diferenciar entre “un derecho penal del ciudadano” y un “derecho penal del enemigo”, a quien hay que combatir por su peligrosidad, despojándolo de su condición de sujeto de derechos, porque justamente, deja de ser comprendido como persona. Pero en la cita anterior, hay un elemento significativo más: la exclusión de la comunidad política también viene justificada porque es un sujeto que no “aporta” debidamente a la sociedad.

Otro de los emergentes sobre la inseguridad refiere a la cuestión de la ciudad, al ponerse en el centro de la discusión la distinción entre los barrios y los fenómenos urbanos asociados. Esta forma de problematizar la cuestión de la inseguridad bajo el diagnóstico de la inseguridad *urbana* apela a una respuesta centrada en un tipo de intervención desde el Estado focalizada en los espacios empobrecidos de las ciudades, centralmente en las villas de las grandes urbes. Es decir, reelabora la fragmentación socioespacial que constituye la desigualdad, segmentando espacios en los que se localiza la peligrosidad:

Santiago: ...tenés una falencia del Estado, de un Estado que tiene que intervenir. Un Estado que tiene que...Ir a las bases. (...). O sea, vos te tenés que meter en una villa, ver la situación que está ahí, cómo está conformada esa familia, a qué se dedica el padre, la madre... (Profesionales independientes).

Si hasta aquí los emergentes referidos expresaban los ejes centrales de la construcción hegemónica de la inseguridad, centrada en la violencia intrapersonal y en la asignación de los lugares de víctima y victimario en relación a los sujetos y los espacios sociales, ahora es momento de presentar una construcción de sentido diferente, centrada en las fuerzas policiales.

La referencia a la cuestión de la inseguridad y de las fuerzas de seguridad emerge en dos líneas discursivas que se yuxtaponen: la policía como solución y como problema. En primer lugar, surge de las discusiones la demanda de mayor presencia de fuerzas de seguridad en los espacios públicos y en los barrios, para brindar “mayor tranquilidad a la hora de salir a la calle”, para no “liberar la zona” a los delincuentes,

para erradicar el “miedo al delito”.⁸Es decir, estas continúan representando la forma central de dar respuesta a esta cuestión:

José: ...en Pompeya sacaron la gendarmería y si se dispara es una zona libre, en una semana robaron dos casas.

Entrevistadora: Bien. Y ahí ¿qué cosas son las que creen debieran revertirse? *Martin:* poner más policía, más efectivos (Rutinarios del sector público y privado).

Gabriela: ...por mi casa pasan los autos, de civil, con policías, muchos (...). Hará un mes que todos los días pasan cada quince minutos un coche o dos, igual que con las motos. (...) Me parece buenísimo, porque yo no podía... yo me voy a las seis de la mañana de mi casa, y llego a las ocho de la noche más o menos (Empleadas domésticas y trabajadores/as informales).

Entrevistadora: Esto de invertir en seguridad, ¿tiene una implicancia negativa o es todo ganancia? Invertir en seguridad, o que la policía gane más o tenga mejores sueldos digamos.

Florencia: Es poder salir a la calle tranquilo, sin que te afanen, venga un pendejo y te afane el celular (Rutinarios/as del sector público y privado).

Reforzando esta posición, pero desde otro ángulo, aparece la idea de los “límites externos” que supuestamente recaerían sobre la policía, bajo la metáfora de las manos atadas por la figura general de los Derechos Humanos:

Jorge: que a veces [pasa] como decía él, el tema de la juventud de salir a robar y estas cosas porque salen a robar por el tema de fomentar la vagancia y muchos salen a robar porque saben que entran y salen, por el tema de los derechos humanos (Obreros formales y trabajadores informales).

Marcela: A ver, si ese chico es chorro, tendría que estar entonces en cana y si salió, ese chico volverlo a reingresar al sistema, que le den un trabajo y no que salga y que vuelva a robar, porque suele pasar eso (Empleadas domésticas y trabajadores/as informales).

Esta concepción está asociada también a la metáfora de la puerta giratoria de las comisarías y las cárceles, retórica neoconservadora que se ha enquistado en las discusiones mediáticas en los últimos años, junto con la demanda social de una respuesta punitiva. Al mismo tiempo

8 “El miedo al delito se objetiva como un espacio emergente del gobierno de la (in)seguridad, es así que la sensación de (in)seguridad se constituye como elemento constitutivo del problema. El miedo a ser víctima de un delito está fuertemente concentrado en los delitos callejeros, y está mucho más generalizado que la experiencia efectiva de haberlo padecido” (Ranguini, 2010, p. 239).

que las fuerzas de seguridad son interpeladas como la institución que tiene el deber y el poder prioritario de resguardar determinados espacios públicos y prevenir y combatir la inseguridad urbana, subyace una concepción contrapuesta sobre estas, en cuanto son comprendidas también como parte del “problema”, fundamentalmente a partir de problematizar la cuestión de la “corrupción” policial:

Carmen: no se puede poner más policía, hace falta que dejen de ser corruptos.

Alfredo: la cana libera zonas.

Entrevistadora: ¿Quiénes son corruptos?

Carmen: la gran mayoría. Yo vivo en un barrio que vas a hacer una denuncia y el comisario hace la vista gorda, pagan (Rutinarios/as del sector público y privado).

Como puede observarse, se presenta una argumentación que es crítica del accionar de las fuerzas de seguridad, en las que se las muestra como parte del problema. Sin embargo, es significativo señalar que estas posiciones no son necesariamente excluyentes o contradictorias en los discursos relevados: la problematización de una solución meramente policial a la inseguridad muchas veces convive con esta mirada crítica, que de todas maneras abre una divergencia en la forma hegemónica de construcción de la inseguridad. Luego nos detendremos en la otra forma de elaboración que marca un matiz sobre esta construcción hegemónica: la explicación social “clásica” (Garland, 2005) de las prácticas delictivas que, aunque tampoco puede considerarse como absolutamente contradictoria, abre una interpretación sobre la relación entre condiciones de vida y delito diferente a la hegemónica.

LOS JÓVENES DE SECTORES POPULARES COMO SUJETOS DE LA INSEGURIDAD

En distintos contextos históricos, los jóvenes han sido objeto de la asignación de etiquetas, estereotipos y de mandatos sociales de género y de clase. Históricamente fueron observados como posibles subversivos de los valores y del orden establecido, sean a partir de los movimientos culturales o los grupos políticos más radicalizados. En particular, desde los años ochenta y noventa, en la región comenzó un proceso de creciente estigmatización y demonización de los jóvenes y de la cultura juvenil, como portadores de violencia y peligrosidad. A la condición de la juventud, se adiciona la pertenencia social cuando se singularizan en ellos las “causas de la inseguridad”, principalmente la criminalidad callejera (Bombini, 2018).

En las opiniones de los participantes de los grupos focales se puede reconocer esta mirada sobre los jóvenes de sectores populares.

Ellos condensan los atributos de peligrosidad, y se les asigna gran parte de la responsabilidad por la inseguridad.

Laura: ...a los pibes no les importa nada, ya no les importa ni estudiar. Igual hay chicos que sí quieren estudiar porque se quieren formar algo, pero de un cien por ciento no llega ni a un diez por ciento. Los pibes están cada vez más vagos, más... hay más delincuencia... (Obreros/as formales y trabajadores/as informales).

Se desprenden dos representaciones entrelazadas en esta afirmación: por un lado, son potencialmente sujetos peligrosos (para la sociedad), no por la efectiva realización de actos delictivos sino por la sospecha de que pudieran ser autores de los mismos; y, por otra parte, son reconocidos como sujetos apáticos, desinteresados por el futuro y por las instituciones por las cuales deberían transitar (como la escuela). Chávez (2005) se refiere al pánico moral sobre los jóvenes y sus prácticas para dar cuenta de los temores y miedos que ellos activan entre los habitantes, en los lugares de los barrios por los que transitan cotidianamente.

El barrio es leído como ese espacio donde los jóvenes se reúnen, interactúan, construyen vínculos y sociabilizan, posibilitando que otros jóvenes puedan llegar a convertirse en infractores de la ley. En este sentido, las prácticas, la construcción de vínculos, las formas de sociabilidad de y entre los jóvenes son negativizadas, se instituyen como factores de peligrosidad, de riesgo y sospecha de criminalidad. Esta preocupación es compartida por Flavia cuando piensa en sus hijos:

(...) o sea, vos podés educar muy bien a tus hijos y se juntaron con dos o tres del barrio que van para el lado izquierdo y te... y si... es flojo de carácter, te lo llevaron para cualquier camino (Empleadas domésticas y trabajadores/as informales).

Esta deriva delictiva de los jóvenes de barrios y sectores populares es comprendida, casi de forma unánime, como consecuencia, por un parte, de la “proliferación” de planes sociales que debilitó el vínculo de los jóvenes y sus familias con el mundo del trabajo y, por otra parte, de la decadencia moral de las instituciones familiares y escolares. A la escuela se le atribuye la pérdida de la capacidad de disciplinar a los jóvenes problemáticos, pues el rol docente se encontraría desvirtuado; y se considera que la familia abandona a sus hijos, por lo que la escuela resulta meramente un espacio donde las familias de sectores populares los “depositan”:

Néstor: Sí, sí, yo, hoy en día, la veo a la escuela pública, como una guardería...

Paula: es un depósito.

Néstor: ...de las personas que son de clase baja y que realmente no saben qué hacer con los hijos...

Paula: yo siempre fui a educación privada hasta la universitaria y yo dije “bueno, mi nena tiene diez años, apostemos a la educación pública”. Me pasó que en agosto la saqué, directamente. Porque se cambió todo el sistema, los valores... el maestro no va con esa dedicación de profesión y demás, va por un sueldo, va a pasar las horas. Y el entorno no es bueno, y no tienen la preparación (Profesionales Independientes).

Además, el “descontrol” de los jóvenes es asociado a la *degradación y penuria moral* de sus familias, resultado de la desestructuración de la organización familiar clásica, de la “dependencia” a la política asistencial y la falta de “cultura del trabajo” de sus padres (Wacquant, 2001, 2004). Algunas interpretaciones aún asocian las problemáticas que afectan a los jóvenes con el desdibujamiento de los roles de género social e históricamente asignados a varones y mujeres: los varones (padres) perdieron su “rol” de “proveedores” en el hogar, mientras que se desvirtuó la “genuina función” de las mujeres (madres) relacionada con las tareas de cuidado y el trabajo doméstico. Es decir, la progresiva autonomía de las mujeres respecto del hogar y la familia, y su inserción en el mercado de trabajo (en actividades reconocidas y remuneradas por fuera del propio hogar), son identificados como factores que han propulsado la deriva de los jóvenes:

Paula: La educación, la cultura del trabajo, la falta de límites. En todos los sentidos, desde los adultos hasta los chicos. El avance en muchas cuestiones que, por otro lado, nos hace retroceder en otras, como familia. Antes —y no es que soy anticuada, ¿eh?—, pero, a ver... Ahora, en una familia, los dos adultos trabajan. Los chicos, no sé, se quedan con la empleada o con los abuelos. Yo, en mi época, trabajaba mi papá, mi mamá nos criaba, nos mandaba al colegio. Con lo que él ganaba se arreglaban... (Profesionales independientes).

El desvío y declive de las normas morales ligadas a las “aptitudes” de cada sexo en las familias, la “desestructuración” del hogar⁹ tradicional, “deviene” en jóvenes con moralidades desviadas, proclives a la criminalidad. De este modo, es posible considerar que la mirada patriarcal también atraviesa los discursos sociales relacionados a la cuestión de la inseguridad.

9 “El hogar como figura no solo es el espacio que alberga lo íntimo, sino el lugar donde se prepara a los sujetos para lo público, el eje de articulación entre lo subjetivo y lo colectivo; entre lo individual y lo social” (Aguilar, 2013, p. 55).

Desde otro enfoque los trabajadores cooperativistas focalizan particularmente en el vínculo de los jóvenes con el trabajo, aunque comparten con los otros grupos algunas interpretaciones similares en cuanto al rol deficitario de las familias en promover e inculcar los valores y la cultura del trabajo, del esfuerzo, a sus hijos e hijas:

Natalia: La juventud viene muy vaga... porque eso no se lo implanta desde la casa, la enseñanza empieza por casa. Está perdida la juventud...

Andrés: Gente de menos de treinta años intomable (Trabajadores/as Cooperativistas).

Individualizan en las familias de los jóvenes la responsabilidad por el supuesto debilitamiento del vínculo de estos con el empleo, por no cumplir con su función de transmitir los valores considerados legítimos para que puedan insertarse en el mundo laboral. Asimismo, en sus discusiones problematizan los modos de participación en la vida social y del trabajo que se les propone a los jóvenes con las políticas sociales:

Entrevistadora: ¿Están de acuerdo con esto de que tiene mucho que ver con los padres? ¿O tiene que ver con otras cuestiones?

Mónica: ¿Qué se le ofrece a la juventud hoy en día? ¿A alguien de diecisiete o dieciocho? ...lo fácil. Yo escuché que iban a eliminar todos los planes porque mantienen y fomentan vagos y ahora estamos llegando a diciembre y nos quieren tapar la boca con un bono de mil pesos..." (Trabajadores/as Cooperativistas).

De este modo, ponen en cuestión el discurso social y político que de modo contradictorio asocia a la política social con la cultura de la dependencia pero que, al mismo tiempo, no propone o genera otras oportunidades para la juventud. También emerge en este grupo otra perspectiva en relación a la cuestión juvenil y el declive de las escuelas de gestión pública (particularmente de barrios populares):

Noelia: La verdad es que las escuelas... todo lo que sea estatal está en decadencia, porque no interesa poner presupuesto en eso. Entonces las escuelas expulsan a los pibes, los pibes no estudian...

Liliana: En el de San Martín, por ejemplo, a fines del año pasado, cuando fue la elección, estuvo el tema de que un colegio, en una zona bastante vulnerable, (...), sería Villa..., que hay más o menos tres asentamientos por la zona, es una zona bastante vulnerable...el colegio se cerró porque la infraestructura estaba mal y lo iban a cerrar de diciembre a principios de febrero para hacer todas las reformas y poder empezar las clases al siguiente año con el edificio nuevo. Al día de hoy el colegio ese está abandonado, no hay ninguna obra, se está cayendo a pedazos y es un colegio en una zona

muy vulnerable. De repente, si vos tenés el colegio acá, el más cercano a la zona y vos lo cerrás, ¿a cuántos chicos les están quitando la posibilidad (de estudiar)? (Trabajadores/as cooperativistas).

En sus discusiones, las instituciones educativas públicas no logran contener a los/as jóvenes y cumplir con su función educativa, reproduciendo prácticas excluyentes. Desde su perspectiva, esta crisis de la institución escolar se inscribe en el marco de un proceso general de desinterés político y social por la educación pública que identifican en la ausencia de intervenciones estatales que se orienten a la mejora de las condiciones necesarias para la enseñanza, el aprendizaje y la inclusión socio-educativa de los jóvenes.

DELITO, TRABAJO Y POLÍTICAS SOCIALES: VISIONES DEL DESCONTROL

Uno de los emergentes centrales de nuestro trabajo de campo muestra las formas de asociación entre las nociones de delito, trabajo y políticas sociales. En ellas aparece un esbozo de explicación “social” de las prácticas delictivas. Pero también se pueden observar los rasgos de algunas de las transformaciones históricas generales que hemos analizado en la primera parte de este capítulo. Los hilos que tejen esa relación entre delito, trabajo y política social no son los de aquellas criminologías “sociales” que entendían al delito como producto de la privación social y veían a la reforma social como solución definitiva: en nuestros entrevistados surge una línea interpretativa en donde la política social aparece como generando el debilitamiento de la “cultura del trabajo”, se enfoca en espacios urbanos específicos. El delito es lo “otro” del trabajo, es la política social el puente de dicho pasaje:

Nadia: Y me ha pasado muchas veces, en las villas de acá de Capital, desconozco en provincia, de encontrarte con dos o tres generaciones que no saben lo que es la cultura del trabajo, chicos que no saben lo que es ver al papá levantarse todas las mañanas para ir a laburar o para ir a buscar [trabajo]. (...) [Es necesario] entender que el dinero, uno tiene que trabajar para conseguirlo, en lo que sea, (...)...pero tener esa consciencia de que la forma de obtener el dinero que yo necesito para vivir es a través del trabajo, no a través de un plan social, bueno, y mucho menos a través del robo... (Empleadas domésticas y trabajadores/as informales).

