

# Una renovada apelación al bienestar: entre el neoliberalismo y pandemia

**Paula Lucía Aguilar**

Investigadora Adjunta CONICET  
Grupo de Estudios sobre Política Social y  
Condiciones de Trabajo [GEPsyCT]  
Instituto de Investigaciones Gino Germani  
Facultad de Ciencias Sociales UBA  
Correo: aguilarpl@gmail.com

**Analía Minteguiaga**

Grupo de Estudios sobre Política Social y  
Condiciones de Trabajo (GEPsyCT)  
Instituto de Investigaciones Gino Germani  
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de  
Buenos Aires (IIGG-UBA)  
Correo: analiaminte@hotmail.com

### Resumen

A partir de la reciente publicación del libro *La disputa por el bienestar en América Latina en tiempos de asedio neoliberal* (CLACSO-IIGG, 2020), en el que se presenta un diagnóstico plural de la difícil situación del bienestar social en América Latina y de la intensificación de las disputas políticas por su definición y concreción, el escrito analiza aspectos de la emergencia sanitaria, económica y social que significa la pandemia de COVID-19. Se plantea que la actual y épica calamidad, que se impuso en el mundo y en la región, actúa como un catalizador y acelerador tanto de las transformaciones que venían sucediendo a raíz de la instauración del proyecto neoliberal, como de otros procesos emergentes, inesperados y propios de la situación pandémica. En este sentido, el artículo recupera el contenido del libro a la vez que busca capturar cómo los 8 capítulos que integran la obra (de investigadores/as de Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Ecuador) permiten construir una mirada multidimensional y comparada del bienestar social, y dan cuenta del sustrato sobre el cual la pandemia operó, así como las tensiones que ésta habilitó.

### Palabras clave

bienestar social, neoliberalismo, América Latina, política social, COVID-19

### Abstract

The recently published book *The dispute for social welfare in Latin America in times of neoliberal siege* (CLACSO-IIGG, 2020) contents a plural diagnosis of the difficult situation of social welfare in Latin America and the intensification of political disputes over its definition and concretion. Upon this base the article analyzes aspects of the sanitary, economic and social emergency that the COVID-19 pandemic brings to the region and considers how the current and epic calamity acts as a catalyst for both the transformations that had been happening as a result of the establishment of the neoliberal project, as well as other emerging, unexpected and specific changes due to the pandemic situation. In this sense, the article recovers the content of the book while seeking to capture how the content of the 8 chapters compiled (by researchers from Argentina, Brazil, Uruguay, Paraguay and Ecuador) allow building a multidimensional and comparative view of social protection challenges, and give account of the substrate on which the pandemic operated, and the tensions that it enabled, as well.

### Key words

social welfare, neoliberalism, Latin America, social policy, COVID-19

## Una renovada apelación al bienestar: entre el neoliberalismo y pandemia

A fines de 2018, en el marco de la 8<sup>va</sup>. Conferencia de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe convocada por CLACSO, el Grupo de Trabajo “Esquemas de Bienestar en el Siglo XXI” se reunió para el desarrollo de varias actividades académicas. En éstas un conjunto de investigadores e investigadoras de Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay y Ecuador, nos dimos cita para compartir las pesquisas en curso sobre las principales encrucijadas en torno a la cuestión social y las tendencias en políticas socio laborales, de seguridad y asistencia configuradas en la última década. Asimismo, analizamos conjuntamente las transformaciones político-culturales que fueron condición de posibilidad de iniciativas de política pública de ímpetu democratizador y que se encontraban, en aquel momento, en plena transformación hacia lo que se caracterizó como un giro continental de carácter neoconservador y neoliberal (Grassi, 2019).

El objetivo del intercambio era sumar a la construcción de una mirada regional y comparativa que permitiera recuperar puntos en común y también aprender de las diferentes experiencias. El libro fruto de tales conversaciones “*La disputa por el bienestar en América Latina en tiempos de asedio neoliberal*” ha sido recientemente publicado y trata sobre los derroteros contemporáneos de los regímenes de bienestar en América Latina, desde una mirada interdisciplinaria y multidimensional (CLACSO-IIGG, 2020)<sup>1</sup>. Una lectura al conjunto de trabajos que lo componen presenta una suerte de diagnóstico plural de la difícil situación del bienestar social en América Latina y de la intensificación de las disputas políticas por su definición y concreción. Sobre esta situación (ya de por sí compleja) vino a imponerse la emergencia sanitaria, económica y social que significa la pandemia de COVID-19.

Entendemos que su irrupción en el mundo y en la región, actúa como un catalizador y acelerador tanto de transformaciones sociales

---

1 Minteguiaga, Analía y Aguilar, Paula (Ed.) (2020). *La disputa por el bienestar en América Latina en tiempos de asedio neoliberal*. Buenos Aires: CLACSO-IIGG, pp. 250

que venían sucediendo a raíz de la instauración del proyecto neoliberal, como de otros procesos emergentes, inesperados y propios de la situación pandémica, a los cuales hubo que hacer frente en difíciles circunstancias. Nos proponemos aquí revisitar aquellos diagnósticos y recuperar analíticamente algunas de las tensiones que la coyuntura sobreimprime sobre la realidad social de los casos analizados, planteando una serie de observaciones que permitan formular interrogantes sobre escenarios posibles en el futuro cercano.