Martín: ...sí a vos te enseñan [en tu casa] a ser de un modo, lo sos toda tu vida. (...). Porque también viene de generaciones. Capaz que los padres de esos chicos en los noventa se cagaron de hambre y no laburaron... justamente porque no había laburo porque, justamente, el país era un quilombo. Entonces es todo una cadena. Entonces, si vienen de los padres de mamar eso, les van a enseñar a los hijos absolutamente lo mismo. En mi familia laburaron todos, toda mi vida yo estudié, laburé, sigo laburando, mantengo a mi hijo. Yo creo que eso se hace en la casa, hay excepciones

de chicos que están subsidiados que tienen ganas de salir adelante y crecer como personas. Pero son pocos (Obreros formales y trabajadores/as informales).

Asimismo, al estigma asociado al lugar de residencia en barrios populares, se suma el estigma de ser titular de alguna política social, una estigmatización conjugada,¹⁰ como define Wacquant (2001), en cuanto se instituye a esta misma como “mecanismo criminógeno” (Crawford, 2009), como elemento que promueve la delincuencia. De este modo, el ejercicio de un derecho es leído como parte del “problema de la inseguridad” en cuanto favorece la “dependencia” al Estado, el “no hacer nada productivo, no trabajar” y recibir un estipendio sin control por parte del Estado. De esta forma, la construcción de sentido establece una relación general entre grupos sociales: ser destinatario de una política social, aunque implique el ejercicio de un derecho, es reconstruido con la metáfora de la “estafa” para quienes son presentados como los trabajadores-contribuyentes a la colectividad:

Flavia: ...cobran el plan de amas de casa, de mujer golpeada, el padre no sé qué...

Marcela: Sí, al final terminan cobrando un sueldo como laborando.

Flavia: Mi marido me dice: al final, yo me levanto todos los días a las seis de la mañana para ir a trabajar, estos se levantan a las dos y cobran más que yo.

Patricia: Pero eso es un... eso es un riesgo también, porque esos casos son los que hacen mal algo que puede llegar a ser bueno.

Flavia: A los chicos...

Patricia: Algo que puede ser bueno, si no está controlado caen... pagan justos por pecadores.

Flavia: Y me hace acordar, no sé si han visto, hace un par de años, creo que hace dos años una publicidad que salió en Facebook, que un pibe de la villa salía con un arma y decía: yo soy chorro de los boludos que van a trabajar... (Empleadas domésticas y trabajadores/as informales).

Rodrigo: Porque la veo... Primero porque hay padres que no trabajaron casi nunca en su vida y viven de planes. Entonces ellos automáticamente los están viendo a los padres que están en la casa, que no hacen nada, se acuestan a cualquier hora... No hacen nada y ¿ellos qué aprenden? Se juntan con otros hijos y dicen... “qué hacemos” ... y... “no sé, vamos” por decir algo... “mira qué lindo aquello que brilla” ... y van y lo agarran y así empiezan a delinquir... (Obreros/as formales y trabajadores/as informales).

10 El efecto de la estigmatización “consiste en estimular prácticas de diferenciación y distanciamiento sociales internos que contribuyen a reducir la confianza interpersonal y socavar la solidaridad social local” (Wacquant, 2001, p. 142).

Entonces, se desprende del discurso de los participantes de los grupos focales que el ser titular de una política social se torna un factor de dependencia e inactividad que promueve la delincuencia, fundamentalmente si los beneficiarios son jóvenes. El incumplimiento de tres condiciones define esta situación: demostrar merecimiento (por su situación socioeconómica); cumplir con la contraprestación por la asignación del “beneficio” (con control estatal); y por un período de tiempo delimitado, dado que el objetivo es que el beneficiario retorne al mercado de trabajo normal. De esta forma, se detecta en los discursos una perspectiva social utilitarista y meritocrática, basada en la oposición entre trabajadores responsables y/o ciudadanos que contribuyen al Estado con el pago de impuesto, en contraposición a aquellos representados como amenazantes en tanto potenciales delincuentes.

En contraposición, los trabajadores cooperativistas discuten desde su propia experiencia como beneficiarios-titulares de las políticas sociales, esta percepción hegemónica que asocia a la política social con la “cultura de la dependencia”, con “vivir del Estado sin hacer nada”, y con la vida delictiva, reposicionándose como trabajadores:

Brenda: Por eso duele cuando se escucha que todos los que reciben plan son vagos. Sabés lo que cuesta levantarse a las cinco de la mañana para llegar a la universidad a las ocho y media, nueve porque tenés que viajar de González Catán, tomarte tres colectivos y llegás a Constitución y se te cancela el tren que te llevaba a horario y si no es por la generosidad de los docentes que nos dan veinte minutos más de tiempo para que podamos llegar, yo creo que hay que valorar a las políticas públicas que se implementaron... Hay que hacer esos balances y yo siempre les digo a las chicas (del “Ellas Hacen”) que aprovechen que es una oportunidad única, bárbara, y es una herramienta que hay que tomar... y también le digo a cualquiera que me encuentre que esta es nuestra oportunidad... es la oportunidad para relucirnos y hacer las cosas bien, para que los que tanto se llenan la boca diciendo que no servimos para nada o que somos vagos... hay que demostrar que de verdad hubo gente que utilizó ese tiempo para algo valioso, hay gente que se recibió, hay abuelas que terminaron la secundaria. Uno se llena de orgullo al ver a esa señora (Trabajadores/as Cooperativistas).

Mónica: ¿De cultura del trabajo me hablás?, ¿de qué trabajo me hablás? Trabajo genuino. Yo lo que sí entiendo y respeto es la postura de mucha gente que dice, “bueno, planes sociales”. Sí, son planes, ¿están tirando la plata? No, yo conozco fehacientemente que laburan. Las madres de “Ellas Hacen” se capacitan, están en un nivel terciario hoy por hoy... (Trabajadores/as Cooperativistas).

Marcela: (algunas políticas sociales, como la Asignación Universal por Hijo) son una igualación de derechos porque nosotros no somos trabajadores asalariados, somos trabajadores (Trabajadores/as Cooperativistas).

En sus debates problematizan los discursos sociales que transversalizaron las discusiones de los otros grupos socio-ocupacionales, que vinculan a los beneficiarios de las políticas sociales como “sujetos carecientes de la cultura del trabajo”, con el “no hacer nada y cobrar un plan social”, y cuestionan los posicionamientos que identifican al “trabajo genuino” linealmente con el trabajo asalariado formal (y generalmente en el sector privado). Reivindican su posición como beneficiarios de la política social y como trabajadores. Para los trabajadores cooperativistas, la política social significa la posibilidad de acceder a los mismos derechos y a las mismas protecciones sociales que revisten los trabajadores asalariados. De este modo, visibilizan otras modalidades de trabajo, como también el modo en que la política social participa en la promoción y construcción de estas alternativas al trabajo asalariado y cómo sus destinatarios se inscriben a través de ellas como trabajadores. Construyen otra forma de percibir al Estado y a la política social (principalmente en relación con su función). En sus interpretaciones las intervenciones sociales del Estado se instituyen como un derecho, no como una “ayuda”, y como mecanismos de acceso al ejercicio de otros derechos y a la inclusión social. En concatenación, tienen como función la transformación de las condiciones de vida de los sectores populares:

Antonela: El resentimiento de la clase media, que pudo acceder a un montón de cosas que la clase baja no pudo o no puede. Y entonces no les deja ver la necesidad de ciertos planes y programas que se necesitan, orientados a estas clases más vulnerables. Desde ese punto de vista, el punto de vista de la clase media, trabajadora, se ve como que les cae plata del cielo de pronto. No llegan a ver el porqué de la necesidad (Trabajadores/as Cooperativistas).

Daniela: Quizás confundimos a veces la palabra “ayuda” y queda como algo paternal, de algo que te ayuda porque es solidario. Y es una obligación del Estado, digo, para eso existe el Estado, para que aplique políticas sociales. O sea, es una obligación del Estado. Parece que pedimos una ayudita y que son tapabaches. En definitiva, es uno, la voluntad de uno, capacitarse, seguir avanzando, invertir, compartir con los compañeros, o sea un montón de cosas. Entonces cuando hablamos de ayuda lo desestimamos a eso. Porque es una obligación del Estado. Si existe el Estado y seguimos confiando en el Estado, digo. Porque también puede ser, digamos, pensar en que no tengamos una relación con el Estado y seamos autónomos (Trabajadores/as Cooperativistas).

De este modo estas percepciones confrontan de forma directa con las construcciones de sentido de los sectores socio-ocupacionales que asocian a las políticas sociales (y a sus destinatarios) con la ausencia de trabajo y con el problema de la inseguridad.

Por otra parte, y como adelantamos, también pueden reconocerse posiciones entre los participantes de los grupos focales que vinculan la cuestión de la inseguridad al aumento del desempleo, al desmantelamiento progresivo de las fuentes de trabajo, al deterioro de la situación socioeconómica nacional, refiriendo en buena medida al contexto de finales del año 2015 con la nueva gestión de gobierno. Es decir, se visualiza una interpretación social más clásica sobre la cuestión del delito, asociada a la exclusión y vulnerabilidad social de los sujetos como explicación de sus prácticas:

Hernán: ...y ahí están en... en Bunge sería, es un lugar más o menos, bastante jodido el lugar, están los pibes que llevan el carro y que se ganan la changa ¿no?, bueno, son todos pibes del barrio que son todos pibes que andaban en la joda o que... es así, cuando la feria [La Salada] empezó a caer por el tema de que ya no se vendía tanto, bueno, el cambio político, como saben todo lo que estamos pasando hoy ¿no?, igualmente la gente, los manteros, todos, que dejaron de vender, todo; en ese tiempo yo pensaba más o menos, ¿y la gente ahora qué?, ¿cómo, qué hace para trabajar, no?, entonces qué pasaba: el pibe que ya por ahí llevaba carro, laburaba ahí, eh... el pibe, de última... en un... estaba rescatado, no salía a robar, después qué hacía, sale a robar el pibe, porque ya no tiene laburo, no tiene plata, quiere seguir manteniendo la familia, lo que sea, en ese sentido (Empleadas domésticas y trabajadores/as informales).

Ricardo: Esto de la seguridad desde que yo tengo memoria es problema. Esto es un preámbulo, en lo personal lo que más me preocupa en este tiempo es todo lo referente a lo económico, las medidas económicas que pueda tomar el gobierno. Medidas que obviamente repercuten para mal en los sectores más vulnerables (Obreros/as formales y trabajadores/as informales).

Se trata de una interpretación que pone en el centro los procesos sociales y económicos de gran escala a la hora de explicar las prácticas delictivas, inscribiéndose en una línea divergente respecto de aquella que describimos con anterioridad. Aunque esta mirada más estrictamente “social” abre una interpretación diferente, de todos modos, no cuestiona la tematización del delito con los ilegalismos de los sectores populares.

A través del análisis del material de campo hemos podido identificar una categoría que aprehende de manera global estas articulaciones entre trabajo, políticas sociales y delito, brindando una interpretación sustantiva sobre el contexto histórico en el cual los participantes de los grupos focales se posicionan. Nos referimos a la noción de *descontrol*. Tanto las referencias a lo social, a las intervenciones sociales, como las explicaciones sobre los orígenes de la inseguridad,

muestran este diagnóstico de falta de control, de desarticulación de la regulación social y estatal, que opera como interpretación general de la argentina post kirchnerista: descontrol en la política social, refiriendo a la proliferación de “planes” sin criterios de merecimiento o justa vinculación con la obligación de trabajar; descontrol en la distribución de los ingresos entre los diferentes grupos en términos de injusticias distributivas; descontrol en el consumo de los sectores populares como modalidades de gasto irracional; y también descontrol en el gasto de servicios públicos, especialmente en la discusión sobre el aumento de sus tarifas. Pero también descontrol en relación a la administración del delito: jóvenes ingobernables, policía corrupta, pero al mismo tiempo “atada de manos” por los “derechos humanos”, descontrol y decadencia de la familia y la escuela, decadencia docente.

Yamila: A mí me parece mal que haya planes, tiene que haber trabajo. (...). Tiene que ser todo justo, todo equitativo porque no puede ser que de un país con treinta millones haya veinte mil con planes... entonces, ¿de qué nos estamos quejando? ...cómo vamos a pretender seguridad si hay pibes que están en la calle continuamente, si con setecientos pesos les alcanza para el paco, les alcanza para la droga... (Obreros/as formales y trabajadores/as informales).

Luisa: ...se fue como desdibujando tanto ese límite, y empezamos a tener tanto miedo a discriminar, a ser autoritarios, a que se nos fuera la mano, y empezamos a aflojar y aflojar y aflojar, en un montón de cosas, y ahora es como que ya nadie sabe qué es lo que está bien, qué es lo que está mal (Empleadas domésticas y trabajadores/as informales).

En línea con lo que se registra en los debates públicos sobre la cuestión, nosotros vemos emerger a la noción de descontrol como una categoría articuladora de los diferentes puntos de vista que se expusieron en las discusiones de los grupos focales. La noción de descontrol es, entonces, una de las interpretaciones más potentes que emergen de modo general acerca del ciclo que se cierra en 2015 y que cruza la cuestión de la inseguridad y lo social.

CONCLUSIONES

En las últimas décadas la emergencia de la cuestión de la inseguridad implicó la intensificación y mediatización de las discusiones políticas sobre el delito y su administración, poniendo en un lugar central el debate sobre sus causas y orígenes sociales. En este sentido, este capítulo ha tenido como propósito realizar una reconstrucción de las formas en que distintos grupos socio-ocupacionales problematizan esta cuestión y los vínculos con la política social y el trabajo. Entendemos que

realizar esta reconstrucción es una forma de analizar y comprender nuestro presente en tanto muestra algunas claves históricas en cuanto al estado de las luchas y las discusiones político-culturales.

Como resultado principal, encontramos que de forma transversal a los diferentes grupos socio-ocupacionales, con excepción de los grupos de trabajadores cooperativistas, se muestran algunos de los elementos centrales de la mirada hegemónica sobre la cuestión, matizada con algunas tensiones y yuxtaposiciones interpretativas. Identificamos que la cuestión de la inseguridad se presenta fundamentalmente, mostrando un primer recorte, como “miedo al delito”, que excluyen otras formas de tematizar la “seguridad”; enlazado a lo que socialmente se produce como delito “común” asociado a las prácticas de los sectores populares, que deja de lado otras formas de ilegalismos; y que se elabora centralmente como problema “urbano”.

Uno de los emergentes principales de nuestro trabajo de campo muestra la articulación entre las preocupaciones sobre el trabajo, las intervenciones sociales y su relación con las prácticas delictivas, al problematizar la cuestión del debilitamiento de la “cultura del trabajo”, fomentada por el descontrol en la asignación de políticas sociales. Los jóvenes condensan los temores y amenazas, sus prácticas y formas de sociabilidad activan la sospecha de riesgo y peligrosidad. El diagnóstico de la disolución moral de las familias de sectores populares y de su problemática relación con el trabajo se articulan como explicación de la inseguridad y se presenta como uno de los resultados más significativos que expresan las discusiones analizadas. Esta mirada hegemónica sobre la cuestión de la inseguridad, que vincula espacios urbanos, juventud, pobreza y delito, demanda la reconstrucción de un orden frente a la proliferación desorganizada de intervenciones sociales que tienen “efectos contraproducentes”, como fuente productora de conductas antisociales.

Por otra parte, la discusión sobre el lugar de las fuerzas de seguridad muestra una discrepancia significativa. Por un lado, son instituidas como la respuesta principal frente al delito, como entidad fundamental para la prevención e intervención en situaciones delictivas en las calles de los barrios, y frente al *miedo* en el espacio público. En este sentido, observamos que también se apela al aumento de la punitividad, orientada principalmente a los jóvenes. La presencia policial es interpretada como disuasiva de posibles peligros, acrecienta la “sensación” de seguridad frente al temor de transitar el barrio. Sin embargo, la corrupción policial es entendida, también, como parte del “problema de la inseguridad”.

Consideramos que esta intensificación de los procesos de estigmatización tiene relación con la demarcación de formas de sociabilidad

atravesadas por el miedo al “otro”, por la distancia entre los habitantes del barrio, en tanto fragmentación urbana. La referencia a posicionamientos divergentes, que versan sobre los vínculos entre la pauperización de la población y la cuestión del delito desde una mirada social, se tensionan frente a aquellas perspectivas responsabilizantes centradas en la idea del merecimiento individual: la asociación causal entre ausencia de trabajo “genuino”, los “planes sociales” y la proliferación de la criminalidad. Desde esta perspectiva, ser titular de una política social activa las sospechas de amenaza social, de peligrosidad; el “descontrol” en la asignación y proliferación de políticas sociales (y el uso que de ellas hacen quienes son sus sujetos) y, asimismo, el descontrol frente a la gestión del delito, “explican” el problema de la inseguridad.

Sin embargo, encontramos que esta percepción que hegemonizó los debates de casi todos los grupos socio-ocupacionales es discutida por los trabajadores cooperativistas. Como beneficiarios de las políticas sociales se reposicionan como trabajadores (no asalariados) y cuestionan los discursos que vinculan a la política social con la ausencia de la cultura del trabajo, con la noción de dependencia, y con la cuestión de la inseguridad. Visualizan a la política social como derecho y como mecanismo posibilitador de otros cursos de vida y de trabajo.

Estas construcciones de sentido, y sus vasos comunicantes entre las discusiones sobre la cuestión social y la cuestión de la inseguridad, muestran las “bases sociales” de las reorganizaciones recientes en las políticas sociales y en las políticas criminales.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Paula (2013). Domesticidad e intervención: el “hogar” en los debates de la cuestión social (1890-1940). *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, 3(6).
- Álvarez Uría, Fernando (1998). Retórica neoliberal: la gran ofensiva de los científicos sociales contra las políticas sociales en EEUU. *Claves de Razón Práctica*, 80.
- Ayos, Emilio (2010). *Delito y pobreza: espacios de intersección entre la política criminal y la política social argentina en la primera década del nuevo siglo*. São Paulo: IBCCRIM.
- Ayos, Emilio (2014). ¿Una política democrática de seguridad? Prevención del delito, políticas sociales y disputas en el campo conformado en torno a la inseguridad en la Argentina de la última década. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 58.

- Ayos, Emilio (2016). Responsabilidad, trabajo y condiciones de vida. Problematizaciones sobre los jóvenes en los programas de prevención social del delito en Argentina. *Revista: Espiral. Estudios de Estado y Sociedad*, 68.
- Ayos, Emilio y Fiuza, Pilar (2018). (Re)definiendo la cuestión securitaria: tensiones y aperturas en las problematizaciones en torno a una “seguridad democrática” en el período 2000-2015. *Revista Delito y Sociedad*, 45.
- Ayos, Emilio; Dallorso, Nicolás; Rangugni, Victoria y Recepter, Celina (2010). La Argentina neoliberal: naturalización de la fragmentación social y exacerbación punitiva. En Máximo Sozzo (Comp.), *Delito y sociedad: Por una sociología crítica del control social. Ensayos en honor de Juan S. Pegoraro*. Buenos Aires: Editores Puerto.
- Baratta, Alessandro (1997). Política Criminal: entre la política de seguridad y la política social. En Elías Carranza (Coord.), *Delito y seguridad de los habitantes*. México DF: Siglo XXI editores.
- Bombini, Gabriel (2018). Juventud y penalidad: la construcción del “enemigo social. En Gabriel A. Bombini et al., *Juventud y penalidad: sistema de responsabilidad penal juvenil*. Mar del Plata: Editorial EUDEM.
- Bourdieu, Pierre (1989). *El espacio social y las génesis de las clases*. México: Editorial Grijalbo.
- Boutellier, Hans (2001). The convergence of social policy and criminal justice. *European Journal on Criminal Policy and research*, 9(4).
- Burzaco, Eugenio; Garavano, German y Gorgal, Diego (2005). *Mano Justa. Una reflexión sobre la inseguridad pública y una propuesta para superar la crisis*. Buenos Aires: Editorial El Ateneo.
- Calzado, Mercedes (2004). Discursos sociales y prácticas punitivas. Las construcciones significantes de la opinión pública en las asambleas del Plan de Prevención del Delito. *Revista Delito y Sociedad*, 20.
- Calzado, Mercedes y Van Den Dooren, Sebastián (2009). ¿Leyes Blumberg? Reclamos sociales de seguridad y reformas penales. *Revista Delito y Sociedad*, 27.
- Castel, Robert (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Chavez, Mariana (2005). Juventud negada y negativizada: Representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea. *Revista Última Década*, 23.

- Crawford, Adam (1998). *Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*. Longman: Harlow.
- Crawford, Adam (2009). *Crime prevention policies in comparative perspective*. Londres: Willan Publishing.
- Daich, Deborah; Pita, María Victoria y Sirimarco, Mariana (2007). Configuración de territorios de violencia y control policial: corporalidades, emociones y relaciones sociales. *Cuadernos de Antropología Social*, 25.
- Daroqui, Alcira (2003). Las seguridades perdidas. *Argumentos. Revista Electrónica*, 2.
- Daroqui, Alcira (2009). *Muertes silenciadas: la eliminación de los "delincuentes". Una mirada sobre las prácticas y los discursos de los medios de comunicación, la policía y la justicia*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Donzelot, Jacques (2007). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Federici, Silvia (2016). *Calibán y la bruja: mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Buenos Aires: Editorial Tinta Limón.
- Fontas, Carina; Concalves, Fabiana; Vitale, Cecilia y Viglietta, Daniela (2015). *La técnica de los grupos focales en el marco de la investigación socio-cualitativa*. S/d.
- Foucault, Michel (1999). *Vigilar y castigar*. México: Editorial Siglo XXI.
- Galvani, Mariana (2007). *La marca de la gorra*. Buenos Aires: Capital intelectual.
- Garland, David (1985). *Punishment and welfare: a history of penal strategies*. Aldershot: Grower.
- Garland, David (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Garland, David y Sparks, Richard (Eds.) (2000). *Criminology and Social Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Glaser, Barney y Strauss, Anselm (1967). *Lecturas de Investigación Cualitativa I [Cátedra Sirvent]*, Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.
- Guemureman, Silvia (2002). La contracara de la violencia adolescente-juvenil: la violencia pública institucional de la agencia de control social judicial. En Sandra Gayol y Gabriel Kessler (Comps.), *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*. Buenos Aires: Editores Manantial.

- Guemureman, Silvia (2011). ¿De qué hablamos cuando hablamos de delincuencia juvenil en la argentina del siglo XXI? El problema de la medición; vulnerabilidad de los jóvenes y fantasmas mediáticos. En Florencia Saintout (Comp.), *Jóvenes Argentinos: Pensar lo político*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Guemureman, Silvia y Daroqui, Alcira (2001). *La niñez ajusticiada*. Buenos Aires: Editores Del Puerto.
- Guemureman, Silvia y Daroqui, Alcira (2004). Políticas penales de seguridad dirigidas hacia adolescentes y jóvenes en la década del 90 en la Argentina. En Ignacio Muñagorri y Juan Pegoraro (Comps.), *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina*. Madrid: Dykinson.
- Jakobs, Günther y Cancio Melia, Manuel (2005). *Derecho Penal del enemigo*. Buenos Aires: Editorial Hammurabi.
- López, Ana Laura; Andersen, Jimena; Pasin, Julia; Suárez, Agustina; y Bouilly, María del Rosario (2011, agosto). *Estrategias de gobierno del territorio urbano: hostigamiento y brutalidad policial sobre los jóvenes en la provincia de Buenos Aires*. Trabajo presentado en la Mesa de Trabajo sobre Sistema Penal y DDHH de las IX Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Miranda, Ana (2015). Sobre la escasa pertinencia de la categoría NI NI: una contribución al debate plural sobre la situación de la juventud en Argentina contemporánea. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 2(3).
- Mouzo, Karina; Ríos, Alina; Rodríguez, Gabriela; y Seghezze, Gabriela (2010). La paramos de pechito. La (in)seguridad en el discurso de los funcionarios policiales. En Mariana Galvani; Karina Mouzo; Natalia Ortiz Maldonado y Victoria Rangugni (Comps.), *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, mediáticas y policiales*. Buenos Aires: Hekht Editores.
- Murillo, Susana (2008). *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón*. Buenos Aires: CLACSO.
- Palmieri, Gustavo y Wagmaister, Florencia (2009). La dinámica de delito-policía en los procesos de reforma policial. En Gabriel Kessler (Coord.) *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas y políticas públicas*. Buenos Aires: Edhasa.
- Pavarini, Massimo (1983). *Control y dominación*. México: Siglo XXI Editores.

- Pegoraro, Juan (1997), Las relaciones sociedad-estado y el paradigma de la seguridad. *Revista Delito y Sociedad*, 9-10.
- Pegoraro, Juan (2002). Teoría sociológica y delito organizado: El eslabón perdido. *Revista Encrucijadas*, 19.
- Pegoraro, Juan (2003). Una reflexión sobre la inseguridad. *Argumentos. Revista electrónica de Crítica social*, 2.
- Pitch, Tamar (2009). *La sociedad de la prevención*. Buenos Aires: Editorial Ad Hoc.
- Polanyi, Karl (1989). *La gran transformación*. Buenos Aires: Juan Pablos Editor.
- Pombo, María Gabriela (2012). A propósito de la intervención con familias transnacionales. O la intervención como frontera. *Savia*, 11(10).
- Rangugni, Victoria (2009). Emergencias, modos de problematización y gobierno de la in/seguridad en la argentina neoliberal. *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, 27.
- Rangugni, Victoria (2010). Prácticas policiales y gobierno de la (in)seguridad en argentina. Apuntes para pensar el uso de la fuerza letal como técnica de regulación biopolítica. En Mariana Galvani; Karina Mouzo; Natalia Ortiz Maldonado y Victoria Rangugni (Comps.), *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, mediáticas y policiales*. Buenos Aires: Hekht Editores.
- Rodríguez Alzueta, Esteban (2014). *Temor y Control. La gestión de la inseguridad como forma de gobierno*. Buenos Aires: Ediciones Futuro Anterior.
- Samter, Natalia (2012). El método de comparaciones constantes. En Jorge Paola; Paula Danel y Romina Manes (Comps.), *Reflexiones en torno al Trabajo Social en el campo gerontológico. Tránsito, miradas e interrogantes. Segundas Jornadas de Trabajo Social en el Campo Gerontológico*. Carrera de Trabajo Social (FSOC-UBA). Buenos Aires: s/e.
- Selmini, Rosella (2009). La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 6.
- Sozzo, Máximo (2007). Populismo punitivo, proyecto normalizador y prisión depósito en Argentina. *Revista Nueva Doctrina Penal* Recuperado de: <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/47685-populismo-punitivo-proyecto-normalizador-y-prision-deposito-argentina>

- Tiscornia, Sofía (1998). Violencia policial. De las prácticas rutinarias a los hechos extraordinarios. En Inés Izaguirre (Comp.), *Violencia social y derechos humanos*. Buenos Aires: Eudeba.
- Vilker, Shila (2011). No hay solución. Un estudio de recepción de noticias sobre juventud y delito del repertorio cultural de la víctima al nihilismo propositivo. En Mariano Gutiérrez (Comp.), *Populismo punitivo y justicia expresiva*. Buenos Aires: Fabián J. Di Plácido Editor.
- Wacquant, Loïc (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Wacquant, Loïc (2004). *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Editorial Manantial.

FUENTES DOCUMENTALES

- Casa Rosada (2018, 19 de febrero). Conferencia de prensa del presidente Mauricio Macri y del jefe de Gabinete, Marcos Peña, en Chapadmalal. Recuperado de <https://www.casarosada.gov.ar/informacion/conferencias/42018-conferencia-de-prensa-del-presidente-mauricio-macri-y-del-jefe-de-gabinete-marcos-pena-en-chapadmalal>>
- Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2017). *Sistema Nacional de Estadística sobre Ejecución de la Pena*. Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina.

REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS

- Bullrich: 'La seguridad tiene que ser mano justa'. (2015, 25 de noviembre). *Perfil*. Recuperado de <http://www.perfil.com/noticias/politica/bullrich-la-seguridad-tiene-que-ser-mano-justa-20151125-0052.phtml>
- El próximo secretario de seguridad prometió mano justa. (2015, 27 de noviembre) *El Litoral*. Recuperado de http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/123017-proximo-secretario-de-seguridad-prometio-mano-justa
- Marcos Peña respaldó el 'cambio de doctrina' que impulsa Patricia Bullrich en seguridad. (2018, 11 de febrero) *Diario Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/politica/marcos-pena-respaldo-cambio-doctrina-impulsa-patricia-bullrich-seguridad_0_Hy0vue08G.html

¿EL BIENESTAR DE LA DESINTEGRACIÓN SOCIAL?*

René Ramírez G. y Analía Minteguiaga

INTRODUCCIÓN

En los primeros tres lustros del siglo XXI varios países de América Latina exhibieron esfuerzos estatales que tuvieron como meta mejorar los niveles de bienestar de la población. Especialmente, fortalecieron los sistemas públicos de salud y educación, las políticas destinadas a la atención de los sectores más vulnerables y las regulaciones respecto al mundo del trabajo y la seguridad social, aunque con derroteros diferenciales según hayan sido los puntos de partida. Esto permitió disminuir las distancias socioeconómicas que se habían disparado como consecuencia de la puesta en marcha del modelo neoliberal, así como aumentar los niveles de ingreso y consumo de diversos sectores sociales.

* El presente texto recoge las principales ideas de la ponencia presentada en el año 2018 en la octava Conferencia del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) en Buenos Aires. Una primera versión en formato de capítulo fue incluida en el libro *El cambio democrático en México. Retos y posibilidades de la "Cuarta transformación"*, coordinado por John Ackerman y publicada en el año 2019 por Siglo XXI editores de la Ciudad de México. Aquí se expone una versión más extensa que incluye una reflexión sobre "la elección de la desigualdad" a nivel mundial (entre los años 2010 y 2014) a partir de los datos de la encuesta World Values Survey (WVS) liderada por Inglehart.

De manera esperable, estas iniciativas, que buscaron la expansión de protecciones y derechos sociales, involucraron complejos procesos de movilidad social ascendente, de (re)incorporación social y política de amplios sectores populares y de extensión de las clases medias. Empero, y esto es lo que pasó desapercibido por buena parte de la dirigencia política y de la comunidad académica, tales dinámicas expansivas tuvieron consecuencias no pensadas ni deseadas. Se trató de un efecto aparentemente paradójico y completamente imperceptible desde el consenso técnico y político que se conformó en defensa de intervenciones estatales consideradas *per se* progresistas y emancipadoras. Así —como se analizará en este texto— sorpresivamente la mayor igualdad material vino de la mano de procesos desigualadores subjetivos en buena de la parte de la ciudadanía, construyendo condiciones no solo para deslegitimar las políticas redistributivas que permitieron la mejora del bienestar objetivo de la población, sino que supuso, posteriormente, re-direccionamientos y hasta apoyos hacia políticos y programas gubernamentales explícitamente de derecha. “El bienestar, tal y como se fue construyendo en estas experiencias (los sentidos concretos que fue asumiendo), involucró un conflicto con el principio de igualdad”. Esto fue así porque el bienestar que fue recuperado fue uno que se concentró principalmente en su dimensión objetiva ligada al acceso a derechos socioeconómicos, al mejoramiento del ingreso y, con este, al crecimiento del consumo.

Así a medida que se iba alcanzando este bienestar, la sociedad pareció mostrarse cada vez más permeable (o menos resistente) a aceptar la desigualdad como principio de justicia distributiva lo que permitió conformar escenarios sociales desintegradores.

Más allá de la retórica electoral y de los discursos basados en estadísticas, estas derivas desigualadoras no hablan de lógicas o fenómenos individuales sino de procesos eminentemente relacionales, de nuevas configuraciones de vínculos entre sectores/grupos/clases sociales y, en este sentido, de novedosas ordenaciones entre ellos. Dan cuenta de nuevas relaciones sociales que posibilitan la emergencia de modalidades de distinción y jerarquías que involucran tanto aspectos materiales como simbólicos. Como diría Rea Campos (2015): ¿qué sucede “cuando la otredad se iguala”? Los procesos de movilidad social ascendente entrañan la aparición de dinámicas que buscan restablecer órdenes en contextos cambiantes, en contextos que se perciben como “caóticos” y hasta “injustos”. Bajo múltiples figuras la sociología nos ha hablado una y otra vez de estas dinámicas. El “marginado” u *outsider* (Elías y Scotson, 2016); el “extranjero” (Cacciari, 2001; Simmel, 2012); el “forastero” (Schütz, 2012), el “cholo” o el “indio” (Rea Campos, 2015) fueron y son, en definitiva, formas de constituir

distancias y separaciones sociales. Se trata siempre de un “otro” que pretende convivir y cohabitar espacios que antes no le pertenecían. No le eran propios. Su ajenidad hace aparición justamente porque nos hemos encontrado en algún punto, porque aparece en el horizonte de nuestra existencia. Es en el contacto con ese “otro” en donde surgen los elementos que lo definen como alguien que no pertenece a “nuestro” círculo, sus cualidades no provienen de este. Lo definitivo, como diría Elías (2016), es su posición contradictoria, la proximidad y la lejanía irresoluble de su condición.