En el mundo capitalista, los llamados “regímenes de bienestar” son regímenes de desigualdad. Esta contraintuitiva definición parte de una crítica sustantiva a la idea de “Estado de bienestar”, especialmente aquella elucubrada desde las perspectivas clásicas que lo asociaban con la reducción de las desigualdades. Es decir, esta formación estatal se asociaba con la producción y distribución de bienes y servicios que *per se* contenían una orientación igualadora. Como indica Esping-Andersen, el Estado de bienestar “es un sistema de estratificación en sí mismo, una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales” (1993:44). Las políticas que le dan sustento generan formas de estratificación (por clases, estatus o de otro tipo). Estas podrán ampliar o reducir las brechas de desigualdad existentes. En todo caso, esto es un resultado contingente (sujeto a disputa), y no un punto de partida predeterminado e inmodificable, de la interacción de las regulaciones del régimen con la estructura social imperante.

Admitir que toda acción en torno al bienestar entraña alguna forma de estratificación social es fundamental al igual que reconocer la existencia de varias (y no una sola) esferas de provisión del bienestar y que según sean sus dinámicas endógenas conllevarán efectos igualmente diferenciales en términos de producción de (des)igualdad. Demás está decir el amplio abanico de heterogeneidades que supone el suministro y asignación de bienestar de cada una de estas esferas. Por ejemplo, cuando lo hace la familia (en particular uno de sus miembros —las mujeres—), el mercado, las asociaciones o cooperativas sociales o las agencias estatales. Se admitirá que desde estos ámbitos se construyen distintas interpretaciones sobre lo que se recibe y por qué

se lo recibe; sobre las legitimidades que cada provisión edifica, sobre las relaciones que construye y anuda y sobre las subjetividades que instituye. Finalmente, hablar de régimen de bienestar revela el hecho de que en la relación entre las mencionadas esferas se entrecruzan y mezclan un conjunto de rasgos legales y organizativos que sustantivizan y hacen efectivo el vínculo (y, en este sentido, resultan una suerte de pacto social) entre lo que se considera “público y privado” en cada contexto y momento histórico. Es decir, aquello sobre lo cual pueden imprimirse ideas de lo compartido, lo colectivo o lo común y aquello que se le sustrae por ser considerado particular, privado o individual. Como vemos esto alude sin lugar a duda a cuándo, en qué medida y bajo qué formas estamos dispuestos a asumir no sólo responsabilidades sobre nuestra personalísima vida sino, fundamentalmente, sobre la vida de los otros (Lechner, 1982).

En este sentido, los diagnósticos contenidos en la publicación y que aquí presentamos resultan especialmente atentos a esta densa noción. Nos hablan de los esquemas de regulación de la desigualdad producida por la acumulación capitalista y por las relaciones de poder que ésta entraña en diversos ámbitos: el de la producción y el intercambio mercantil, el doméstico, el estatal o el socio-comunitario. También sobre cómo el bienestar se asienta en procesos que se juegan tanto en el plano global como regional y local. De igual forma, sobre cómo es resultado no sólo de la intervención estatal en el registro más formal de sus planes, políticas o programas sino en cómo éstos llegan, se implementan y son apropiados en el territorio. Asimismo, si bien el bienestar se juega en el plano de las estructuras económicas y sociales también lo hace en el de los procesos ideológico-culturales. En el de la construcción de sentidos, concepciones, valores y subjetividades. Especialmente en el campo de ese sentido que denominamos “común”, que se despliega en las más rutinarias y cotidianas de nuestras interacciones. Desde este lugar, se comprende a cabalidad por qué las formas que asuma cada régimen de bienestar dan cuenta de un proyecto de sociedad determinado. Y por eso la importancia de su descripción y análisis. Si no contáramos con marcos teóricos, con-

ceptuales y metodológicos para su estudio, como los propuestos en el libro y en toda la literatura en la que se apoya, la actual coyuntura podría sumirnos en una profunda incertidumbre y en una trágica parálisis. La academia nuevamente está convocada a ocupar su papel primordial de aportar salidas emancipadoras desde una reflexión crítica de la sociedad y sus dinámicas.

Desde este lugar, el libro inicia con un capítulo a cargo de Marcio Pochmann el cual defiende la idea de que el estado de situación del bienestar en América Latina no sólo es fruto de los efectos del neoliberalismo (inaugurado en cada país en diferentes fechas y condiciones políticas e instrumentado bajo intensidades diversas) sino, desde un plano aún más estructural, de la relación entre el capitalismo central y las economías periféricas. Especialmente de las crisis del capitalismo y sus impactos en esas economías que, a su vez, reconocen a lo largo de su historia disímiles grados de heteronomía (o tipos de periferia) respecto al mundo desarrollado. También es producto de las transformaciones acontecidas en el mundo del trabajo y de los cambios en los derechos sociales y laborales. Haciendo eje en Brasil, pero extrapolable con las debidas traducciones a otros países, revela por qué el sistema de protección social se centró en el trabajo y no en la ciudadanía; por qué dentro del mundo laboral privilegió las modalidades más formalizadas y ligadas a los sectores dinámicos de esa economía periférica; y, por qué, el ámbito laboral urbano fue el que más pudo beneficiarse de sus conquistas.