Ahora bien, en sociedades que ya registraban altos niveles de desigualdad como las latinoamericanas y en donde operaban diversas justificaciones para estas distancias, los procesos de incorporación social recientes los realimentaron. No se trató de dinámicas que se aplicaron sobre tabulas rasas, sino que lo hicieron sobre escenarios sociales ya altamente divididos y estratificados. En este marco, emerge el cuestionamiento a la igualdad como principio de justicia y la reinstalación de otros, ahora resignificados y que empiezan a funcionar en “esferas” antes insospechadas (Dieterlen, 1997; Elster, 1998). Así, reaparece con fuerza la “meritocracia” como principio preeminente de justicia y de organización de la vida social, redefinido bajo las ideas de: a) igualdad de oportunidades (igualdad de condiciones más no igualdad que construya cohesión social) (Dubet, 2011; 2012); b) merecimiento (dar a aquellos que “legítimamente se lo merecen”) y acicate para reducir excesos de dependencia hacia el Estado (autonomía individual); c) atributo/esencia personal, don o talento para redefinir los privilegios de las clases dominantes; y d) reforzamiento de la responsabilidad individual en cualquier construcción de bienestar colectivo (no hay destino común ni compartido, nuestro futuro no está vinculado al de los demás y nadie debe aceptar ningún sacrificio para sostener la vida de los otros) (Minteguiaga y Ramírez, 2007).

Lo descrito nos habla también de aquello que ha permanecido inalterado en nuestras sociedades. No podemos olvidar que el proyecto societario neoliberal se montó sobre una crítica lapidaria al Estado (en su vertiente “social”) y al igualitarismo que suponía; y, una defensa acérrima a la “sociedad civil” y a los principios de justicia que en ella operan. Una sociedad civil que sin grandes dificultades pudo ser igualada con el mercado y que puede y hasta debe ocupar los espacios dejados por el Estado. Hablamos del sustrato político-cultural o ideológico de ese proyecto de sociedad que logró ser hegemónico más allá de las experiencias denominadas “progresistas” en nuestras latitudes. Desde este lugar, se entiende por qué no cualquier tipo de bienestar es el que necesariamente involucra resultados integradores. Los escenarios altamente desiguales sobre los que operaron las experiencias

“progresistas” sumado a las políticas “pro bienestar” que se decidieron aplicar, parecen obligar a trocar la clásica pregunta que sistemáticamente nos hacemos: ¿cuánta desigualdad soportan nuestras sociedades? para reemplazarla por ¿cuánta igualdad realmente toleran?

Más allá de nuestros posicionamientos políticos, debemos identificar con la mayor objetividad posible por dónde pasan las reales “elecciones” de nuestros conciudadanos y a partir de estas ver cómo hacer para construir otras más democráticamente inclusivas. En este marco se analizará en las primeras secciones de este capítulo lo sucedido en Ecuador en la última década durante la denominada Revolución Ciudadana,¹ explicando los efectos imprevistos de políticas que apuntaron a reducir las divisiones de clase existentes y a ampliar el bienestar de la población. En la siguiente sección, a través de las encuestas de valores mundiales (WVS por sus siglas en inglés) realizadas por Inglehart, se revelará que los fenómenos aludidos para el caso ecuatoriano también se registran en otras latitudes. A partir de esta evidencia, en un segundo momento, se plantean algunas hipótesis de trabajo que pretenden dilucidar las mencionadas paradojas.

En síntesis, el escrito, a través de un diálogo entre datos empíricos y reflexión teórica, busca deliberadamente y sin falsas neutralidades identificar caminos concretos para construir modelos alternativos de sociedad en nuestra Latinoamérica a partir de disputar el quehacer de la política, las políticas y los sentidos comunes que estas construyen.

EL BIENESTAR EN ECUADOR: ENTRE EL NEOLIBERALISMO Y LOS ESFUERZOS POR SU DESARME²

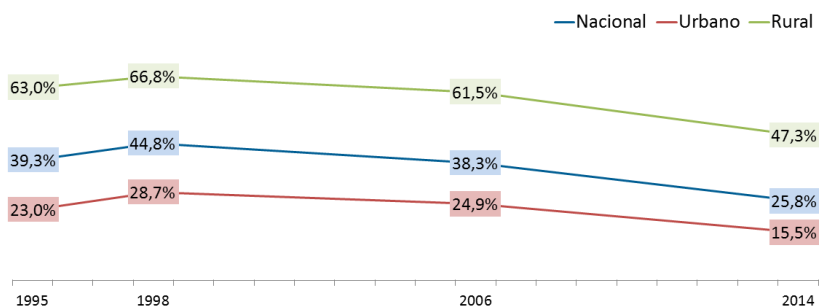
Para poder capturar los mencionados efectos desigualadores resulta indispensable dar cuenta de lo acontecido en el campo del “bienestar” en las últimas décadas en Ecuador. En este sentido, se pueden identificar tres claros períodos marcados tanto por la crisis bancaria

1 Se denominó con este nombre al programa y proyecto político llevado cabo en Ecuador entre enero de 2007 y mayo de 2017 bajo el gobierno de Rafael Correa Delgado.

2 En la sección 2 y 3 se utilizan dos fuentes de datos: las Encuestas Nacionales de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENENDU) y las Encuestas de Condiciones de Vida (ECV). A través de las primeras, (ENENDU), se obtienen los indicadores de bienestar relacionados al ingreso, dado que estas capturan de manera más rigurosa al mismo. A través de la ECV, se calcula los indicadores de bienestar relacionados al consumo, las necesidades básicas insatisfechas, los derechos cumplidos y los relacionados con el bienestar subjetivo. Al ser las ECV más robustas en términos estadísticos y analíticos, será la principal fuente utilizada en este documento. El período de las ENENDU es 2006-2014 y de las ECV corresponderá al 2006-2014 dado que por sus costos solo tiene dos tomas.

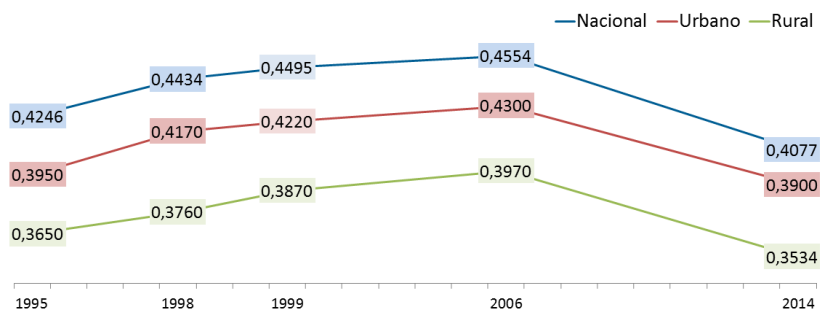
de 1999 que culminó con la dolarización de la economía como con el inicio del proyecto político denominado Revolución Ciudadana en enero de 2007. Antes de la crisis financiera se observa un crecimiento de la pobreza y la desigualdad. Desde 1999, punto cúlmine de la mayor crisis de la historia del Ecuador y hasta el 2006 se da una reducción de la pobreza; sin embargo, esta disminución puede ser definida como “falsa” o “espuria” puesto que apenas se regresó a los niveles de pobreza que el país registraba en 1995 (una década antes) y además este retorno estuvo acompañado por un crecimiento de la desigualdad socioeconómica (Gráficos N° 2 y 3). En este segundo período, el crecimiento económico que sucede en todos los estratos económicos tiene una importante característica: fue pro rico (Gráfico N° 3).

Gráfico N° 1. Incidencia de la pobreza de consumo, 1995-2014



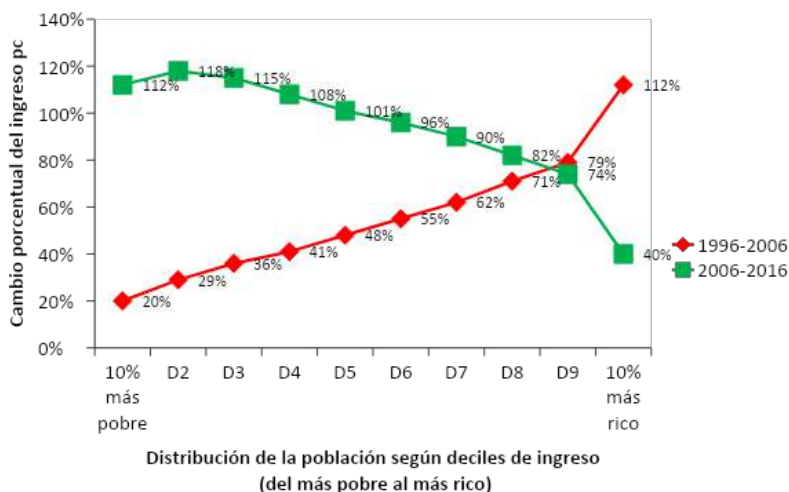
Fuente: Encuestas de Condiciones de Vida, Varios años.
Elaboración: INEC.

Gráfico N° 2. Coeficiente de Gini del consumo, 1995-2014



Fuente: Encuestas de Condiciones de Vida, varios años.
Elaboración: INEC.

Gráfico N° 3. Cambio porcentual del ingreso per cápita según deciles de ingreso, 1996-2006 y 2006-2016



Fuente: EMENDHU, varios años.
Elaboración: Ramírez (2017).

A partir de la instauración de la Revolución Ciudadana sucede por primera vez en la historia reciente de Ecuador una genuina reducción de la pobreza, que vino de la mano con una disminución sistemática de la desigualdad y de la polarización económica. En este sentido, a diferencia del período que le precedió, el crecimiento económico fue pro pobre (Gráfico N° 3). En el caso de este último lapso de tiempo se suceden tres fenómenos adicionales: cae la pobreza, se reduce la desigualdad subjetiva y mejora la felicidad de su población. En otras palabras, en el período del gobierno del presidente Rafael Correa Delgado las pobrezas subjetiva, objetiva, relativa y absoluta³ disminuyeron sistemáticamente, y mejora el bienestar de la población en general (Tabla 1). Finalmente, es relevante destacar que esta reducción de la pobreza es producto del efecto redistribución, el cual pesa más que el efecto crecimiento⁴.

3 En términos absolutos se puede señalar que aproximadamente un millón trescientos mil ecuatorianos dejaron de ser pobres (empleando cualquier metodología de cálculo de la pobreza) (Ramírez, 2017).

4 En efecto, al analizar las causas de la reducción de la pobreza en ambos períodos y desagregar si estas se deben al efecto crecimiento o redistribución nos percatamos que en el período 1999-2006 la reducción de la pobreza se debió exclusivamente al

Junto a lo mencionado, un fenómeno de particular importancia es que durante la Revolución Ciudadana se vive un proceso sistemático de democratización de derechos y capacidades. Asimismo, dicha democratización de derechos ha sucedido a mayor velocidad que la reducción de las pobreza monetarias. De esta manera, cuando se analiza la pobreza multidimensional —que toma en cuenta la democratización de derechos y capacidades en educación, salud, trabajo, seguridad social, hábitat y vivienda— esta se reduce a mucha mayor velocidad (casi el doble) de lo que cae la pobreza de ingreso o de consumo.⁵

Tabla 1. Cambio en las pobreza y desigualdades objetivas y subjetivas, 2006-2014

Categorías de bienestar	Cambio 2006-2014 (diferencia en puntos porcentuales)
Pobreza de consumo	-12%
Pobreza de ingreso	-10%
Pobreza de consumo según LPS	-8%
Pobreza de ingreso según LPS	-18%
Pobreza de consumo según déficit subjetivo monetario	-8%
Pobreza subjetiva (IMS) según LPS	-13%
Gini objetivo (cambio porcentual Gini consumo)	-11%
Gini subjetivo	-5%
Pobreza multidimensional *	-16,50%
Pobreza según Necesidades básicas insatisfechas	-15,90%

Fuente: ECV, 2006-2014.

Elaboración: Ramírez (2017).

Nota: LPS= línea de pobreza subjetiva social; IMS=Ingreso mínimo subjetivo.

efecto crecimiento. En el período posterior al mismo (2006-2014) la pobreza cae sobre todo por el efecto redistribución, aunque también es consecuencia del crecimiento del consumo. Es decir, de la reducción de la pobreza en el primer período 1999-2006 el 100% es producto del efecto crecimiento, en tanto que en el segundo período un 57% fue consecuencia de políticas redistributivas y un 43% se debió al “crecimiento del consumo”. El peso que tiene el efecto redistribución en la reducción de la pobreza en el período 2006-2014 es consecuencia del retorno de decisiones políticas para favorecer a los más pobres.

5 En términos institucionales, un cambio fundamental durante este período fue establecer que los gastos permanentes que generalmente garantizan derechos sociales, por Constitución (2008) solo podían ser financiados por ingresos permanentes (impuestos). La crisis petrolera internacional no llevó en Ecuador a un colapso social —entre otras razones— justamente porque la garantía de los derechos mencionados no estuvo atada a los ingresos volátiles y azarosos no permanentes provenientes del petróleo como era en el pasado.

CLASES MEDIAS: ENTRE EL BIENESTAR OBJETIVO Y EL MALESTAR SUBJETIVO

Si bien lo mencionado da cuenta, bajo diferentes metodologías, de la mejora del bienestar de la población en la denominada Revolución Ciudadana, se puede sostener que el modelo de desarrollo produjo expectativas que generaron una frustración subjetiva, principalmente en el grupo de población que había satisfecho sus necesidades vitales.

Cuando se descompone la sociedad entre indigentes, pobres y no pobres según consumo —por facilidad de análisis—, se evidencia la configuración de un desencanto que afecta a aquellas personas que no son pobres y que han mejorado sistemáticamente su ingreso o consumo en estos años. Al analizar lo que sucede con la pobreza subjetiva medida a través del déficit subjetivo monetario, la pobreza subjetiva social o la autopercepción de pobreza cruzada según pobreza de consumo objetiva, la conclusión es clara. Es decir, bajo cualquiera de estos lentes, mientras disminuye la cantidad de indigentes y pobres que se sienten menos pobres, incrementa la cantidad de no pobres que se sienten pobres.

Ciertamente, dado que la cantidad de no pobres que se sienten pobres crece tan abruptamente, en términos agregados entre el 2006 y 2014 a nivel nacional se detecta un crecimiento en este indicador en 18%, a pesar —como se mencionó— de la caída de este sentimiento en los estratos pobres (ver números subrayados de la Tabla 2). Si se realiza la lectura con el indicador de autopercepción de pobreza advertimos que los indigentes son el grupo poblacional en donde más personas abandonaron la sensación de sentirse pobre entre los años estudiados. Del total de la población, el porcentaje de los indigentes que se sienten pobres cae del 8,2% al 3,5% entre 2006 y 2014. De la misma forma, se produce una caída en los pobres no indigentes que se autoperciben como pobres: se reduce el sentimiento de pobreza del 18,8% al 15,1% la participación frente al total de la población (Tabla 2). No obstante, cuando analizamos el grupo de población que no es pobre se observa el fenómeno contrario: a pesar de ser un grupo de población que tiene los recursos económicos para satisfacer sus necesidades básicas y que dichos recursos han incrementado sistemáticamente en estos años, de la misma forma incrementa la autopercepción de sentirse pobres. Así, mientras en 2006 del total de la población el 39,7% de los no pobres se sentía pobre, en 2014 este porcentaje incrementó al 66,1%. En otras palabras, entre 2006 y 2014 hubo un crecimiento del 26,4% de la población que sin ser pobre se siente pobre. Resulta contradictorio que mientras en los pobres cae el sentimiento de autoperibirse como pobres, en los no pobres esta sensación aumenta. Lo descrito en este párrafo sucede, debemos recordar, a pesar de que la pobreza subjetiva monetaria, ha disminuido —en promedio— a nivel nacional.

Tabla 2. Pobreza subjetiva según pobreza objetiva (consumo)⁶, 2006-2014

	2006			2014				
	Indigencia	Pobres no indigentes	No pobres	Total	Indigencia	Pobres no indigentes	No pobres	Total
Déficit subjetivo monetario (Consumo <IMS)								
Pobre	11,7%	22,5%	47,5%	81,8%	5,0%	16,8%	52,3%	74,1%
No pobre	1,1%	2,9%	14,2%	18,2%	0,7%	3,1%	22,1%	25,9%
Pobre	12,9%	25,4%	56,1%	94,3%	5,7%	20,1%	60,8%	86,6%
No pobre			5,7%	5,7%			13,4%	13,4%
Autopercepción de pobreza								
Pobre	8,2%	18,8%	39,7%	66,7%	3,50%	15,10%	66,10%	84,80%
No pobre	0,4%	2,3%	30,6%	33,3%	0,00%	0,20%	15,00%	15,20%

Fuente: ECV, 2006-2014.
Elaboración: propia.

6 Para un análisis detenido de la metodología utilizada en esta tabla ver Ramírez (2017).

Lo indicado anteriormente también se registra si usamos el indicador de déficit subjetivo monetario o la pobreza subjetiva social medida con línea de pobreza subjetiva.⁷ Es decir, más allá de la autopercepción de pobreza, el porcentaje de ciudadanos que siendo no pobres tiene un sentimiento de insatisfacción con sus ingresos crece también en el período analizado.

De esta manera, si bien las mejoras en el bienestar son notables, tanto en términos objetivos como subjetivos, existe una situación aparentemente contradictoria: la ciudadanía que no es pobre según consumo presenta un incremento en su percepción de pobreza o siente infelicidad monetaria. En otras palabras, entre 2006 y 2014 crece el porcentaje de personas insatisfechas (subjetivamente) con sus ingresos monetarios o que se sienten pobres en el grupo de población que no es pobre objetivamente y que ha visto mejorar sistemáticamente sus recursos económicos (de ingreso y gasto). Es decir, se observa un crecimiento del malestar subjetivo dentro del grupo de ciudadanos que tienen bienestar objetivo⁸. El fenómeno aludido se ha denominado “la paradoja del bienestar objetivo y el malestar subjetivo” (Ramírez, 2017, pp. 119-168).

Ahora bien, más allá de que dicha constatación (estar bien objetivamente y mal subjetivamente) supone quizá una de las mayores amenazas a la sostenibilidad de la democracia y del propio sistema socioeconómico y ambiental del Ecuador⁹, nos interesan en este escrito sus efectos en términos de aceptación y hasta defensa de la desigualdad que pueden enarbolar algunos sectores sociales. A lo que apuntamos es a visibilizar un tipo de cambio, indispensable para alcanzar sociedades incluyentes, que excede las mejoras en el desarrollo objetivo de nuestras naciones. Se trata de transformaciones ideológico-culturales y hasta cognitivas que permitan construir otro orden social. De esta

7 El Déficit Subjetivo Monetario (DSM) = Consumo per cápita — Ingreso Mínimo Subjetivo per cápita < 0. Para un análisis metodológico exhaustivo ver Ramírez (2005).

8 El fenómeno sucede principalmente en los deciles 6, 7, 8 y 9 de la población. Para un análisis exhaustivo de lo sucedido ver Ramírez (2017, pp. 119-168).

9 La insaciabilidad de los deseos que generalmente son producto de un sistema de acumulación igualmente insaciable, genera consumidores depredadores del medio ambiente, envidiosos, individualistas y sin conciencia democrática republicana. Un cambio en el patrón de acumulación de un país no solo depende de un cambio en la matriz productiva, sino que está en función de un cambio en la matriz de la cultura de consumo y del grado de ciudadanía de los sujetos. Difícilmente se podrá construir una economía y democracia sostenible con un sistema productivo primario exportador y secundario importador y un individuo con un nivel de consumo insatisfecho *ad infinitum*. La fórmula de la insostenibilidad de la humanidad y el ambiente es la fórmula del capitalismo: acumulación sin fin, consumo (objetivo y subjetivo) sin fin.

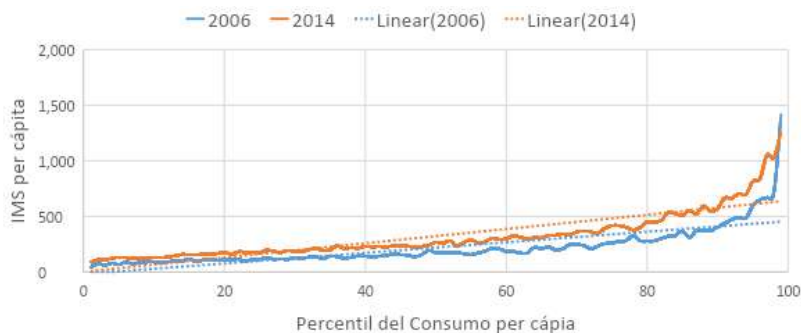
forma, la mejora material (económica y social) sin un cambio subjetivo —que permita romper la voracidad de siempre querer más para consumir más— puede no solo ser el arma asesina de un modelo de desarrollo heterodoxo supuestamente exitoso sino de un modelo de sociedad incluyente. Quizá una importante omisión durante el período mencionado fue poner la atención en la oferta (de políticas y servicios públicos) y no concentrar esfuerzos en romper una subjetividad que tendió a la insaciabilidad infinita de ciudadanos que se autorrealizan en el consumo; especialmente en los estratos medios, los cuales cumplen un papel clave en la generación de opinión pública y en la construcción de sentidos comunes y compartidos.

CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS EN LA DESIGUALDAD OBJETIVA Y LA DESIGUALDAD SUBJETIVA

Una de las cuestiones sociales instaladas en Ecuador en el período 2006-2016 fue la búsqueda de la reducción de la desigualdad¹⁰. Si bien dicha meta se consiguió, no obstante, nunca fue parte del debate público ni del de la academia el análisis de la productividad subjetiva que generó la reducción de la desigualdad objetiva.

En primer lugar, se puede constatar (Gráfico N° 4) que el deseo de tener mayor ingreso subjetivo creció entre 2006 y 2014 en todos los percentiles de consumo. Es claro que existe una relación directa entre consumo objetivo e ingreso subjetivo: a medida que crece consumo objetivo, incrementa el deseo de tener mayor ingreso mínimo subjetivo. Tal correlación se hace exponencial a partir del cuartil superior de gasto.

Gráfico N° 4. Ingreso mínimo subjetivo según percentil de consumo per cápita, 2006-2014

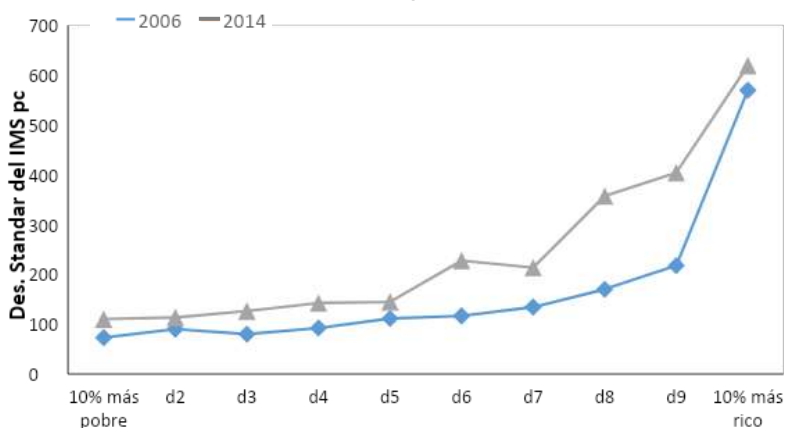


Fuente: ECV, 2006-2014.
Elaboración: Ramírez (2017).

10 Ver Planes Nacionales de Desarrollo (2007-2010; 2009-2013; y, 2013-2017) aprobados por el Consejo Nacional de Planificación.

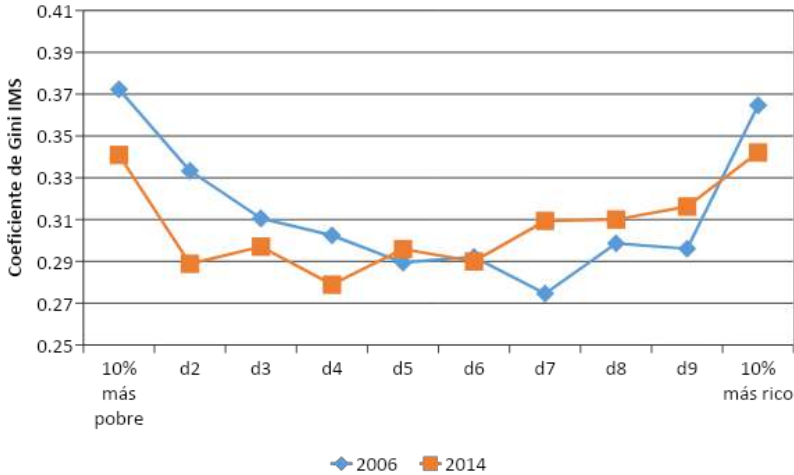
Ahora bien, cuando se realiza un acercamiento para analizar la desigualdad subjetiva según estratos económicos se puede percibir un fenómeno particular en la clase media/media-alta entre el 2006 y el 2014. El promedio de crecimiento de la desviación estándar del IMS de los cinco primeros deciles es de 44%, en tanto que del decil seis al nueve es de 87%. En otras palabras, si se mide la desigualdad del IMS por la desviación estándar se puede señalar que esta creció el doble de rápido si se compara el decil seis al nueve frente a los primeros cinco deciles de la distribución (50% de la población) (Gráfico N° 5). A su vez, si se mide la desigualdad del ingreso mínimo subjetivo a través del coeficiente de Gini, el fenómeno se repite. Mientras en los primeros cinco deciles el coeficiente de Gini es incluso menor en el 2014 frente al 2006; al analizar el decil seis al nueve, el coeficiente de Gini es mayor en el 2014 frente al año base del 2006 (Gráfico N° 6). Dicho de otra forma, si bien la desigualdad subjetiva en promedio se redujo entre el 2006 y el 2014, el sentido o la vivencia de la desigualdad subjetiva en los estratos medios y medios altos, aumentó en el período analizado. Desde este lugar se puede identificar un fenómeno paradójal en los estratos medios y medios altos en el período estudiado: la reducción de la desigualdad objetiva ha generado un incremento de la desigualdad subjetiva.

Gráfico N° 5. Desviación Estándar del Ingreso Mínimo Subjetivo, 2006-2014



Fuente: ECV, 2006-2014.
Elaboración: Ramírez (2017).

Gráfico N° 6. Coeficiente de Gini del IMS, 2006-2014



Fuente: ECV, 2006-2014.
Elaboración: Ramírez (2017).

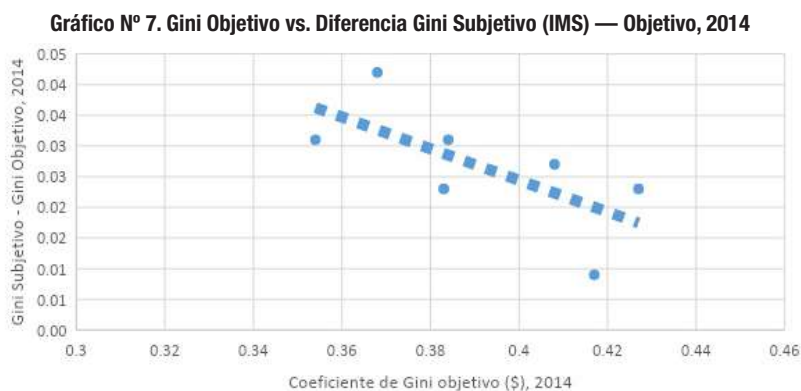
Si bien la desigualdad objetiva y subjetiva han disminuido también se aprecia un fenómeno que ha cambiado y que no resulta menor en el período: mientras en 2006 la desigualdad objetiva y la subjetiva eran similares¹¹; en 2014 la desigualdad subjetiva fue mayor a la desigualdad objetiva¹². La desigualdad en las expectativas de ingreso disminuyó a menor velocidad que la desigualdad de lo que realmente los ciudadanos ecuatorianos gastan. La desigualdad es un indicador de bienestar relativo. Dice mucho en este sentido que la desigualdad subjetiva sea mayor a la desigualdad objetiva dado que da cuenta de que las expectativas de ingreso en la sociedad en el 2014 fueron más dispersas que lo que objetivamente fue la dispersión del consumo objetivo dentro de la sociedad. En este marco, no es casualidad que —como se señaló anteriormente— la desigualdad en los estratos medios y medios-altos haya crecido a mayor velocidad que los estratos pobres.

Lo señalado parece estar generando un fenómeno *sui generis*: a medida que se tienen niveles más bajos de desigualdad objetiva, se amplía la distancia (brecha) existente entre la desigualdad subjetiva y objetiva (Gráfico N° 7). Luego de procesos de reducción de la desigualdad como el

11 En el 2006, el coeficiente de Gini de consumo y el Gini del ingreso mínimo subjetivo fueron 0,456 y 0,453, respectivamente.

12 En el 2014, el coeficiente de Gini de consumo y el Gini del ingreso mínimo subjetivo fueron 0,408 y 0,431, respectivamente.

sucedido en el período analizado en Ecuador; menores niveles absolutos de desigualdad podrían implicar mayores niveles relativos de desigualdad subjetiva frente a la real desigualdad existente.



Fuente: ECV, 2006-2014.

Elaboración: propia.

En los clásicos estudios de sociología o de economía sobre la temática, la pregunta que siempre se ha hecho es cuánta desigualdad soporta nuestras sociedades. Los datos proporcionados por Oxford Committee for Famine Relief (OXFAM) (2015) en donde se ha corroborado que el 1% más rico de la población tiene lo que posee el 99% restante del mundo, parece decirnos bastante. No obstante, la información presentada sobre el caso de Ecuador sugiere también que las sociedades son más intolerantes a la igualdad que a la desigualdad. La interrogante es entonces por qué sucede esto.

LA ELECCIÓN POR LA DESIGUALDAD EN EL MUNDO¹³

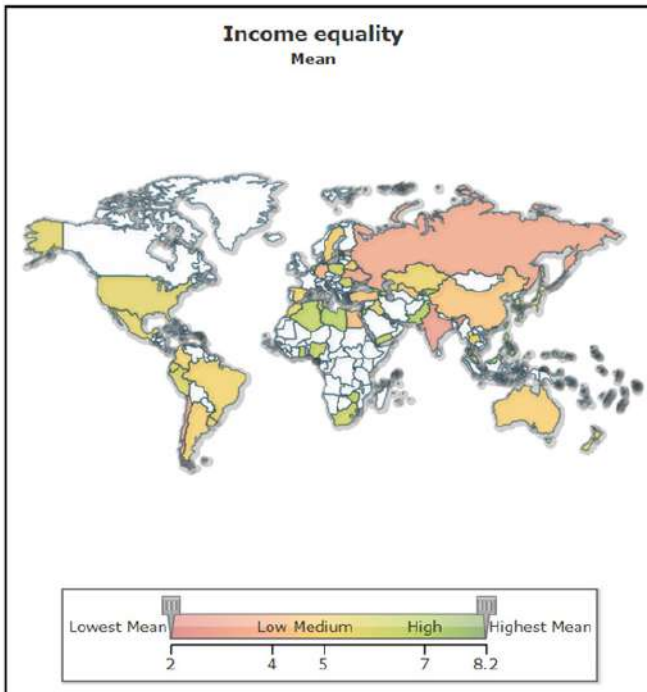
A partir de los datos expuestos sobre Ecuador interesa saber si estos fenómenos trascienden estas fronteras. Por ello, vale la pena preguntarse, si en el mundo de hoy las sociedades son más proclives a defender la igualdad como principio de justicia o la desigualdad. Por

13 Para realizar esta sección se utilizó la pregunta del WVS número 96 que dice: “me gustaría que me diga sus puntos de vista sobre distintos temas. ¿Cómo colocaría sus puntos de vista en esta escala? El 1 significa que usted está completamente de acuerdo con la frase a la izquierda (debería haber mayor igualdad de ingresos) y 10 significa que usted está completamente de acuerdo con la frase a la derecha (necesitamos mayor desigualdad de ingresos como incentivos al esfuerzo individual); y si su manera de pensar está entre las dos, puede usted escoger cualquier número de en medio”. En esta sección se compara los extremos al usar la participación de los ciudadanos que se ubicaron en la escala 1-2 (proigualdad) y 9-10 (prodesigualdad).

ejemplo, esto se pregunta en las encuestas de valores mundiales (WVS por sus siglas en inglés) realizada por Inglehart. Allí el interrogante ya avanza en el argumento de que la defensa de la desigualdad se justifica como incentivo del esfuerzo individual.