Así, estratificación, segmentación y exclusión resultaron nociones claves para caracterizar nuestros sistemas de protección. La amplia economía informal que se despliega en la periferia latinoamericana quedó sistemáticamente fuera de aseguramientos institucionalizados. Pocas y muy tardías (especialmente bajo las recientes experiencias gubernamentales denominadas “progresistas o de “izquierda”) fueron las medidas que intentaron intervenir sobre un ámbito tan extenso y mayoritario de nuestras economías. A su vez, las nuevas transformaciones ligadas al capitalismo de plataforma y a la “uberización” laboral sólo agravaron este escenario. Uno en el que pareciera, volvió

encontrar a los Estados latinoamericanos poco reactivos frente a una mutación tan radical del mundo del trabajo.

Si bien puede pensarse que frente a la determinación de la división internacional del trabajo los Estados nacionales han tenido o tienen poco o nada que hacer, el análisis empírico revela distintos márgenes de acción. Siguiendo el ejemplo de Brasil, Lucía Cortés da Silva, al analizar la trayectoria histórica y las reformas de la seguridad social, da cuenta de cómo se modificó el sistema de bienestar de la población. Al igual que revela Pochmann, las políticas de protección que giraron en torno al empleo, como fue la de seguridad social, recién empezaron a desplegarse bien entrado el siglo XX y fueron inicialmente marginales. Su extensión en términos de prestaciones, coberturas y población beneficiada estuvo asociada al desarrollo de la industrialización por sustitución de importaciones y al papel que fue asumiendo el Estado en dicho proceso. Un rol que involucró un pacto o compromiso entre el sector empresarial, las clases obreras organizadas y el Estado.

Empero estas mejoras no fueron nunca generalizadas ni siquiera en este país, sino segmentadas en múltiples ejes de desigualdad (por género, territorialidad, sectores de actividad, categorías ocupacionales, edad, etc.). Recién habrá que esperar hasta finales del siglo XX (1988) una de las más importantes conquistas en el ámbito del bienestar como fue la inclusión de la seguridad social a nivel constitucional registrándose a partir de allí reformas progresistas en 1998, 2003 y 2005. Este de por sí rezagado proceso de ampliación de derechos se vio abruptamente interrumpido, en el país carioca, por el proceso destitutorio a Dilma Rousseff. Desde aquí se observa una dinámica inversa de desestructuración de las protecciones que incluyeron, pero a la vez trascendieron, a la seguridad social. La recomposición neoliberal que se produce en el gobierno de Michel Temer dio los pasos iniciales y se consolidó bajo el mandato de Jair Bolsonaro. Una experiencia que reveló la pérdida de atributos poliárquicos de unas democracias que parecen estar en una larguísima transición (aunque parte de la ortodoxia politológica se apresuró a dar por superada) que no deja de registrar regresividades autoritarias.

De igual manera, el capítulo a cargo de Stella Mary García y María del Carmen García sobre Paraguay vuelve a inscribir la comprensión de los sistemas de protección y bienestar no sólo en el marco de una economía periférica sino en el de otras modalidades de dependencia. Paraguay al igual que otros países de la región no alcanzó una significativa industrialización por sustitución de importaciones quedando relegada a un papel de economía primario-exportadora. Además, desde los primeros hitos para instaurar un sistema de protección social nacional, en las primeras décadas del siglo XX, registra una dependencia ininterrumpida hacia actores extranjeros y organizaciones supranacionales, tanto en términos de asistencia técnica como de financiamiento económico. Una supeditación de largo aliento que menoscabó la débil acción estatal en este campo. Finalmente, otro elemento clave en el caso paraguayo, han sido los efectos que ha tenido el despliegue de un régimen autoritario de prolongada duración como fue la Dictadura de Stroessner entre los años 1954-1989. Todo esto condujo a procesos de una labilidad extrema en el desarrollo de una protección social institucionalizada.

Si como se indica, el bienestar y la protección de la población dependen del tipo de inscripción nacional en el proceso de acumulación capitalista mundial y de los grados de autonomía relativa de los Estados, es igualmente relevante la capacidad que éstos asuman en la implementación de sus políticas. No se trata solo de la capacidad de establecer decisiones autoritativas diría Easton (1997) sino del tipo y grado de interacción que el Estado fija con otras esferas proveedoras de bienestar en el territorio. Michael Mann llamaría a esto el poder infraestructural del Estado (1984). En el capítulo a cargo de Sonia Fleury y Carlos Eduardo Santos Pinho justamente se analiza el esquema de bienestar en Brasil en clave territorial y de régimen democrático. Los derechos sociales y su concreción en una ciudadanía social plena no se juegan exclusivamente en el plano normativo de las leyes y constituciones o en el nivel del diseño o elaboración de las políticas. Se concretan en la implementación, apropiación y usufructo de los bienes y servicios en cuestión en los territorios.