Los guarismos revelan que existe un equilibrio sobre el deseo por más igualdad/desigualdad (el 50% de la población mundial prefiere más igualdad y la otra mitad mayores distancias para incentivar el esfuerzo individual). No obstante, este depende de la región en la que nos encontremos. De una muestra de sesenta países, se puede evidenciar que aquellos ciudadanos que viven en Europa del Este tienden a desear que sus sociedades sean más igualitarias. A su vez, en el otro extremo, en los países africanos y de oriente medio el deseo tiende mayoritariamente a que sus sociedades sean más desiguales para que las distancias constituyan un estímulo al esfuerzo individual. En efecto, mientras en Estonia el 63% de la población se ubica en la escala del uno al cuatro (pro igualdad), en Ghana o Jordán, el 62% y 66% de su población se ubica respectivamente en la escala entre siete y diez (pro desigualdad) (Mapa 1).

Mapa N° 1. Deseo de igualdad de ingreso en el mundo, 2014



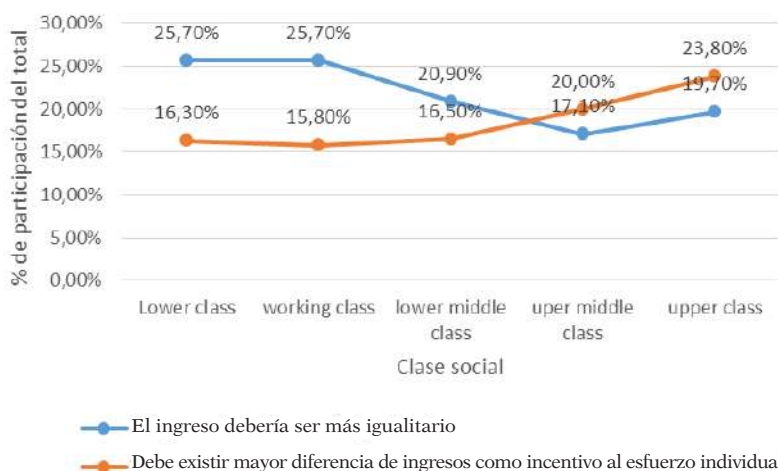
WVS, Total N=88565

Fuente: WVS 2014.

Ahora bien, si se analizan estos datos por clases sociales o nivel de ingreso al interior de cada territorio parece suceder un fenómeno similar al descrito anteriormente para el caso de Ecuador respecto al bienestar objetivo y al malestar subjetivo.

Como se evidencia en el Gráfico N° 8, al pasar de la clase baja a la clase alta se incrementa el porcentaje de personas que desean mayor brecha de ingreso como mecanismo de incentivo del esfuerzo individual. En efecto, mientras del total de ciudadanos del mundo que se considera de la clase baja el 16% están a favor de que existan mayores diferencias de ingreso, en el extremo contrario, casi el 24% de los ciudadanos de clase alta es proclive a defender la desigualdad salarial. Si analizamos el deseo por mayor igualdad se evidencia una tendencia contraria: las clases bajas y trabajadores prefieren más igualdad que las clases medias, medias altas y altas (ver Gráfico N° 8).

Gráfico N° 8. Porcentaje de participación pro igualdad o desigualdad según clase social, 2010-2014

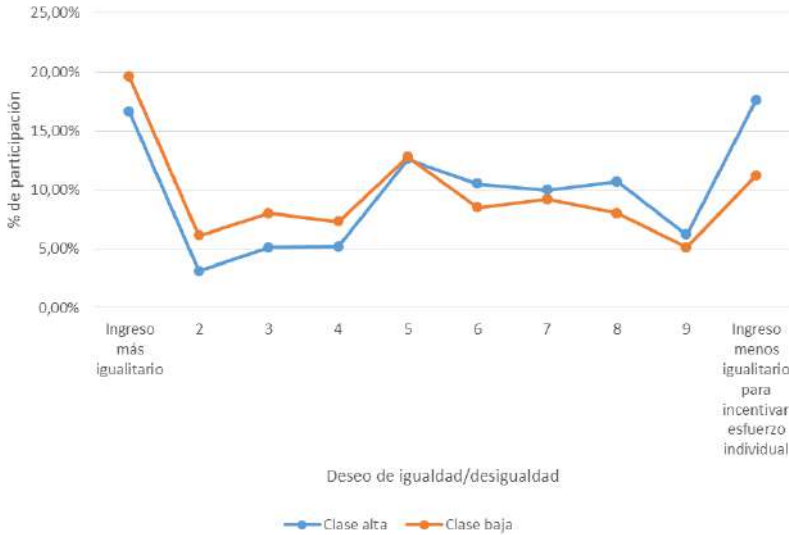


Fuente: WVS 2014.
Elaboración: propia.

Lo señalado se puede corroborar al comparar la distribución de la participación en el deseo por más o menos igualdad según clase socioeconómica. Mientras sistemáticamente la participación de la clase baja está por encima que la clase alta en la demanda por más igualdad (categorías del 0 al 4), en el otro extremo, sistemáticamente en el total de ciudadanos de clase alta, existen mayor porcentaje de personas que defienden la desigualdad como incentivo del esfuerzo individual que

los ciudadanos que pertenecen a la clase baja. Se puede corroborar que la clase trabajadora y media baja tienen similar patrón de distribución que la clase baja, en tanto que la clase media alta se comporta similar a la clase alta.

Gráfico N° 9. Demanda por igualdad según clase social (alta y baja), 2014

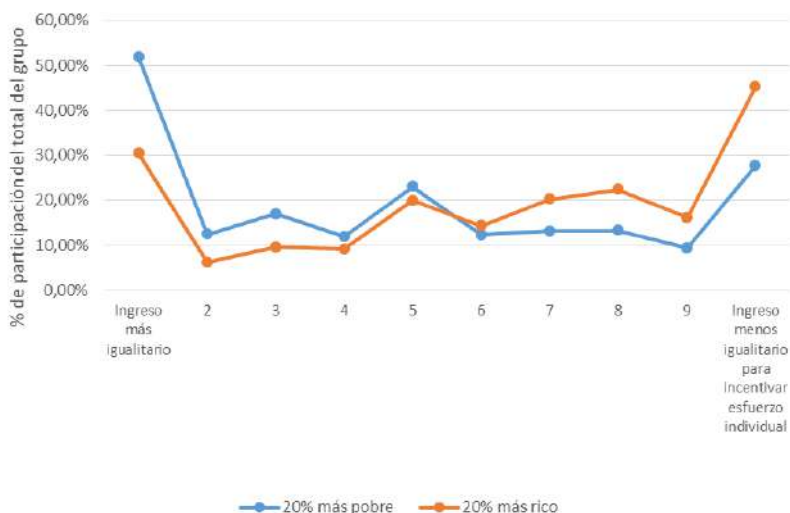


Fuente: WWS 2014.
Elaboración: propia.

La tendencia señalada según autoidentificación de pertenencia de clase es similar si se analiza según nivel de ingreso. El porcentaje de personas del quintil más pobre que sistemáticamente defiende la igualdad es mayor a la del 20% más rico. En el otro extremo, el porcentaje de ciudadanos del mundo que es parte del 20% más rico y que defiende que deben existir mayores niveles de desigualdad es sistemáticamente más alto que los del quintil más pobre¹⁴.

14 Un tema problemático a nivel mundial que merece ser analizado a profundidad es que el deseo por más desigualdad como incentivo individual es directamente proporcional al nivel educativo. Así, por ejemplo, de las personas sin educación formal del mundo, el 29% señala que los ingresos deberían ser más igualitarios; en tanto que, de los ciudadanos del mundo con nivel universitario este porcentaje es de 19%. En el otro extremo, de los ciudadanos del mundo sin educación formal, el 14% es proclive a que exista mayor desigualdad de ingresos, mientras que, de los estudiantes universitarios con título terminal, el 18% señala que las brechas de ingreso deben ser mayores para fomentar el esfuerzo individual. Parecería ser que —como tendencia—

Gráfico N° 10. Demanda por igualdad según nivel de ingreso (20% más rico vs. 20% más pobre), 2014



Fuente: WVS 2014.
Elaboración: propia

De lo analizado se concluye algo que cuestiona el tipo de desarrollo y parámetros de bienestar que se está teniendo a nivel mundial. La desigualdad en el mundo es profunda y está en crecimiento (Picketty, 2014). Reducir la desigualdad es pensar en construir sociedades más cohesionadas que se preocupan por “el otro”. No obstante, parece ser que es un fenómeno mundial que a medida que se asciende de clase social o de estrato económico, el deseo por auspiciar que la desigualdad crezca como mecanismo o instrumento de incentivar el esfuerzo individual se incrementa. La contradicción es clara: mejorar las condiciones de vida de la población conlleva a construir un deseo subjetivo por incrementar la desigualdad como incentivo del esfuerzo individual. Bajo el estilo de desarrollo del mundo, en el incremento del bienestar de la población está la semilla de una fuerte tendencia a la propia desintegración social.

Estas dinámicas parecen hablar de aquello que ha permanecido inalterado en nuestras sociedades. Especialmente hace referencia a un nivel de funcionamiento de la sociedad que parece menos permeable a los cambios objetivos. No se puede invisibilizar que el neoliberalismo fue fundamentalmente un proyecto societario más allá de sus expresiones

en el mundo la educación escolarizada fomenta el espíritu de la desigualdad como mecanismo para premiar el esfuerzo individual.

en el plano económico. Este, desde sus inicios, se montó sobre una crítica lapidaria hacia los Estado sociales o los Estados protosociales que se instauraron en nuestras latitudes y primordialmente hacia el igualitarismo que estos involucraron. En este sentido, el neoliberalismo supuso todo un andamiaje y sustrato político e ideológico-cultural que sostenía un proyecto de sociedad basado en el individuo y en lógicas individualizantes.

Es esto lo que parece no haberse podido trastocar tampoco en experiencias como las vividas recientemente en Ecuador y a pesar de las mejoras sustantivas producidas en el plano de los derechos y el bienestar. Como diría François Dubet (2015), el neoliberalismo ganó quizás una de las más relevantes batallas al lograr que la desigualdad se constituya en una “elección” por la que siguen optando nuestras sociedades; no “solo somos víctimas de las desigualdades, somos también sus actores”. De esta manera, el gran legado del neoliberalismo no son solo sus privatizaciones, desregulaciones, flexibilizaciones laborales o la política de liberalización de los mercados. En realidad, su más potente herencia es el anti-igualitarismo que contiene su proyecto societal. De esta forma, podemos formular las dos paradojas que los datos empíricos estarían revelando:

1. La reivindicación de que la desigualdad es considerada “justa” en clases sociales favorecidas por la reducción de la desigualdad. Es decir, en grupos favorecidos a través de la redistribución se generó un sentido común de que la desigualdad supone un principio de justicia defendible.
2. La igualdad material que supuestamente busca la cohesión social termina en los hechos animando un espíritu individualista propio de la ideología y del sistema capitalista.

Por ello, es indispensable preguntarse por el tipo de bienestar alcanzado durante los interregnos “progresistas” y sus reales efectos en términos de integración social; o, dicho en otros términos, más que preguntarnos por cuánta desigualdad toleran nuestras comunidades, debemos seriamente a interrogarnos por cuánta igualdad soportan; porque más allá de lo que se considere “políticamente correcto” (lugar, sin duda, en el que podemos sentirnos muy cómodos) hay que empezar a indagar por dónde pasan las reales opciones y elecciones de nuestros conciudadanos y a partir de estas ver cómo hacer para construir otras más democráticamente inclusivas.

En el marco de la evidencia empírica mencionada, en las siguientes secciones trataremos, a modo de hipótesis de trabajo, de deconstruir las paradojas aquí presentadas.

EL PROYECTO NEOLIBERAL: ESTADO, SOCIEDAD Y ANTI-IGUALITARISMO¹⁵

Una primera explicación de lo acontecido puede abreviar en la siguiente constatación. La hegemonía que alcanzó el proyecto neoliberal se basó en una serie de transformaciones estructurales que hicieron posible que nuevos sentidos y significaciones preñaran en el plano de las ideas y, fundamentalmente, en el sentido común.

Una inicial y exitosa transformación efectuada por el neoliberalismo fue la reducción del Estado —o mejor dicho de la concepción sobre el Estado— a un sentido meramente instrumental. Se trató de una operatoria que no fue automática, llevó muchos años producirla y estuvo plagada de luchas y resistencias. A través de diversas intervenciones, dispositivos y discursos se fue construyendo una visión del Estado que destacaba su condición de “aparato burocrático” y se lo fue desligando de su sentido más colectivizante de proyecto de integración social. El Estado fue asumiendo cada vez un sentido más *stricto* y menos *lato*.

Asumir el Estado en sentido amplio suponía entender que este participaba también en la construcción de una base social, de una subjetividad social compenetrada con las necesidades de un proyecto de integración. Esto sin duda pudo ser operado en muchos países de la región, durante fines del siglo xix y el xx, por la conexión que el Estado tuvo en el proyecto de construcción de la nación y con esta, la nacionalidad. Se trataba de conformar la ciudadanía, el sujeto colectivo de ese proyecto. Estado y sociedad podían formar parte de un proyecto integrador.

La instrumentalización estatal que se fue gestando en nuestras latitudes desde fines de los setenta fue producto de acciones que empezaron a operar desde los mismos diagnósticos “críticos” sobre los Estados sociales del siglo xx. Se trató de una crítica que lo transformaba o lo reducía a sus cristalizaciones burocráticas y desde ese lugar cuestionaba la eficacia y eficiencia del “aparato estatal” como “gestor” de lo público. Es decir, la vuelta a una mirada tecnocrática del Estado, hacia sus aspectos organizativos y gestionales y la dominancia de una retórica gerencialista daba cuenta de ello.

En este sentido, por lo transparente de su descripción/interpretación, vale la pena citar el trabajo de Rolando Franco (1996) que se constituyó en uno de los más influyentes para explicar las transformaciones en el ámbito de las políticas sociales de la región entre los setenta y los noventa. El trabajo titulado “Los paradigmas de la política social en América Latina” detalla los problemas y efectos negativos

15 Esta sección se trabajó a partir de Minteguiaga (2009).

de los Estados que funcionaron con anterioridad al modelo neoliberal. Allí se los denomina indistintamente como “tradicionales”, “interventores”, “desarrollistas” o “dominantes”¹⁶. Denominaciones que asumían en su argumento connotaciones negativas. Se cuestionaba al Estado en término de ser un actor “monopólico” que tenía funciones unificadas y se encargaba omnipotentemente, sin que pudieran intervenir otras actorías, de todo el ciclo de la política pública (financia, diseña, implementa, controla). También se hablaba del agobiante centralismo que lo caracterizaba que se traducía en control y disciplinamiento y de una lógica de toma de decisiones de tipo burocrática. En este esquema solo “el Estado sabe, asigna recursos vía administrativa y el usuario no tiene elección alguna” (Franco, 1996, p. 8). El objetivo buscado era apenas un “universalismo de la oferta (alto costo, bajo impacto), con una oferta homogénea disponible que favorecía a los sectores informados y organizados” (1996, p. 6), básicamente los sectores medios y altos. Los sectores bajos quedaban fuera de este esquema.

El paradigma estatal que venía a reemplazarlo se lo denominó benévolaemente como “emergente” (1996, p. 7). En este esquema ya no existía monopolio estatal sino una “pluralidad de sectores” entre los que destacaban además del estatal, el privado, el filantrópico y el informal. Las funciones desempeñadas por el Estado podían ahora estar separadas. Desde este lugar adquiría sentido y legitimidad la descentralización como institucionalidad pública. La lógica de toma de decisiones era la de los proyectos puntuales, la asignación competitiva de los recursos y las licitaciones. Recién bajo este esquema el usuario adquiere “capacidad de propuesta y acción” y se puede percibir que “la innovación se encuentra diseminada en toda la sociedad y debe aprovecharse” (1996, p. 9). Respecto a las fuentes de recursos ya no son solo estatales, sino que se institucionaliza la cofinanciación y las ideas “lo que no cuesta, no vale” y la recuperación de los costos “el que puede, debe pagar”. El nuevo universalismo que se instaura ya no es el de la oferta sino el de la “satisfacción”: “tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente” (1996, pp. 6 y 13). Tal perspectiva termina con procesos focalizadores y atomizantes de la sociedad.

La externalización operada sobre el Estado, mediante la crítica mencionada, no solo restringió la concepción estatal a las formas burocráticas administrativas, sino, y esto es lo más estructurante, lo desconectó de la sociedad, lo desarticuló del proyecto social. Bajo este nuevo esquema, no existía la posibilidad de construir un porvenir compartido.

16 Para estas citas y las subsiguientes ver el Cuadro 2 de Franco (1996, p. 8).

La segunda transformación producida por el neoliberalismo fue concomitante con la anterior. Si cambiaba la concepción sobre el Estado cambiaba también la concepción sobre la sociedad y el vínculo entre ambos. La crítica lapidaria al Estado fue paralelamente el enaltecimiento de la sociedad civil. En ella radicó la legitimidad democrática más “genuina”. La defensa acérrima de las bondades de este resurgimiento fue punto de acuerdo casi indiscutible entre los principales sectores. Tanto los que querían reducir el Estado como aquellos que le seguían reclamando mayor intervención, pero ahora también incluyendo a la sociedad civil porque en ella estaba expresada la pluralidad y diversidad de intereses y voces sociales. Fue una convocatoria que se hizo bajo motivos y razones diferentes pero que produjo un interesante “encuentro”. Algunos reivindicando el papel excluyente de la familia, las organizaciones intermedias como la Iglesia, o las novedosas fundaciones filantrópicas o las ONG que empezaban a surgir, otros para referirse a los sindicatos, a los partidos políticos y a la política en general. Se trataba de un llamado ambiguo y confuso sin claros referentes empíricos. Se fue conformando así la idea de la sociedad como una esfera más allá del Estado. Posteriormente asumió contornos más definidos como una esfera antiestatal, un espacio “social” que podía integrar amorfa e indistintamente, sin claras delimitaciones, a la sociedad civil con el mercado. Si en un primer momento de esta redefinición la relación con el Estado no asumía formas antinómicas, esto cambió a partir de la hegemonía neoliberal. La sociedad civil que es convocada para cubrir los espacios que debe dejar libres el Estado es una comunidad que necesariamente ya no puede ser la comunidad nacional de antaño. Podrá ser la familia, la Iglesia, las organizaciones sociales o el mismo mercado. En este nuevo esquema el referente será estrictamente individual sea el consumidor o el ciudadano, y este último entendido en el más liberal de los sentidos. No habrá interpelación del ciudadano como categoría colectiva, como pueblo organizado, sino como un individuo. Así, como no hay sujeto colectivo, tampoco hay historia compartida y, por lo tanto, tampoco hay metas sociales.

Finalmente, de manera consecuente, se maniobró una tercera transformación vinculada a las dos anteriores. La visión amplia del Estado que podía incluir a la sociedad en tanto proyecto de integración social suponía que el objetivo fundamental de la intervención estatal era el universalismo y el principio de justicia que este encarnaba era sin duda la igualdad. En este sentido, bajo el nuevo imperio del pluralismo, de la explosión de las libertades individuales, la igualdad fue reconvertida, como bien lo marca Franco, como equidad. La igualdad fue asociada a la tan negativa uniformidad u homogeneidad. Se planteó entonces la necesidad de un tratamiento “diferencial” para

atender situaciones “distintas” y aquella igualdad asociada al concepto de lo común, lo compartido, la ausencia de algún tipo de discriminación socioeconómica fue desapareciendo. La igualdad se cuestiona desde el rechazo a lo estatal, desde el rechazo a lo antidual y desde el rechazo a la homogeneidad y uniformidad. Si antes el Estado pudo operar la creencia en que podía ser la única instancia que garantizaba igualdad, en el contexto neoliberal y de la crítica estatal que este supuso, la asunción de la equidad como principio de acción del Estado implicó la generación de políticas focalizadas y compensatorias. Por ello Franco habla de una “universalidad de nuevo tipo”, una basada en la “satisfacción” (1996, p. 13). En los hechos puede afirmarse que no se trata de una universalidad, sino que sirve de justificación para “tratar desigualmente” a quienes se los considera “desiguales socialmente”. No obstante, como ha sido tratado anteriormente (Minteguiga y Ramírez, 2007; Ramírez, 2010), la equidad actuando como único principio de justicia no produce igualdad ni subjetividad igualadora.

Una vez operada esta primera fase de transformación en el principio de justicia ligado a la intervención estatal se generaron mejores condiciones para que en ciertos segmentos de la población directamente se impusiera el antigualitarismo como ideal. Esto pudo operarse de manera más decidida cuando junto a la equidad se establece otro principio de justicia que lo complementa y le permite una legitimidad mayor. Este principio será el de la meritocracia. A continuación, nos detendremos en este.

LA REDEFINICIÓN DEL MÉRITO, LA ASIMILACIÓN DEL PRIVILEGIO Y EL ENALTECIMIENTO DE LAS DESIGUALDADES

La intersección que permite la construcción de las paradojas mencionadas en las secciones precedentes y el no desmontaje de la herencia neoliberal es que la sociedad no solo se ancló en el principio de justicia del mérito individual, sino que este fue redefinido posibilitando la invisibilidad de las condiciones de desigualdad y menoscabando su potencial crítico hacia los privilegios. Este es uno de los principales articuladores de sentido de las no transformaciones en el orden subjetivo.

TRASTROCAMIENTOS DEL SENTIDO DE LA MERITOCRACIA

Sostener que la meritocracia es un rasgo característico del neoliberalismo —el cual ideológicamente postula la máxima: “lo que uno logra es lo que merece o le corresponde”— no debe hacernos olvidar que el mérito fue un principio de justicia fundamental para el advenimiento de la sociedad capitalista moderna. Como afirma Grassi (2018), básicamente el mérito se gestó como principio opuesto al de los privilegios

en tanto fundamento de los diversos merecimientos en juego (riqueza, reconocimiento, estatus, prestigio, autoridad, poder, etc.). Los méritos se confrontaron “a los privilegios de las clases ociosas en los albores de la modernidad y del capitalismo y paulatinamente el trabajo productivo fue la fuente de la riqueza de las naciones” (Grassi, 2018, p. 77). Más tarde el mismo trabajo se transformó en mérito justificando en primer lugar el “reconocimiento” (es decir, vivir y autovalerse del propio trabajo y no de la limosna, que degrada) y más tarde justificando “los derechos” que este reclamaba; básicamente cuando se vislumbró como dato irrefutable la existencia de clases sociales (en tanto el trabajo podía hacer crecer la riqueza de otros y generar pobreza propia) planteándose la necesidad de establecer mecanismos expresos de distribución de esas riquezas y permitiendo una coexistencia más o menos pacífica al mejorarse las condiciones de vida de las clases laboriosas y reconocerse el mérito de ser trabajadores (Grassi, 2018, p. 77).

El mérito fue entonces consustancial con el desarrollo de una sociedad que hizo del esfuerzo individual su motor y su razón de ser y funcionó en los más diversos ámbitos de la vida social ordenando sus relaciones según el “mérito” de disponer condiciones y desplegar capacidades consideradas valiosas en cada uno de ellos.

Ahora bien, lo que ha sucedido bajo el neoliberalismo es la conformación de un sentido del mérito que se fue contraponiendo a su aspecto más colectivo, común y compartido, (de lo que merecemos todos en tanto integrantes de una comunidad política) al reforzar la idea del mérito en términos estrictamente individuales o personales. Es decir, la idea del mérito como “esfuerzo/logro individual” para determinar los merecimientos. Esto habilitó el rechazo y el cuestionamiento para quienes “no se esfuerzan” (los que dependen “ilegítimamente” de la ayuda/asistencia estatal) y permitió que incluso hasta el “desestímulo” se explique desde las experiencias individuales de cada sujeto y se descolectivicen las razones que lo explican (Grassi, 2018, p. 78). Así la regla meritocrática se impuso a una comprensión cabal de las desigualdades de clase. O, en otras palabras, su aceptación implicó abandonar el entendimiento complejo del funcionamiento de las desigualdades clasistas.

Por otra parte, los privilegios derivados de pertenecer a las clases dominantes y/o altas se tradujeron como méritos que se detentan cual don/esencia personal (y, por ende, se deben a causas de orden “natural” o “extraterrenal”). Se vislumbran como “méritos, dones o talentos” que ostentan ciertos grupos “por derecho propio” y resultan por ello incuestionables (Grassi, 2018, p. 78). Así se produce una división y a la vez una reunificación bajo el paraguas de la meritocracia. Por un lado, para unos sigue funcionando el mérito como esfuerzo

(y logro) individual y esto genera justificaciones para los que no se esfuerzan lo suficiente; y, por el otro, los privilegios que se obtienen por pertenecer a las clases acomodadas se reconciben como méritos que se obtienen por razones que no pueden ser puestas en cuestión, no pueden objetarse.

En ambas puntas del mismo ovillo, el mérito se disocia de las condiciones sociales en que se construye y pierde toda potencia crítica de los privilegios y sus herencias. Incluso se transforma en mera distinción (discriminación negativa) de los que no pueden merecer nada. Por otra parte, los privilegios heredados, por el carácter natural que adquieren, devienen en una suerte de característica extrahumana que deslumbra y fascina a quien no la detenta y la riqueza heredada se vuelve un reaseguro de moralidad de quienes se supone no necesitan corromperse y robar. Así, se elude toda discusión sobre los recursos (dotaciones iniciales, capitales, redes de relaciones, experiencias, competencias y cocimientos adquiridos, etc.) y sobre los soportes político-institucionales (entiéndase políticas sociolaborales y dispositivos institucionales) que permitieron que ese mérito “personal” se conforme y sostenga en el tiempo (Grassi, 2018, p. 79). Bajo esta operatoria la meritocracia se edifica como el primordial principio verdugo de la democracia al instalar en el sentido común —entre otras— la idea de que el “esfuerzo” también se hereda y que, por lo tanto, la desigualdad es justa. En definitiva, esto permite reforzar la subjetividad desigualadora de los que se ya se beneficiaban del reparto desigual de la riqueza y conformarla para los que ahora intentaron igualarse (“igualados”).

LA “DIVERSIDAD” DE LAS DESIGUALDADES Y SU DEFENSA COMO MECANISMO IDENTITARIO

Ahora bien, hay un segundo argumento que da cuenta de porqué el mérito asume estas nuevas definiciones y termina generando un efecto tan desigualitario. Para ello, dice Dubet, es indispensable centrarse en las prácticas desigualitarias más banales, más triviales, y sus efectos: “Basta con observar las prácticas de cada uno de nosotros para advertir que, más allá de la oposición del 1% de los más ricos y los demás, elegimos con frecuencia desigualdades sociales en la medida en que no ofendan nuestros principios democráticos, e incluso cuando estos las legitiman” (Dubet, 2016, pp. 22-23). Parece ser que tal perspectiva dialoga y se ampara en el segundo principio de justicia postulado por Rawls en su clásico libro *Justicia como equidad* (1999): “(...) las desigualdades son arbitrarias a no ser que pueda razonablemente esperarse que redundarán en provecho de todos, y siempre que las posiciones y cargos a los que están adscritas, o desde los que pueden conseguirse, sean accesibles a todos” (p. 79).

La clave está en que esas desigualdades resultan desapercibidas por su cotidianeidad. Su producción y reproducción se basa en su vivencia o experimentación diversa y no homogénea. En palabras del sociólogo francés:

Si el 1% arrasa con las riquezas a expensas del otro 99% que se indigna, pero no hace nada (con la excepción de pequeños grupos que alimentan la llama de la revuelta), es porque estos últimos no son un bloque homogéneo capaz de actuar como tal. Es también porque dentro de ese conjunto, los intereses de unos no coinciden con los intereses de los otros. Y acaso sea, para terminar, porque la “pasión por la igualdad” no es tan fuerte como se supone (Dubet, 2016, p. 23).

En los hechos, y esto es una verdad conmovedora por sus imperceptibles y al mismo tiempo gravosas implicancias, su existencia da reconocimiento y dignifica y por eso se las puede defender sin que ni juicio ético o moral entre en juego: “Las desigualdades sociales forman más una cadena que una yuxtaposición de bloques, y los individuos están atrapados en escalas en las que aquellas resultan ser más finas, más visibles y sobre todo más sensibles que las grandes desigualdades que, de tan grandes terminan por ser abstractas. Así como no hay una barrera infranqueable entre los ‘incluidos’ y los ‘excluidos’, no solo están los ‘ricos’ y los ‘demás’ hay, antes bien, una larga sucesión de desigualdades a las que somos sensibles, nos aferramos y las defendemos porque nos dan una posición y una dignidad” (Dubet, 2016, p. 24). Desigualdades que pueden muchas veces tomar confusamente la forma de diferencias culturales o identitarias y que tendemos a menospreciarlas por considerarlas intrascendentes cuando se las compara con la inconmensurable acumulación de riquezas por parte del 1%; empero su potencia constructiva asume gran significatividad. Aquí la confusión tantas veces expresada entre el discurso de la “redistribución” que lucha por eliminación de las “desigualdades” y el del “reconocimiento” que disputa la reivindicación de las diferencias no es menor, ni ingenua ni gratuita.

Vivimos en un mundo en el que los registros de la “desigualdad” (imprecisamente traducidos) estallan, se multiplican, se fragmentan y se superponen especialmente entre aquellos estratos que se perciben como “clase media”. El clivaje formado entre ese 1% y los “demás” si bien puede resultar un hecho económico irrefutable no es una “realidad sociológica vivida”

(...) la conciencia de la desigualdad se individualiza, se acentúa y se aprecia con máxima exactitud. Por más paradójico que parezca, cuanto menos estructurales están las desigualdades por clases sociales ‘objetivas’, más

viva es la conciencia que de ellas se tiene y más se las vive, como una amenaza subjetiva. Lo importante, por tanto, es diferenciarnos de los más desiguales y marcar nuestro rango y nuestra posición, porque siempre estamos bajo la amenaza de ser desiguales y despreciados' (Dubet, 2016, p. 27).

Las desigualdades se empiezan a vivir como parte de una dimensión de la personalidad, es decir, como marcas identitarias. Como parte de una igualdad incuestionable y primordial. La experiencia de la desigualdad (retraducida, como dijimos, no casualmente como diferencias o diversidades) puede o no incitar a la denuncia de las grandes desigualdades, empero consagra, como lucha irrenunciable, la proclama acérrima de esas pequeñas desigualdades que son las que marcan las “diferencias esenciales” (Dubet, 2016, p. 28). Las que constituyen una subjetividad liberal. Por ello esta necesidad vital por la distinción refuerza con tanto ahínco una sociedad del consumo irrefrenable e irrestricto. Consumo y distinción se retroalimentan.

Las mutaciones antes señaladas pueden verse de manera patente en varios de los análisis críticos sobre los proyectos progresistas en la región:

1. En ámbito de la intervención estatal, la provisión de protección, bienestar y cuidados, empezó a ser visualizada y experimentada como problemática. Se generaron expresiones y lógicas de desvalorización, estigmatización y descalificación hacia aquellos que reciben la acción estatal¹⁷. Incluso, aunque se reciba la ampliación de la oferta pública estatal (sus beneficios) se dan procesos de negación porque la “igualación” se vive como un quebranto individual, especialmente para aquellos que no pueden valerse por su propio trabajo y comprar en el mercado el servicio o bien en cuestión. Asimismo, si estar dentro de la intervención estatal es ser “igualado hacia abajo”, el mercado o la compra de servicios en este espacio, se constituye en un mecanismo de distinción, que incluso no necesariamente desaparece cuando el Estado mejora la calidad de sus prestaciones. Es decir, algunos sectores siguen optando por consumir educación, salud o hasta seguridad social privadas porque esto conlleva un efecto de “distancia” por el que “vale la pena” seguir optando.
2. En el ámbito de la construcción de una subjetividad ciudadana, la recuperación del Estado en los proyectos progresistas, en

17 Vale la pena mencionar en este punto el surgimiento del concepto despectivo de “planeros” en Argentina, como el grupo de población que “vive” para conseguir un plan (subsidio) estatal.

tanto instrumento/aparato, generó sobre todo una subjetividad civil centrada en el consumo más que una en tanto miembro de una comunidad política. La referencia de integración social fue el grado de consumo alcanzado. El ciudadano que se constituyó se trató por tanto de un demandante de servicios/bienes como contra-prestación al pago de los impuestos. Es decir, en el mejor de los casos fue un ciudadano liberal. A pesar de la retórica, no se asumió esa prestación en tanto derecho, por lo tanto, tampoco se referenció en la responsabilidad de ese “ciudadano” en la vida de los otros que integran también la sociedad. En su horizonte de sentido no juega ningún rol la construcción de porvenires compartidos. La relación es uno a uno con el Estado: Individuo–Estado instrumento. De esta forma, en esta “ciudadanía” se asimila la relación con el Estado a la del intercambio mercantil¹⁸.