Esto ha sido sistemáticamente eludido por aquellos abordajes que se basan en una teoría de la ciudadanía que privilegia la dimensión territorial nacional cuando en los hechos son los gobiernos locales el lugar más interpelado para la exigencia de los derechos sociales. Desde este punto, la espacialidad del bienestar resulta clave. Diversos trabajos han analizado los procesos de creciente urbanización en América Latina empero pocos han sido los que han buscado integrarlos desde una mirada de efectivización de la ciudadanía social. La precarización laboral y el elevado nivel de desempleo, la violencia creciente, la reversión de expectativas de consumo —tan fundamentales en las políticas de inclusión social de los gobiernos “progresistas”— han sido elementos determinantes en las urbes latinoamericanas que concentran mayoritariamente a la población. Las repercusiones del proyecto neoliberal (que incluyó la depreciación de la protección al trabajo, la limitación del gasto público en las políticas con mayor tendencia a la universalización —educación y salud—, la desregulación y el desarme de mecanismos e instituciones que venían asegurando derechos ambientales y de minorías) ha sido especialmente gravoso para la ciudadanía urbana. La incompatibilidad de dicha agenda con el ideario social de la democracia supuso no sólo el acrecentamiento de los enfrentamientos de la ciudadanía con el gobierno, sino la profundización del carácter autoritario del mismo.

Esta puesta en jaque de la ciudadanía social está también atravesada por otras dinámicas ligadas a la espacialidad como han sido los procesos de urbanización. Desde este lugar, Luciana Andrade, corre el velo de los procesos de desprotección y exclusión social ligados al crecimiento y densificación de las grandes urbes en América Latina. El fenómeno de la suburbanización en la región muestra un desarrollo tardío y más moderado respecto a lo acontecido en otros países del continente como EE. UU. empero incorpora un patrón de estratificación y desigualación más evidente. Tomando como ejemplo Brasil indica que la suburbanización y la oferta de casas en condominios ha estado fuertemente atada a los grupos medios y altos. Estos continuaron habitando las áreas centrales de las grandes urbes, pero no exactamente en los centros históricos que perdieron población e

importancia, sino en los vecindarios periféricos a los centros, con accesibilidad a ellos y con adecuada infraestructura en términos de servicios. 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 sólo en términos plusvalía) del espacio. Una suerte de dinámica entre establecidos y forasteros, similar en sus protagonistas, pero de signo contrario a la descrita por Elias y Scotson (2016).

Ahora bien, los procesos antes mencionados también actuaron juntamente con otros ligados al plano de las ideas, las concepciones, valores y la generación de subjetividades. Estos fueron especialmente dinámicos en los últimos 40 años como consecuencia de la amplia productividad del proyecto neoliberal. Desde este lugar, Laura Vecinday, Eliana Lijterman y Malena Hopp nos revelan las dificultades de las políticas estatales que buscaron reconocer las transformaciones que se produjeron en el mundo del trabajo y que limitaron el proceso de ampliación del empleo protegido y de la seguridad social clásica como matriz de protección. El análisis toma como ejemplo dos programas implementados en Uruguay (2007) y Argentina (2009) que partieron de una crítica profunda a los programas desplegados 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. Las dos intervenciones estatales analizadas exhiben sus límites al no poder despegarse de una retórica y práctica de efectos estigmatizadores y desigualadores. Si bien volvieron a colocar al trabajo como vector de la integración social lo hicieron desde un lugar que contravino sus principios, justamente porque hicieron explícito que no implicaban relaciones laborales propiamente dichas y que no generaban derechos laborales. Menos aún derechos ciudadanos. De igual forma, las tensiones también se expresaron en la institucionalidad que acompañó a estas acciones. Si bien los “trabajos” promovidos incluyeron el de-

sarrollo 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, siguiendo siendo acciones focalizadas provistas desde las agencias estatales (ministerios, secretarías) ligadas a las políticas asistenciales y con prestaciones mínimas.

Las percepciones sobre el trabajo también han tenido su impacto en las problematizaciones sobre la cuestión de la inseguridad y en las políticas dedicadas al control del delito. Esto, como relata el capítulo de Emilio Ayo y Tatiana Jack que hace foco en Argentina, ha sido patente especialmente desde el espacio urbano. Importantes mutaciones se han producido en torno a las interpretaciones sobre la inseguridad en el marco de las políticas neoliberales asociando de manera diversa pero inalterable el par “delito y prácticas de los sectores populares”. En realidad, los autores sostienen que para explicar las causas de la inseguridad se erigió una serie que articuló “trabajo-política social-delito”. Hasta el día de hoy pareciera que la construcción de nuevas legitimidades a favor no sólo de una retórica punitivista en materia de seguridad sino de intervenciones que de manera muy real cuestionan las posibilidades de una convivencia democrática es una de las herencias neoliberales más difíciles de trastocar. Desde allí la otredad aparece como “peligrosa” y los espacios de lo común, incluso la misma noción de vivir en sociedad como una totalidad, se ponen en jaque.

Finalmente, el capítulo de que cierra la obra, a cargo de René Ramírez y Analía Minteguiaga, vuelve a plantear la importancia de reflexionar en torno al bienestar social (su definición, producción y distribución) desde un lugar que articule determinantes estructurales y superestructurales visibilizando el error de su planteamiento en términos unidimensionales. Desde lo acontecido en Ecuador, en los 10 años del gobierno de Rafael Correa, se exponen efectos inadvertidos de aquellas políticas de ampliación de derechos sociales que buscaron una mayor igualdad material en el marco de una estructura social históricamente desigual. Una estructura que había sido altamente prolífica en términos de las justificaciones y subjetividades que edi-

ficó para su pervivencia. El bienestar promovido, concentrado en su dimensión objetiva ligada al acceso a derechos socioeconómicos, al mejoramiento del ingreso y, con este, al crecimiento del consumo, conllevó un conflicto respecto al principio de igualdad y permitió reforzar la instalación de otros como la meritocracia, la igualdad de oportunidades o la responsabilidad individual que lo contradijeron. Así a medida que se iba alcanzando un tipo de “bienestar social” signado por una lógica de acumulación y de competencia entre sectores, la sociedad pareció mostrarse cada vez más permeable a aceptar la desigualdad como principio de justicia distributiva, lo que permitió conformar escenarios sociales desintegradores. Por esta razón, el capítulo vuelve sobre la necesidad de 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 “razones legitimadoras” para estas distancias puede no sólo neutralizar las acciones consideradas *per se* progresistas sino realimentar principios antagónicos.

\*\*\*

Si, tal como iniciamos esta reflexión los denominados Estados de bienestar, estuvieron atados a la necesidad de dar una primera respuesta a las crisis y límites del sistema capitalista (al menos en Europa, con sus claros matices para la utilización de este concepto en América Latina), hoy nos preguntamos ¿Qué esquemas de bienestar y protección social emergerán de la inédita crisis global que supone la pandemia de la COVID-19? ¿Cómo pensar de una manera superadora estos esfuerzos, sin caer en las restricciones de aquellos iniciales compromisos? Una crisis que es sanitaria pero también económica, política, social y cultural que, como venimos sosteniendo, se yuxtapuso a los efectos producidos por la dominante instalación del proyecto neoliberal en nuestra región.

En términos económicos deberemos capturar bajo qué formas la pandemia afecta al capitalismo global y, pensando en nuestra región,

cómo influye en la relación entre economías centrales y periféricas. En qué medida los efectos de la COVID-19 (como consecuencia de las medidas de aislamiento y distanciamiento social) se harán sentir sobre el mundo de la producción y el trabajo. Este último, tal como vimos, aún se reserva un papel preponderante en la definición y concreción del bienestar y la protección social. Por ejemplo, cuando pensamos en el aumento del desempleo y la informalidad laboral causados por la caída de la actividad económica. También será necesario prestar atención a las transformaciones en curso en el mundo del trabajo como el teletrabajo o a la proliferación de empleos en servicios de plataforma, y aquellas formas aún no vislumbradas. ¿Éstas darán lugar a nuevas regulaciones laborales, involucrarán o no modalidades de protección social? ¿Cómo deberán intervenir los Estados nacionales produciendo rearticulaciones entre el ámbito de la asistencia social y el de las políticas laborales, sin caer en los errores señalados en el libro?

Esto puede verse de manera patente en un ejemplo de la Argentina. Al inicio de la pandemia, en marzo de 2020, se creó el Programa de Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) que si bien ha dado una respuesta estatal rápida de contención a los efectos más urgentes de la pandemia ha generado importantes rechazos que permiten ver el desafío no sólo económico sino ideológico-cultural en ciernes. Se trata de un programa de transferencia monetaria para trabajadores informales y monotributistas de las primeras categorías (de más bajos ingresos). Las críticas han provenido de todos los frentes. Tanto desde los sectores a favor de una intervención mínima del Estado como de los que le reclaman un compromiso mayor. Por un lado, se sostiene que son intervenciones para los que “no trabajan”, que fomentará la cultura de la ociosidad y de la dependencia estatal y que el mercado por sí solo es el que deberá resolver tales efectos colaterales de la crisis. Por el otro, el reclamo se sitúa en que se trata de programas de transferencias monetarias mínimas, que ni siquiera alcanzan para la mera subsistencia, y que exigen certificación de condiciones de vida incompatibles con una noción de derechos. En ninguno de los dos casos, ni siquiera para sus propios diseñadores, se percibe como un

programa de empleo sino de asistencia a la emergencia. Tampoco está a cargo de ninguna agencia estatal asociada al mundo laboral ni se encuentra vinculado a otras protecciones de este ámbito como la seguridad social. En este sentido, aún nada tiene que ver con una respuesta de fondo que la inscriba en el ámbito de las políticas laborales (Mera, 2020; Página 12, 2020), y menos aún, con una solución aún más superadora, como la de un ingreso o renta ciudadana.

De igual forma otros desafíos ligados al mundo laboral nos impuso la actual y épica calamidad. La distinción entre trabajos “esenciales” y “no esenciales” ha hecho estallar los sentidos colectivos asociados a ciertas actividades, sin aún comprender los efectos anexos que esto tendrá. La pandemia ha revelado que aquellos considerados en la primera línea de batalla contra la COVID-19 (personal de salud, de cuidados a personas dependientes, de la industria alimentaria, de recolección de basura y saneamiento, etc.) son los que perciben remuneraciones más bajas, tienen menores protecciones asociadas a su trabajo y resultan escasa e infravalorados por la sociedad. ¿Qué pasa cuando lo esencial es en realidad la vida misma, pero el trabajo de protegerla y cuidarla no es apreciado? ¿Qué tipo de valoraciones y legitimidades se deberán recrear entre los sectores y las categorías ocupacionales de acá en adelante?

También con la pandemia se empezó a observar el desplazamiento de los límites entre la responsabilidad patronal y lo que cubre el salario. Un desplazamiento que vuelve a tener a los Estados en el centro de la escena. Por ejemplo, en Argentina se desarrolló el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) que buscó dar alivio económico a aquellas empresas y trabajadores afectados directamente por la caída de la actividad económica durante la emergencia sanitaria. Este se encuentra integrado por varias medidas, pero sin duda la más relevante tiene que ver con la asignación compensatoria del salario, es decir el Estado sale a subsidiar a las empresas en el pago de las remuneraciones.

Empero lo que iba a ser un programa temporal se está transformando, con la extensión de la pandemia, en una línea de acción cada vez más institucionalizada (BAE, 2020). Algunos incluso mantienen

que deberán sostenerse estas acciones varios años después de superada la fase más crítica de la emergencia. Esto nos enfrenta a la pregunta sobre las condiciones fiscales que al Estado le corresponderá instaurar para hacer frente a tamaña tarea y qué readecuaciones de compromisos supone con el actor empresarial y los sindicatos. En este sentido, el costo fiscal de las medidas masivas de protección social vuelve a poner el foco en dos condiciones emblemáticas de los proyectos neoliberales en la región. La primera los endeudamientos externos y la segunda las restricciones que han impuesto actores extranjeros de veto para la implementación de políticas de protección. Por otra parte, la nueva fiscalidad estatal obliga a reflexionar sobre los límites de legitimidad respecto a las ayudas sociales en momentos de excepcionalidad y la dificultad de su sostenimiento a lo largo del tiempo.

La presente reflexión nos ayuda a pensar lo que está realmente en juego y la posibilidad de dar un paso más allá. ¿Debemos seguir centrando nuestras disquisiciones sobre el bienestar sólo desde lo que nos habilita a pensar el sistema capitalista? ¿Por qué una y otra vez, pareciera que el trabajo y, fundamentalmente, una de sus modalidades (la asalariada) debe ser la piedra de toque en un mundo en el que justamente éste protege cada vez más sólo a una minoría? La crisis exacerbada por la pandemia da cuenta de la necesidad de concebir otras formas de protección no atadas al mundo de la producción y el intercambio de mercado. Pensar otras relaciones y otras subjetividades respecto al usufructo del bienestar, que lo amplíen y no segmenten, que lo integren y no excluyan. La discusión sobre la noción de ciudadanía y la extensión de sus fronteras semánticas es sin duda una vía factible, pero incluso, seguramente será necesario pensar otras si ésta queda arrinconada a un plano de formal igualdad.

Otro asunto igual de relevante han sido los problemas que en clave de género tuvieron aquellos primeros esfuerzos protectivos. La más contemporánea literatura sobre los regímenes de bienestar ha dado sobradamente cuenta de ello. Como suele achacar la perspectiva feminista, la relación de esos Estados del bienestar fue con el trabajador masculino estándar y con alta dedicación al trabajo; situación no extrapolable a las mujeres, si se tiene en cuenta que su papel económico

en la mayoría de los casos no está mercantilizado (Orloff, 1993). La pandemia ha visibilizado esto con crudeza. Si las mutaciones en el mundo del trabajo se analizan con perspectiva de género se observarán las consecuencias de la COVID-19 en la intensificación de la ya extendida y desigual distribución del trabajo doméstico y de cuidados (Martínez, 2020). Esto ha afectado de manera desproporcionada a las mujeres de todas las edades, y especialmente aquellas que sostienen hogares monomarentales con niños niñas y/o adolescentes a cargo. La suspensión de los servicios públicos y privados de cuidado, el cierre temporal de las instituciones de enseñanza y el aislamiento social preventivo sostenido de integrantes de la familia extendida que colaboraban en la tarea, dificulta la organización de la vida cotidiana. Asimismo, plantea serios desafíos a las endebles estrategias para la atención de aquellos adultos que no pueden realizar una vida autónoma debido a condiciones de salud o avanzada edad. La situación descrita expone con crudeza la magnitud de un problema social que es anterior a la pandemia pero que se ha vuelto ciclópeo con ésta y en el que están involucradas distintas formas de protección y desprotección social. Desde el lenguaje de los regímenes de bienestar, si antes de esta crisis y como consecuencia de las experiencias neoliberales se observó tanto una mercantilización como una familiarización en la provisión del bienestar y el cuidado, ante la nueva crisis que afecta a los hogares y en muchos casos involucra el cierre de las instituciones públicas se observa un potenciado proceso de re-familiarización y de profundización de la desigualdad en clave de género.

También habrá que prestar atención a las consecuencias subjetivas que tendrán las políticas de aislamiento social en otros sectores del bienestar, por ejemplo, ¿qué supone la reorganización de los sistemas sanitarios y educativos y qué impactos tendrán? Esto también vuelve a plantearnos desafíos respecto a la familiarización ya que si se observa lo sucedido en estos primeros meses han sido las familias y, especialmente, las madres quienes han sido el sostén de la escolaridad a distancia o virtual (UNESCO, 2020). En algunos casos ni siquiera se trata de apoyo educativo sino lisa y llanamente de la conducción e

instrumentación de todas las actividades enseñanza formal desde el ámbito doméstico (Cardini, *et al.*, 2020).

Por otra parte, esto sirve de ejemplo para aquel otro orden de problemas ligado a lo común o colectivo, a las responsabilidades compartidas. ¿Qué sucede con los procesos educativos cuando se pierde su dimensión pública de espacio de encuentro entre desiguales y diferentes? ¿Qué pasa cuando la dinámica privada del hogar, sus vínculos y valoraciones invaden la educación formal? ¿Estaremos ante escenarios parecidos a los que tuvieron lugar antes de la fundación de los sistemas educativos modernos con modalidades como los tutores o preceptores? ¿Qué puede suceder cuando el Estado, ante la situación de cierre de escuelas y de aislamiento social, relega una prerrogativa que ni siquiera los procesos de privatización asociados a la mercantilización de la educación habían logrado cuestionar? ¿La “familia educadora” pone en jaque al Estado como agente central, legal y legítimo de la educación formal? ¿Qué consecuencias puede traer esto? Esto es a lo que justamente nos referíamos por la dinámica endógena de las distintas esferas proveedoras de bienestar.

Asimismo, la crisis actual exige mirar estas contrariedades en clave espacial. El desmantelamiento de las redes de protección (salud, educación) durante el neoliberalismo y la siempre pendiente deuda de los sistemas de cuidado (adultos mayores, discapacitados y niñez) es, además, desigual en su distribución territorial. Si el ámbito local es el lugar más convocado para la exigencia de los derechos sociales qué pasa en plena pandemia. Es preciso y urgente incorporar una mirada integral del hábitat y de la disponibilidad de servicios de infraestructura básica (larga lista a los que ahora más que nunca hay que agregar la conectividad) al considerar las condiciones de vida de la población, más allá de su situación laboral o de obtención de ingresos. Las posibilidades de sostener en el tiempo el aislamiento social preventivo y mitigar la propagación del virus ha estado y está fuertemente estratificada no sólo social sino espacialmente.

Dependerá de las características de las viviendas y modos de habitación, su disponibilidad de servicios básicos y circunstancias para cumplir con las medidas sanitarias. Se destacan en este contexto las

tramas de organización barrial en barrios populares que venían formulando respuestas colectivas a necesidades concretas y cotidianas de infraestructura básica, cuidados de salud y alimentación, redes que se han multiplicado en esta difícil coyuntura incluso para la atención de las numerosas situaciones de violencia de género acaecidas en estos meses (Lavaca, 2020). Nuevamente es indispensable pensar en la provisión directa de estos servicios a nivel local. ¿Qué sucederá si se produce como ya se observa una pauperización de los sectores medios y bajos? ¿Qué cambios se gestarán en torno a la pobreza objetiva y subjetiva? ¿Cómo impedir que potenciales procesos de reorganización regresiva de la estructura social supongan revisiones igualmente regresivas de la serie empleo-sectores populares-inseguridad? ¿Habrá políticas para ellos y cuáles serán? Solo como botón de muestra, en Argentina, en estas primeras fases de la pandemia se han visto diversas estrategias que han reactivado la mencionada serie. Una primera refiere al rol de las fuerzas de seguridad durante las cuarentenas estrictas. Allí se sucedieron casos de uso excesivo de la fuerza y una aplicación de control del confinamiento según estratos sociales, especialmente en clave territorial (cuando los pobres y ricos están distribuidos en espacios claramente delimitados). En realidad, lo que se observó fue la reactivación del histórico hostigamiento hacia los sectores populares y, dentro éstos, a los jóvenes. Distinto fue el comportamiento de tales fuerzas públicas frente a las clases más acomodadas, lo que reveló concepciones diferenciales de las “cuarentenas” a ser aplicadas. La otra cuestión fue la construcción de un problema público de inseguridad cuando desde el Poder Judicial se decidieron excarcelaciones de presos para evitar una crisis sanitaria en las unidades penitenciarias. Se tematizó como la “liberación de presos”, aunque la medida fuera una recomendación internacional para morigerar los efectos devastadores de la COVID-19 en la población privada de su libertad, que mayoritariamente pertenece a los sectores más vulnerables y desprotegidos de la población. La presión generó una reacción sobredimensionada de los agentes judiciales que prácticamente la suspendieron.

En este marco deberemos preguntarnos si el Estado estará en capacidad de ofertar servicios para los sectores que se paupericen como consecuencia de la pandemia. Incluso para aquellos sectores que antes resolvían sus necesidades de bienestar vía mercado pero que ya no pueden hacerlo ¿O serán ahora con más fuerza las organizaciones sociales en los territorios las que terminen salvando las papas del fuego? ¿Será la hora del despliegue de la esfera asociativa comunitaria en la provisión de bienestar? ¿Qué dinámicas tendrá esa provisión, repetirá las del Estado, el mercado o la familia, o tendrá una propia que refuerce desde un lugar distinto los lazos de solidaridad y mancomunidad? Quizás ese paso más allá del que hablamos no resulte un paso hacia el vacío. Pues éste no es un desierto de experiencias ni está huérfano de protagonistas. Está colmado de esfuerzos e iniciativas que exigen ser resignificadas, revaloradas y amplificadas.

Lo antedicho vuelve sobre el plano de los sentidos culturales que, acuñados y fogueados durante el neoliberalismo, se refuerzan en el contexto de la crisis pandémica. Por ejemplo, la centralidad discursiva y valorativa de la meritocracia, el individualismo, el éxito personal, la legitimidad de formas de desigualdad simbólica y material y la ruptura inconsecuente de lazos de reconocimiento, solidaridad y reciprocidad. La reemergencia, con una fuerza y violencia inusitadas, de una noción de libertad sin restricción alguna, casi anárquica, revela la atmósfera tóxica que se respira. Esto parece haberse instalado cuando se observan las manifestaciones anticuarentena, la promoción del no uso del barbijo, incluso las conductas de provocar adrede contagios comunitarios para alcanzar una supuesta “inmunidad del rebaño” (Delgado, 2020). Un yo totalitario que se impone a cualquier construcción de un nosotros fraterno. Se presenta aquí un desafío político central: la relación entre la constitución de lo común y las posibilidades de los regímenes democráticos de raigambre popular, que buscan sostener su legitimidad y llevar a cabo políticas generalizadas de protección social, en el marco del avance de posiciones ideológicas conservadoras y de derecha que atentan no sólo contra la extensión de derechos sino contra amparos adquiridos. En ese marco, la necesidad de discutir colectivamente qué estilos de desarrollo permiten la

configuración de regímenes de bienestar más justos e igualitarios es perentoria. Y desarrollo entendido desde un lugar amplio en tanto modelo de sociedad deseable.

La tarea será lograr identificar qué elementos de esta coyuntura llegaron para quedarse y cuáles son mera continuidad o profundización de tendencias de largo aliento. En cualquier caso, las sociedades latinoamericanas, desde su historia y recorrido propio, se encuentran ante una enorme oportunidad de cuestionamiento de las múltiples desigualdades que exhibe con crudeza la pandemia. Se trata de una crisis que revela los límites de nuestros marcos de entendimiento, de nuestra manera de comprender los problemas “vitales” a los que nos enfrentamos y sus soluciones. Donde el bienestar, en tanto la producción y reproducción de la vida, debe ocupar el primer plano. Un momento único para utilizar toda nuestra potencia crítica en pos de la edificación de un futuro emancipador.

## Referencias

Buenos Aires Económico (BAE) (2020). “IFE 4 y ATP 7: el Gobierno adelantó sus planes para los beneficiarios”. En BAE (28/10/2020) <https://www.baenegocios.com/economia/IFE-4-y-ATP-7-el-Gobierno-adelanto-sus-planes-para-los-beneficiarios-20201028-0030.html>

Cardini, Alejandra; Bergamaschi, Andrea; D’Alessandre, Vanesa; Torre, Esteban y Ollivier, Agustina (2020). Educar en tiempos de pandemia. Entre el aislamiento y la distancia social. Documento de trabajo. Buenos Aires: CIPECC. <https://www.cippec.org/publicacion/educar-en-tiempos-de-pandemia/>

Delgado, Lionel (2020). “¿Inmunizar la sociedad? El covid19 y el fascismo comunitario”. En El Salto (01/04/2020). <https://www.elsaltodiario.com/coronavirus/inmunizar-sociedad-covid19-fascismo-balcon-comunitario>.

Easton, David (1997). “Categorías para el análisis sistémico de la política”. En: Easton, David (comp.) Enfoques sobre Teoría Política (pp. 216-231). Buenos Aires: Amorrortu editores.

Elias, Norbert y Scotson, John (2016). Establecidos y marginados. Una investigación sociológica sobre problemas comunitarios. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Esping-Andersen, Gøsta (1993). Los tres mundos del Estado del Bienestar. València: Alfons el Magnànim.

Grassi, Estela (2019). “¿Qué deja el conservadurismo neoliberal? Resquebrajamiento de los lazos sociales y algunos desafíos de la política socio-laboral”. En *Cátedra Paralela* No. 16. <https://catedraparalela.com.ar/revistasoficial/revista16/2-EstelaGrassi.pdf>

Lavaca organización (2020). “¿Qué pasa en la Villa 31?: Del desastre estatal a la organización barrial”. En página web de Lavaca.org (30/05/2020). <https://www.lavaca.org/notas/que-pasa-en-la-villa-31-del-desastre-estatal-a-la-organizacion-barrial/>

Lechner, Norbert (1982). “El proyecto neoconservador y la democracia”, en Rojas Aravena, Francisco (ed.) *Autoritarismo y alternativas populares en América Latina* (pp. 23-70). Costa Rica. FLACSO.

Mann, Michael (1984). “The autonomous power of state: Its origins, mechanisms and results”. En *European Journal of Sociology*, 25 (2), 185–213.

Martínez Franzoni, Juliana (2020). “Pensar los cuidados en medio de la gran pandemia”. Entrevista a Juliana Martínez Franzoni por Ailynn Torres Santana. En *Revista Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/pensar-los-cuidados-en-medio-de-la-gran-pandemia/>

Mera, Manuel (2020). “Reactivación del empleo: el IFE puede ser una política de inclusión laboral”. En *El Economista* (26/08/2020) <https://eleconomista.com.ar/2020-08-reactivacion-del-empleo-el-ife-puede-ser-una-politica-de-inclusion-laboral/>

Orloff, Ann Sh. (1993). “Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states”. En *American Sociological Review*, 58, 303-328.

Página 12 (2020). “Evalúan reconvertir el IFE en un plan de capacitación para el empleo de jóvenes”. En *Página 12* (09/09/2020) <https://www.pagina12.com.ar/290730-evaluan-reconvertir-el-ife-en-un-plan-de-capacitacion-para-e>

UNESCO (2020). *Impacto de la COVID-19 en la educación*. <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>