3. En el ámbito del trabajo las mejoras en las condiciones de vida a través de políticas redistributivas y de regulaciones de los proyectos progresistas fueron asimiladas también como conquistas individuales. La disminución del desempleo, la eliminación de la terciarización laboral, el establecimiento del salario digno, el incremento del salario mínimo, las inspecciones laborales, la ampliación de la seguridad social (para trabajadores formales e informales), etc. que llevaron al incremento de ingresos y consumo mayoritariamente fueron interpretados como producto del mérito individual y no parte de la acción colectiva estatal.

EPÍLOGO: EN BÚSQUEDA DE LO COMÚN, LA SOLIDARIDAD Y LA FRATERNIDAD COMO HORIZONTES DE SENTIDO

Un cambio en los beneficios materiales objetivos sin duda trae repercusiones sobre las subjetividades sociales. América Latina fue el único continente que redujo la desigualdad —en promedio— en los últimos lustros a nivel mundial.¹⁹ Sin dejar de ser el continente más desigual del mundo, esta reducción parece ser cambió la subjetividad social pero no en un sentido antihegemónico, sino afianzador del mismo

18 En el caso del Ecuador, si bien el consumo entre en el período analizado creció significativamente (Ramírez, 2017) la participación político/democrática y civil disminuyó, así como el tiempo promedio que un ciudadano dedica a la semana a estas actividades (Ramírez, 2019).

19 De acuerdo al IPSP (2018), en los últimos tres lustros aproximadamente cayó el coeficiente de Gini del 54,1 al 47,5. Una reducción no menor dentro del contexto mundial.

(prohegemónico). En este marco, al no trastocar el sentido común sobre las repercusiones que trae en la sociedad las amplias distancias socioeconómicas, subjetivamente parece ser que se conformaron clases/sectores que —así hayan sido beneficiados por la reducción de la desigualdad— buscaban tomar distancia de su previa ubicación a través de prácticas objetivas, discursivas y subjetivas de desigualar a los futuros “igualados”. Quizá el estancamiento o ralentización de algunos países en la reducción de la desigualdad que ocurre a partir del 2012 en la región, no solo se debe a condiciones estructurales de desarrollo internas y mundiales, sino a la no deconstrucción del sentido común antiigualitario que generó el neoliberalismo. De esta forma, si bien parecen tolerarse ampliamente las desigualdades sociales y económicas como lo demuestra la clara diada 99%-1% de la concentración de la riqueza que ha alcanzado el planeta, lo que parecen no tolerar nuestras sociedades latinoamericanas es la igualdad social. Podría especularse que el inconsciente colectivo de las clases medias de la región en donde hubo reducción de la desigualdad, al percibir que se ha llegado a cierto umbral de igualdad social y económica genera prácticas de rechazo intolerantes que son gérmenes de gobiernos anti-sociales, clasistas, racistas, xenófobos, patriarcales e incluso fascistas.

Tal y como se intentó plantear en este escrito, las transformaciones emancipadoras que buscan desarmar los escenarios construidos por las concepciones, retóricas y las prácticas neoliberales no pueden contentarse con el plano de la materialidad. Resulta ineludible asumir la disputa por la subjetividad como eje fundamental del cambio estructural so pena de retroalimentar, no ya inconscientemente, procesos sociales desigualadores. El no hacerlo implicaría un límite a cualquier proceso de cambio social emancipador.

En este sentido, si la igualdad no es exclusivamente un cierre de brechas materiales sino una relación intersubjetiva depende entonces del tipo de proceso de consecución de reducción de la desigualdad el sentido resultante que esta asuma.

Si seguimos sin poder trocar la idea de que la igualdad no solo se considera un principio abstracto, impracticable en muchos sentidos, sino injusto seguirá volviéndose lábil la inclinación a favor de lazos sociales que nos lleven a desear la igualdad de todos, incluida, muy particularmente la de aquellos otros miembros de la comunidad política, pero con quienes no tenemos relaciones directas ni nos conocemos. Como afirma Dubet:

¿Qué podría hacer que nos sintiéramos lo bastante semejantes para querer realmente la igualdad social, y no solo la igualdad abstracta? Si no se concede a los otros más que una igualdad de principio, nada impide tenerlos

por responsables de las desigualdades socioeconómicas que los afectan. Aun cuando John Rawls haya escrito que, en comparación con las ideas de libertad e igualdad, “la idea de fraternidad tiene menos cabida en las teorías de la democracia” (Rawls, 1987, p. 135), lo cierto es que la lucha contra las desigualdades supone un lazo de fraternidad previo, es decir, el sentimiento de vivir en el mismo social (Dubet, 2016, pp. 11-12).

La polarización social y el odio que se vive en los países que justamente disminuyeron desigualdades económicas interpelando la excesiva concentración de la riqueza de sus estructuras sociales es una muestra de ello. No pusieron en el centro de la política como fin y medio para construir sociedades más igualitarias la necesidad de activación del principio de sororidad y fraternidad. Si bien, siguiendo a Aristóteles (1994, p. 233), podemos señalar que la igualdad es la base verdadera de la amistad, también es cierto que la igualdad auténtica no prosperará sin una *philia* fraternal que viabilice la concreción de la reciprocidad y de un genuino mutuo reconocimiento (Ramírez, 2019).

Asimismo, es indispensable repensar la estrategia en el marco de un nuevo proyecto de integración social que incluya la acción estatal, pero al mismo tiempo la exceda. Que considere cuál es el sujeto social que requiere ese proyecto y cómo se lo conforma. Resulta imprescindible examinar lo que tenemos en común para construir identidades inclusivas, afianzando una historia que nos permita edificar el deseo de vivir juntos (Dubet, 2017).

Los proyectos progresistas olvidaron la productividad subjetiva del modelo neoliberal. También olvidaron y, en muchos casos, despreciaron el papel desempeñado por las clases medias en sociedades altamente estratificadas como las nuestras. Clases que terminaron encarnando, con mayor visibilidad, el cuestionamiento deslegitimador a las políticas de los gobiernos de izquierda.

En este marco, el objetivo no es la reducción de la desigualdad exclusivamente sino cómo se lo consigue porque de ello depende qué subjetividad se construye y qué tipo de interacciones se despliegan entre clases y sectores históricamente desiguales. Debe quedar claro que no es lo mismo reducir la desigualdad económica democratizando los medios de producción que exclusivamente redistribuyendo ingresos a través del Estado; no parece igual educar a la población a través de subsidios a la demanda, que a través de construir sistemas públicos, masivos y de calidad; no resulta similar disminuir la desigualdad apelando a cambiar la matriz productiva, que redistribuyendo sin trocar estructuras productivas rentistas, patriarcales, ociosas e intermedias; tampoco parece que es lo mismo que se reduzcan las desigualdades rompiendo distancias entre individuos, a que se busque reducirlas

a través de interpelar la conciencia de la necesidad de querer vivir juntos; no conlleva la idéntica productividad intersubjetiva igualar buscando construir lo común como “lo que no es de nadie”, a defender lo común como lo que es “de todos”. La igualdad solo será el lado opuesto de la desigualdad cuando se estructure una subjetividad social en donde se perciba que el proceso de conseguirla (lo cual es irrenunciable en una agenda de transformación social) es un juego de “suma positiva” donde todos y todas ganamos y no de “suma cero” donde el éxito de alguien implica el fracaso del otro. Mientras aquello no suceda, en la semilla de la reducción de la desigualdad estará el germen del rechazo de la igualdad como principio de justicia y virtud social.

BIBLIOGRAFÍA

- Aristóteles (1994). *Ética a Nicómaco*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Cabrera, Nicolás (2018). ¿Usted sabe a quién está votando? *Nueva Sociedad*, s/n.
- Cacciari, Massimo (2001). La paradoja del extranjero. *Revista de Estudios Sociales*, 8. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81500812>
- Constitución de la República de Ecuador (2008).
- Dieterlen, Paulette (Comp.) (1997). *Justicia global y local*. México: UNAM.
- Dubet, François (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Dubet, François (2012). Los límites de la igualdad de oportunidades. *Revista Nueva Sociedad*, 239.
- Dubet, François (2015, 31 de agosto). No solosomos víctimas de desigualdades, somos también sus autores. *Diario La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1822802-francois-dubet-no-solo-somos-victimas-de-desigualdades-somos-tambien-sus-autores>
- Dubet, François (2016). *¿Por qué preferimos la desigualdad? (Aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Dubet, François (2017). *Lo que nos une. Cómo vivir juntos a partir de un reconocimiento positivo de la diferencia*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Elias, Norbert y Scotson, John (2016). *Establecidos y marginados. Una investigación sociológica sobre problemas comunitarios*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Elster, Jon (1998). *Justicia Local. De qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias*. Barcelona: Gedisa.

- Franco, Rolando (1996). *Los paradigmas de la política social en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Grassi, Estela (2018). Estado Social y desbloqueo de la sociedad neoliberal. En Estela Grassi y Susana Hintze (Coords.), *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Inglehart, Ronald; Haerpfer, Christian; Moreno, Alejandro; Welzel, Christian; Kizilova, Kseniya; Diez-Medrano, Jaime; Lagos, Marta; Norris, Pippa; Ponarin, Eduard y Puranen, Bi et al. (Eds.) (2014) *World Values Survey: Round Six — Country-Pooled Datafile*. Recuperado de <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>
- IPSP (2018). *Rethinking Society for 21st Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Minteguiaga, Analía (2009). *Lo público de la educación pública: la reforma educativa de los noventa en Argentina*. México DF: FLACSO-México.
- Minteguiaga, Analía y Ramírez, René (2007). ¿Queremos vivir juntos?: entre la equidad y la igualdad. *Ecuador Debate*, 70.
- Oxfam (2015). *Riqueza: tenerlo todo y querer más*. Londres: Oxfam GB. Recuperado de https://d1tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file_attachments/ib-wealth-having-all-wanting-more-190115-es.pdf
- Piketty, Thomas (2014). *El capital en el siglo XXI*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Ramírez, René (2005). «Sour grapes» and the monetary «happiness» of poverty: Perú case study, 2001 (Tesis de maestría). Master of Arts in Development Studies with specialization in Economics of Development, Institute of Social Studies, La Haya, Países Bajos.
- Ramírez, René (2010). *Igualmente pobres, desigualmente ricos*. Quito: Ariel.
- Ramírez, René (2017). *La gran transición. En busca de nuevos sentidos comunes*. Quito: CIESPAL.
- Ramírez, René (2019). La vida y el tiempo. Apuntes para una teoría ucrónica de la vida buena a partir de la historia reciente del Ecuador (Tesis doctoral). Universidad de Coimbra, Portugal.
- Rawls, John (1999). *Justicia como equidad*. Barcelona: Editorial Tecnos.
- Rea Campos, Carmen (2015). *Cuando la otredad se iguala. Racismo y cambio estructural en Oruro-Bolivia*. México: COLMEX.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito: SENPLADES.

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2007). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: SENPLADES
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2007). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES
- Shütz, Alfred (2012). El Forastero. Ensayo de psicología social. En George Simmel et al., *El Extranjero. Sociología del extraño*. Madrid: Sequitur.
- Simmel, George (2012) “El Extranjero”. En George Simmel et al., *El Extranjero. Sociología del extraño*. Madrid: Sequitur.

SOBRE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES

ESTELA GRASSI

Doctora en Ciencias Antropológicas. Investigadora del Instituto de Investigación Gino Germani y profesora consulta de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

ANALÍA MINTEGUIAGA

Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política (FLACSO-México), maestra en Políticas Sociales, especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales y licenciada en Ciencia Política (FCS-UBA). Docente-investigadora Titular Principal en el Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador (IAEN). Co-coordinadora del Grupo de Trabajo CLACSO “Esquemas de bienestar en el siglo XXI”. Integrante del Grupo de Estudio en Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo (GEPSyCT) del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG-UBA).

MARCIO POCHMANN

Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, ambos da Universidade Estadual de Campinas.

LUCIA CORTES DA COSTA

Docente na Universidade Estadual de Ponta Grossa, Paraná, Brasil. Doutora em Serviço Social. Pesquisadora CNPq BP 1C.

PAULA LUCÍA AGUILAR

Doctora en Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora del CONICET, Instituto de Investigaciones Gino Germani y del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Co-coordinadora del Grupo de Trabajo CLACSO “Esquemas de bienestar en el siglo XXI”. Integrante del Grupo de Estudio en Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo (GEPSyCT) del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG-UBA).

LAURA VECINDAY

Asistente Social (EUSS-Udelar), Magíster en Servicio Social (UFRJ, Udelar) y Dra. en Ciencias Sociales (FLACSO). Docente del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar. Investigadora nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

ELIANA LIJTERMAN

Licenciada en Trabajo Social, Magíster en Investigación en Ciencias Sociales y doctoranda en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Becaria doctoral de CONICET con asiento en el Instituto de Investigaciones Gino Germani y docente en la Carrera de Trabajo Social, ambos de la Universidad de Buenos Aires.

MALENA HOPP

Licenciada en Trabajo Social, Magíster en Políticas Sociales y Dra. en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora de CONICET, del Instituto de Investigaciones Gino Germani y del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Docente en la Carrera de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires.

STELLA MARY GARCÍA

Licenciada en Trabajo Social por la Universidad Nacional de Asunción [UNA]. Magíster en Trabajo Social, por la Universidad Federal de Rio de Janeiro. Directora de Posgrado Instituto de Trabajo Social-UNA. Responsable Académica de la Especialización y Maestría en Políticas Sociales.

MARÍA DEL CARMEN GARCÍA

Licenciada en Trabajo Social por la Universidad Nacional de Asunción [UNA]. Magíster en Política Internacional de Migraciones, por la Universidad de Buenos Aires. Docente Investigadora Instituto de Trabajo Social-UNA.

LUCIANA TEIXEIRA DE ANDRADE

Socióloga, profesora del Departamento de Ciencias Sociales y del Programa de Posgrado en Ciencias Sociales de la PUC Minas. Investigadora del Observatorio de las Metrópolis. Esta investigación recibió apoyo del CNPq, Fapemig y FIP PUC.

SONIA FLEURY

Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ e Pesquisadora Sênior do Centro de Estudos Estratégicos da Fundação Oswaldo Cruz (CEE-FIOCRUZ). Coordenadora do Dicionário de Favelas Marielle Franco.

CARLOS EDUARDO SANTOS PINHO

Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (PPGCS-UNISINOS). Pós-Doutor pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED), coordenado por Renato Raul Boschi e Ana Celia Castro. Pós-Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (PPGSP-UENF). Doutor e Mestre em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ).

EMILIO AYOS

Licenciado en Sociología y Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Investigador CONICET. Director del Programa en Investigación Comparativa del Instituto de Investigaciones Gino Germani (FSOC-UBA). Se ha especializado en las relaciones entre los campos del control del delito y la política social, así como de las modalidades de construcción de la cuestión de la inseguridad.

TATIANA JACK

Licenciada en Trabajo Social y doctoranda en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Becaria de doctorado UBACyT en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (FSOC-UBA). Sus temas de investigación son las políticas de inclusión social orientadas a jóvenes de sectores populares y los vínculos con los debates sobre el problema de la seguridad y el control del delito durante la última década en Argentina.

RENÉ RAMÍREZ GALLEGOS

Economista y Dr. en Sociología de la Desigualdad por la Universidad de Coimbra, Portugal. Secretario Académico del Programa Universitario de Estudios sobre Democracia, Justicia y Sociedad de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUEDJS-UNAM); director de la Revista Ucronia, CONUSUR de Argentina; y co-editor del Diccionario Alice del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra de Portugal (CES-UC).

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

Desde un lugar de complejidad es que, el Grupo de Trabajo de CLACSO Esquemas de bienestar y el presente libro -que compila algunos de los resultados de sus investigaciones-, pretende problematizar el bienestar. Porque es desde esta densa urdimbre que se definen las condiciones de vida de la población y las formas de organización de la vida social e individual y por ello resulta una arena privilegiada para observar y comprender la confrontación de concepciones (y sus efectos prácticos) respecto del rumbo que viene asumiendo la región; y también por dónde deberían pasar las transformaciones en el marco de proyectos de sociedades más igualitarias, incluyentes y emancipadoras.

De la Introducción de Analía Minteguiaga y Paula Lucía Aguilar



Patrocinado por
 **Asdi**
Agencia Sueca
de Desarrollo Internacional


CLACSO
Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais