

## **El postpostneoliberalismo sudamericano: una mirada desde las políticas sociales y la relación Estado-mercado**

Ponencia preparada para el XIV Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración

Grupo de Trabajo: 6.10 – América Latina en transición: el nuevo giro conservador y la crisis de las izquierdas.

### Autores:

Nicolás Dvoskin

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (Argentina), Becario Posdoctoral ALEARG en el ZILAS, Universidad Católica de Eichstätt – Ingolstadt (Alemania).

Contacto: [Nicolas.Dvoskin@ku.de](mailto:Nicolas.Dvoskin@ku.de) / [ndvoskin@gmail.com](mailto:ndvoskin@gmail.com)

Mayra Bevegni

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de la República (Uruguay), Candidata a Magíster en Ciencia Política en la Universidad Católica de Eichstätt – Ingolstadt (Alemania).

Contacto: [mayrabevegni@hotmail.com](mailto:mayrabevegni@hotmail.com)

## **I. Presentación del trabajo**

Poco después del final del siglo XX el sociólogo y politólogo brasileño Emir Sader lanzó a debate un concepto sumamente polémico: el postneoliberalismo, asumiendo que la era neoliberal en América Latina -y más precisamente en América del Sur- había llegado a su fin (Sader, 2008). La experiencia del “No al ALCA” de 2005, impulsada principalmente por los presidentes Chávez en Venezuela, Lula en Brasil y Kirchner en Argentina, más la expectativa de victoria de Evo Morales en Bolivia, daba a entender que América del Sur se encaminaba hacia procesos de resignificación de la democracia a partir de gobiernos que se decían a sí mismos populares, y que, con notorias diferencias entre sí, compartían no solo una mirada geopolítica sudamericanista sino una lectura crítica del neoliberalismo.

En un volumen monumental sobre la experiencia de los postneoliberalismos de toda la región publicado por CLACSO, Francisco López Segrera (2016, págs. 64 - 67) describe las dieciocho características comunes del postneoliberalismo latinoamericano, entre las que destacamos:

- Recuperación del control de sectores estratégicos por parte del Estado, pero sin dismantlar ni cuestionar en forma drástica el sistema capitalista existente.
- Control del excedente económico y de los recursos financieros.
- Mantenimiento del modelo basado en la exportación de materias primas en detrimento del desarrollo industrial.
- Rechazo al “Consenso de Washington” pero sin modificar el carácter extractivista de las economías.
- Nuevas fórmulas de integración regional como CELAC o UNASUR.
- Redistribución de la riqueza.
- Grandes inversiones en servicios públicos como salud y educación.
- Populismo asistencialista en beneficio de los sectores menos favorecidos.
- Alianza con movimientos sociales e indígenas.
- Política exterior autónoma de los intereses de Estados Unidos y la Unión Europea.

La conceptualización de Sader y de gran parte de CLACSO, basada en gran medida en los éxitos económicos que vivieron estos países -que no fueron muy distintos de aquellos de los países sudamericanos en los que no hubo importantes cambios políticos, como Colombia o Perú-, permitió que se construya este concepto de post-neoliberalismo como una certeza de que los años neoliberales habían quedado atrás para siempre, y que incluso podía expresar un camino anticapitalista. Decía Sader en 2008 que

“el posneoliberalismo es el camino de negación del capitalismo en su fase neoliberal, que mercantiliza todo, en que todo tiene precio, todo se compra, todo se vende. El posneoliberalismo, al contrario, afirma derechos, valores, esfera pública, ciudadanía y ahí se da la disputa fundamental de nuestro tiempo, en que América Latina es el escenario más importante, el eslabón más débil de la cadena neoliberal” (Sader, 2008, pág. 43).

Uno de los autores de este texto participó de ese consenso en sus primeros años como becario doctoral, entre 2011 y 2013, argumentando, en sus primeros textos sobre seguridad social y política social, que el postneoliberalismo venía a proponer una resignificación de la responsabilidad colectiva sobre las situaciones económicas y sociales individuales, y que en este sentido se relegitimaba la política pública como mecanismo para garantizar derechos sociales, otrora solo responsabilidad individual de los propios ciudadanos<sup>1</sup>.

Una pregunta que surgía en aquel momento era si estos procesos eran solo una reacción a las crisis y catástrofes del neoliberalismo o si, por el contrario, tenían fundamentos propios. Es decir, si la legitimidad de estas nuevas políticas redistributivas, más o menos contestatarias del régimen económico global, se debía al asentamiento de bases de un orden nuevo o no. Y en este sentido es que surgían en algunos países -principalmente en Argentina y Brasil- comparaciones con el período pre-neoliberal. ¿Se trataba de un retorno a las políticas de industrialización sustitutiva, el Estado interventor y los sectores económicos principales mirando hacia el mercado interno, con la consecuente necesidad de salarios relativamente altos? ¿O se trataba de otra cosa? En algunos textos argumentamos lo segundo, pero principalmente desde argumentos políticos antes que económicos: el postneoliberalismo coincidía con el neoliberalismo y disentía con el pre-neoliberalismo respecto a la búsqueda de homogeneidad social. Quizás como resignación, el postneoliberalismo nunca se propuso la igualdad ni la homogeneidad, sino la inclusión, y la política social, a partir principalmente de transferencias condicionadas de ingresos, cumplió un rol muy importante. Sobre este aspecto nos detenemos en la sección II de este trabajo.

La apuesta por la heterogeneidad inclusiva refiere quizás a objetivos económicos menos pretenciosos, pero a una apertura política mucho mayor: si no tenemos que ser todos iguales, podemos permitir la diversidad. No es casual, entonces, que este haya sido el período de apertura

1 En Dvoskin (2011), por ejemplo, hacemos un análisis de la política social y principalmente de la política previsional en Argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011) en clave de recuperación de una legitimidad democrática completamente rupturista con la legitimación neoliberal.

en toda América Latina de reivindicaciones de pueblos originarios, feminismos y disidencias sexuales. Inclusión en la diversidad, antes que igualdad. Dependiendo del caso, se articularon demandas desde abajo -algunas de larga data- con impulsos desde los propios gobiernos.

Tal como sugiere el tema del panel para el que presentamos esta ponencia, estamos presenciando un giro conservador, que no es solo latinoamericano sino mundial. Acerca de las lógicas de legitimación de este giro a nivel mundial, a partir del renovado rol de las redes sociales, nos dedicamos en la sección IV de este trabajo.

La dimensión latinoamericana del giro a la derecha ya había sido identificada por López Segrera en 2016 tras los triunfos electorales de Mauricio Macri en Argentina y de Sebastián Piñera en Chile y el golpe parlamentario perpetrado contra Dilma Rousseff en Brasil. Este giro, cuya mayor expresión es el gobierno de Jair Bolsonaro, se legitima principalmente desde este combate a las diversidades y disidencias. Detrás de eso están presentes las reformas pro-mercado -ya implementadas en los nuevos gobiernos de Argentina y Ecuador, por ejemplo-, pero no queda del todo claro qué sucederá con las políticas sociales. Sí, todo parece indicar que hay un retorno, por lo menos en el plano simbólico, de las legitimidades neoliberales en lo que refiere a la auto-responsabilización individual. Jugando con los términos de Sader, nos proponemos preguntarnos por el postpostneoliberalismo. ¿Existe? ¿Qué diferencias tiene con el primer neoliberalismo? O, en todo caso, ¿se mantiene en pie la hipótesis de que existió un primer postneoliberalismo? En la sección III de este trabajo definimos sucintamente la agenda de la política social postneoliberal y su crítica al pasado neoliberal y en la sección V arribamos a los interrogantes respecto de la política social postpostneoliberal y la reconfiguración de la relación entre Estado y mercado que de ella podría desprenderse. En la sección VI presentamos las conclusiones preliminares y futuras líneas de trabajo que de este texto se desprenden.

En este trabajo por ahora muy preliminar, que combina parte del marco teórico del proyecto de investigación posdoctoral que uno de los autores lleva a cabo en la Universidad Católica de Eichstätt-Ingolstadt acerca del rol de la política social en la estructuración política y económica de América Latina en los años sesenta y setenta del siglo pasado, con parte del marco teórico del proyecto de investigación de Maestría en Ciencia Política de su coautora en la misma universidad, nos proponemos pensar en el presente y en el futuro y preguntarnos qué rol cumple la política social, qué tipo de política social se legitima, y qué relación se está estableciendo entre la democracia política y los derechos sociales en la América del Sur de hoy.

## **II. Marco teórico: modelos de acumulación, políticas sociales y utopías**

En esta sección presentamos el esquema teórico desde el que abordamos el problema de la legitimación de la política social como forma de interpretar la relación entre Estado y mercado que en cada época se propone o se entiende como hegemónica. Un desarrollo preliminar de esta perspectiva es el que hemos desarrollado en Dvoskin (2019b), donde hacemos eje en la comparación entre el período que aquí denominamos postneoliberal y los viejos modelos desarrollistas en América Latina, mas con una preocupación mayor en los modelos de desarrollo que la que manifestamos en esta ponencia. Esquemáticamente, definimos aquí cuatro momentos de la historia latinoamericana, en función de los paradigmas sobre el desarrollo vigentes o preponderantes en cada momento: desarrollismo temprano (desde los cincuenta hasta mediados de los sesenta), desarrollismo tardío (desde mediados de los sesenta hasta mediados de los setenta), neoliberalismo (desde mediados de los setenta o principios de los ochenta hasta el cambio de milenio) y postneoliberalismo (durante la primera década del siglo XXI). Precisamente, la pregunta que intentaremos responder hacia el final del trabajo es cómo incorporar al postpostneoliberalismo en un esquema con estas características.

A tal fin, un punto de partida puede ser la distinción entre conceptos que muchas veces se presentan como sinónimos o similares: seguro social, seguridad social, justicia social, desarrollo social, asistencia social, inclusión social. ¿Son lo mismo? Si no, ¿cuáles son las diferencias entre ellos? ¿Refieren a diferentes utopías? ¿En qué momento de la historia se impuso cada uno? ¿Cómo se relacionan las políticas públicas y las utopías sociales según cada uno de ellos?

Seguridad social es un concepto viejo, de principios del siglo XX, pero que hacia los años cincuenta se transformará de un término más bien técnico a un anhelo político, al tiempo que se diferencien los conceptos de seguro social y seguridad social (en inglés, *social insurance* y *social security*), los cuales anteriormente eran entendidos como sinónimos. El seguro social será entendido como un medio para alcanzar el status de seguridad social. Hacia los años setenta el concepto de seguridad social volverá a ser entendido en términos técnicos, principalmente a partir del arribo de las teorías neoclásicas sobre la reforma previsional (ver Dvoskin, 2014), debido a que en la literatura anglosajona el término *social security* muchas veces refiere al sistema de pensiones a la vejez y no a un abanico más amplio de protecciones sociales.

La justicia social, por su parte, será una importante utopía entre los años cuarenta y

principios de los sesenta, lo que coincide con la primera etapa de los desarrollismos latinoamericanos. En Argentina, será la bandera del peronismo que gobernará entre 1946 y 1955. En el mismo período, los gobiernos de Carlos Ibáñez del Campo en Chile y Getúlio Vargas en Brasil, entre otros, le darán al concepto una entidad regional. La utopía de la justicia social se construye desde el fin de la segunda guerra mundial, cuando se consolidan, principalmente en el Cono Sur, los procesos de industrialización por sustitución de importaciones.

Esta utopía, si bien distanciada de la del comunismo, refiere a una sociedad homogénea que se corresponda con el paradigma productivo fordista: bienes homogéneos producidos a gran escala y consumibles por una clase media pujante que disfruta del pleno empleo. El crecimiento económico acelerado hará que este proceso sea irrefrenable, pero la protección social, bajo la forma preferente de protecciones contributivas sobre la nómina salarial, es necesaria para asegurar que la oferta de bienes se cruce con la demanda efectiva. Sólo si hay pleno empleo formal las protecciones contributivas pueden entenderse como universales. El núcleo de la búsqueda de la justicia social es que políticas homogéneas llevarán a una sociedad homogénea.

El desarrollo social, por su parte, surge como concepto a principios de los setenta, precisamente para explicar la diferencia entre el mero crecimiento económico y el bienestar social (Seers, 1970). Este concepto será central en el diagnóstico de las organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas o la OIT. La política social jugará aquí un rol mucho más importante, precisamente porque se entenderá que las políticas de crecimiento de la década anterior no habían redundado en una eliminación de la pobreza o de los males estructurales.

El diagnóstico será el de la heterogeneidad estructural -es decir, la coexistencia de sectores de alta y baja productividad-, y la política social específicamente direccionada hacia estos sectores rezagados o abandonados pasa a ser entendida como un canal para el desarrollo. En este sentido, en el desarrollismo tardío serán las políticas heterogéneas las que nos lleven a nuestra utopía de una sociedad homogénea.

El ascenso del neoliberalismo llevará al abandono de la mayoría de las propuestas e intenciones de las décadas previas. El nuevo paradigma hegemónico -que saldrá a disputar al desarrollismo en los setenta, se consolidará en los ochenta y se volverá completamente hegemónico en los noventa- sostendrá que el mercado puede resolver todos nuestros problemas y que cualquier intento por regularlo o disminuir sus jurisdicciones llevará a resultados negativos.

Sin embargo, mientras algunos liberales extremos renegarán de cualquier tipo de

política social, otros entenderán que los procesos de transformación estructural propuestos demandarán tiempo y que, entonces, la política social será necesaria para sostener políticamente la transición hacia una economía plena de mercado (Vilas, 1997). Esto fue parte de la agenda que las principales organizaciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, empezaron a promover desde mediados de los noventa. (Banco Mundial, 1997), y marca el origen del concepto de asistencia social: esta no se concibe como un reconocimiento de derechos, no debe estar disponible para todos o para siempre, su otorgamiento debe estar debidamente justificado y, sobre todo, su monto debe ser pequeño, como para no desincentivar la búsqueda de trabajo y, por ende, no alterar el salario de equilibrio del mercado de trabajo privado (Felder, 2007).

En este sentido, en el largo plazo no debería existir ningún tipo de régimen especial o protección social. Desde ya, los neoliberales extremos desde el inicio venían planteando que no debería existir ningún tipo de protección social compulsiva, sino solo seguros voluntarios privados (Dvoskin, 2014). Volviendo a los no tan extremos, exceptuando las políticas asistenciales de corto plazo que proveerán la estabilidad política necesaria para las transiciones pro-mercado, las políticas sociales han de ser homogéneas. Pero el neoliberalismo va a rechazar las virtudes de una sociedad homogénea, en tanto la heterogeneidad es el principal incentivo que motiva a las fuerzas del mercado. En este sentido, políticas homogéneas o criterios homogéneos nos llevarán a la utopía de una sociedad heterogénea.

Por último, el postneoliberalismo expresará la caída en desgracia de las utopías neoliberales. Las graves crisis económicas llevarán a una reconfiguración de las legitimidades, y en América Latina estos procesos de deconstrucción del neoliberalismo fueron acompañados por el reconocimiento de derechos de minorías o grupos históricamente discriminados, como las comunidades indígenas, las mujeres, los colectivos LGBTTIQ, etc.

Simultáneamente se reconocen la imposibilidad y la inconveniencia de la homogeneidad social, precisamente porque la diversidad y el pluralismo se imponen como tendencias. Este proceso de reconocimiento de la diversidad se está dando en todo el mundo (un buen indicador es el crecimiento del número de países que autorizan los matrimonios homosexuales), pero sólo en América Latina esto se ha enmarcado en las críticas al desastre neoliberal. En este sentido, la protección social toma ahora el nombre de inclusión social: todos habremos de ser diferentes, nuestras diversidades han de ser respetadas, pero todos debemos estar incluidos en una sociedad heterogénea. Como somos diferentes hemos de recibir diferentes tratos, y los grupos sociales

históricamente excluidos han de ser priorizados. Por eso, en el postneoliberalismo hablaremos de políticas heterogéneas que nos han de llevar a una sociedad heterogénea.

El esquema recién descrito puede ser resumido en el siguiente cuadro:

		Sociedad utópica			
		Homogénea		Heterogénea	
Política social	Homogénea	Desarrollismo temprano		Neoliberalismo	
		1940s a 1960s	Justicia social	1980s a 2000s	Asistencia social
	Heterogénea	Desarrollismo tardío		Postneoliberalismo	
		1960s a 1970s	Desarrollo social	2000s	Inclusión social

Entonces, según este esquema, la principal diferencia entre el período que se abre después del neoliberalismo y el que culmina antes de él es la búsqueda por la homogeneidad social. Comparando viejos desarrollismos (temprano y tardío por igual) con el postneoliberalismo, encontramos que en el segundo las utopías son de inclusión, pluralismo y diversidad. Quizás sea esta una forma de lidiar con la presente y aparentemente inquebrantable tendencia a la desigualdad económica. Pero si nos alejamos de las miradas economicistas esta búsqueda de la heterogeneidad inclusiva puede ser vista positivamente y no como resignación. Entonces, quizás la inclusión social pueda ser entendida como un concepto nuevo que combina las críticas al neoliberalismo con el reconocimiento de las diversidades. En este sentido, ¿cómo se configuran las utopías del postneoliberalismo y qué las diferencia de las viejas utopías de los años sesenta y setenta?

Al igual que los Estados de bienestar europeos, el programa desarrollista latinoamericano incluía una convocatoria implícita a determinado orden social. De hecho, durante su etapa temprana, que coincide con un período -principios de los sesenta- de democracias en todos los países, se creía profundamente en la posibilidad de que los conflictos políticos tuvieran una solución técnica. Es decir, el crecimiento del producto y de la productividad eventualmente eliminarían cualquier tensión y motivo de lucha, y los países de la región. El desarrollismo tardío no fue tan optimista. La imposibilidad de una solución técnica a los conflictos políticos se hizo

evidente y a consecuencia emergieron y se legitimaron regímenes autoritarios institucionalizados. En comparación con el período previo, la necesidad de cierto orden social, ahora atravesada en muchos países por la moralidad cristiana o el llamado al comunitarismo, era un reconocimiento de las dificultades del proceso económico antes que un cambio radical de principios. Si antes el camino a la utopía necesitaba máquinas y energía, ahora además necesitaba moral y autoridad.

Pero, independientemente del camino a seguir, nos referimos a una época que mundialmente estaba atravesada por utopías, en todos los casos por utopías optimistas, pero muchas veces contradictorias entre sí. Entre los años cincuenta y setenta en América Latina no solo prácticamente todos los grupos políticos perseguían intereses de transformación sustancial, sino que estaban convencidos de que triunfarían. En América Latina, muchísimos movimientos juveniles se vieron inspirados por la Revolución Cubana en 1959 y el Mayo Francés en 1968. Neo-marxistas, dependentistas, anti-colonialistas e incluso cristianos tercermundistas pueden ser incluidos dentro de estas tendencias, muchas de las cuales convocaban a destronar al capitalismo. Pero, obviamente y más allá de momentos de muchísima convocatoria, estos no eran los paradigmas hegemónicos en América Latina.

El desarrollismo de mediados del siglo XX, tanto en su versión temprana como en su alternativa tardía, proyectaba para el mediano plazo una América Latina capitalista y de altos ingresos. Esperaba una sociedad organizada en familias nucleares heterosexuales, donde el hombre del hogar es el que debía estar empleado y ganar un salario que debía ser suficiente como para alimentar a una esposa que permanezca en casa y a sus hijos, tener margen de ahorro y aumentar su consumo de bienes durables año a año. Algunos programas incluso planteaban que el desarrollo económico acelerado podría eliminar el flagelo del trabajo femenino.

En síntesis, mientras los desarrollistas tempranos pensaban que la tecnología sería la llave para organizar la sociedad, los desarrollistas tardíos entendían que la religión, la moral y la comunidad serían elementos necesarios para ayudar a la tecnología, porque el camino hacia la utopía era mucho más difícil del que se había imaginado previamente. Consecuentemente, los desarrollistas tempranos creían en una democracia fuerte que acompañaría el reconocimiento simultáneo de los derechos civiles, políticos y sociales. En tanto, los desarrollistas tardíos no necesariamente rechazaban a los regímenes autoritarios que asegurarían el orden social necesario para el desarrollo económico.

El neoliberalismo rechaza la posibilidad de una sociedad organizada desde el gobierno o cualquier institución activa: las sociedades han de ser organizadas por el mercado a través de la correcta provisión de incentivos para el progreso y las responsabilización individuales. El esfuerzo es premiado y el desinterés castigado. Esto abrió la puerta a un mayor reconocimiento de las demandas por el respeto a la diversidad. Si existen distintas maneras de organizar nuestras vidas, y es el mercado el que las aprueba o desaprueba a través de sus premios y castigos, ¿puede la moral contradecir al mercado? Al mismo tiempo, si los incentivos individuales han de promover el bienestar, ¿tiene sentido seguir pensando en la igualdad social como utopía?

Desde ya, mientras muchos discursos neoliberales defendían y promovían la diversidad, sus consecuencias concretas muchas veces reforzaban las tradicionales estructuras de poder. El retiro del Estado arrojó a los hogares, y dentro de ellos a las mujeres, las responsabilidades sobre los cuidados. La reducción de los salarios reales llevó a que el ingreso de un miembro del hogar no alcance para satisfacer las necesidades de toda la familia. Las mujeres se arrojaron en masa al mercado laboral, en muchos casos bajo condiciones de informalidad y bajísimos salarios, pero simultáneamente mantuvieron su responsabilidad en las tareas domésticas y de cuidado. Las horas reales de trabajo femenino, considerando el tiempo dentro y fuera del hogar, se vio enormemente incrementado, principalmente en los sectores más humildes de la población.

Como afirmamos antes, hacia mitad de los noventa las mismas instituciones financieras internacionales que promovieron las reformas neoliberales reconocieron que las reformas no habían sido tan sencillas, y aquí surgió la asistencia social como la principal forma de política social (Draibe, 1994). Muchos de los programas sociales desarrollados hacia finales de los noventa fueron diseñados específicamente para proteger mujeres. Se trata tanto de programas pensados para mejorar las capacidades productivas o la empleabilidad como de programas de transferencias monetarias condicionadas que priorizaron a las mujeres como receptoras de las asignaciones, pero siempre con la perspectiva de que estos planes serían temporarios y abarcarían solamente el período de transición. El debate acerca de las consecuencias en términos de igualdad de género de estos programas, atravesando el empoderamiento pero al mismo tiempo la reproducción de estructuras de sumisión, aun continúa abierto.

### **III. La crisis del neoliberalismo y la política social postneoliberal**

Como afirmamos en la introducción, fue América Latina, y principalmente América del Sur, la primera región del mundo en la que las recetas neoliberales fueron abiertamente desafiadas desde instancias gubernamentales. Una de las razones puede ser la virulencia con la que las crisis propias del neoliberalismo afectaron a grupos mayoritarios. En algunos países, como Brasil, Argentina o Bolivia, el colapso económico del cambio de siglo trajo consigo resultados sociales y humanitarios nunca antes vistos. Esto da pie a lo que en las primeras páginas de este texto hemos definido como postneoliberalismo.

Respecto a la política social, en tiempos postneoliberales las transferencias condicionadas inventadas en el neoliberalismo no solo no se eliminaron sino que se expandieron. Lo mismo sucedió con programas de pensiones no contributivas, por ejemplo a la vejez, que tuvieron muchísima acogida debido a que eran muchos los ancianos que, debido al alto desempleo y la alta informalidad del período neoliberal, no habían podido retirarse con todos los años de aportes necesarios (Rofman et al., 2014). El guarismo de adultos mayores sin los aportes requeridos bajo el modelo contributivo era, y sigue siendo, mucho más alto en mujeres que en varones.

Aunque los marcos institucionales de estas políticas no fueron tan distintos a los de los tiempos neoliberales, su legitimación discursiva y su encuadre mediático fueron muy diferentes. En los países en los que la crisis neoliberal no fue tan aguda y donde quizás no podemos hablar de postneoliberalismo, como Chile, las diferencias fueron menores. En otros, como los ya mencionados Argentina, Bolivia o Brasil, las diferencias fueron sustanciales.

El arribo del nuevo siglo nos hizo darnos cuenta de que las transformaciones estructurales causadas por las reformas neoliberales tendrían consecuencias de largo plazo. Aquellos países del Cono Sur que habían experimentado situaciones de pleno empleo formal a mediados del siglo XX se dieron cuenta que la probabilidad de replicar esa situación cincuenta años después era muy baja. Empezamos a hablar de pobreza estructural y de inempleabilidad. En ese sentido, la política social deja de ser transitoria para convertirse en permanente. Enormes grupos sociales pasarán a requerir asistencia y ayuda por mucho tiempo antes de poder conseguir un empleo formal que satisfaga sus necesidades.

Las transferencias condicionadas de ingresos se consolidaron como una invención latinoamericana de exportación, principalmente porque demostraron una enorme capacidad para

combatir la pobreza extrema a un costo relativamente bajo. De hecho, la cuasi-universalización en la mayoría de los casos redujo considerablemente los costos burocráticos de las intervenciones, lo que llevó al consenso de que estas políticas eran un camino relativamente barato en términos fiscales. Sin embargo, lo limitado de sus montos en la mayoría de los casos - Argentina en este sentido ha sido una excepción hasta el año 2015, por pagar montos mucho más elevados que el resto de los países- hizo que los impactos sobre pobreza no extrema o sobre las condiciones de vida de los sectores medio-bajos no hayan sido tan profundos.

En este sentido, y volviendo a nuestro esquema conceptual presentado en la sección anterior, nos podemos preguntar si es posible convertir a esta política social ampliada en un medio para una sociedad igualitaria. La respuesta, inmediata, es que ese objetivo habría requerido cambios económicos, políticos y sociales mucho más radicales, los cuales sí fueron parte de la retórica política en algunos países de la región, como Venezuela o Bolivia, pero no en los demás. La herencia material del neoliberalismo y las restricciones políticas imposibilitaron reconvertir las crisis neoliberales en transformaciones radicales que nos podrían llevar hacia la equidad. En cambio, el concepto que se impuso y la búsqueda que se encaminó fue la de la inclusión. De alcanzar el objetivo, no seríamos todos iguales, pero nadie quedaría afuera.

La persistente desigualdad económica es consecuente, asimismo, con la heterogeneidad social. ¿Todas las familias han de ser iguales? ¿Todas las escuelas han de enseñar los mismos contenidos? Aunque el fenómeno sea global, América Latina pasó a estar atravesada por un período de legitimación de demandas asociadas a derechos de minorías. El matrimonio igualitario, las autonomías de los pueblos originarios, las cuotas raciales y étnicas, las cuotas para discapacitados, la identidad de género y otras agendas de minorías se impusieron en el escenario político. La utopía de la inclusión, quizás entendida como un autoreconocimiento de las imposibilidades de una transformación social mayor, tuvo la virtud de poder incorporar estos reclamos mucho más fácilmente que cualquier utopía igualitaria, pues, precisamente, no todos debemos ser necesariamente iguales.

Desde ya, tanto el desarrollismo tardío como el postneoliberalismo compartieron como premisa la necesidad de la redistribución del ingreso como un elemento necesario de su intervención económica y social. Por lo menos en el corto plazo, para que algunos reciban algo más otros deben resignar algo también. Durante la primera década del siglo la desigualdad disminuyó prácticamente en toda América Latina, incluso en aquellos países en los que no se

experimentaron cambios políticos sustanciales respecto de la década anterior. Las condiciones externas fueron beneficiosas durante la primera mitad, principalmente a partir del aumento de los precios de exportación y las bajas tasas de interés internacionales.

Esto viró completamente después de la crisis financiera mundial de 2008, y las experiencias postneoliberales comenzaron a tambalear. En algunos casos hubo reversiones menores y en otros cambios importantes. Diez años después, el giro en la región es prácticamente total, pero el proceso fue paulatino. La constitución de un postpostneoliberalismo tuvo hitos fundamentales -como las elecciones de Bolsonaro y Macri, el giro “traicionero” de Moreno en Ecuador o el rechazo al referéndum por la paz en Colombia-, pero de hecho la conformación de la deslegitimación del intervencionismo postneoliberal se fue dando de a poco. En este sentido es que nos podemos preguntar si las utopías sociales y sus propuestas de realización fueron coherentes con las transformaciones que de hecho acontecieron. Podemos preguntarnos si, quizás, estas transformaciones necesitaban más sustentos sociales y políticos. O, incluso, si el cambio cultural necesario para legitimar procesos de reversión del neoliberalismo debió haber sido más profundo. ¿El implementar medidas económicas más radicales, como por ejemplo masivas expropiaciones de tierras o de corporaciones, podría haber evitado las reversiones? Desde ya, estas preguntas están abiertas.

#### **IV. El cambio de década económico y comunicacional (y por ende, político)**

En esta sección del trabajo proponemos enfocar el problema del giro conservador hacia el postpostneoliberalismo desde la perspectiva comunicacional. En la sección previa introdujimos nuestra postura acerca de las limitaciones de la política social y de la política intervencionista en general en el período postneoliberal a la hora de proponer transformaciones profundas que solidifiquen su proceso. Ahora bien, ¿cómo se han conjugado estos cambios económicos y sociales con las tendencias globales en materia comunicacional? ¿En qué sentido la enorme transformación mediática ha facilitado el camino del postpostneoliberalismo, y qué rol ha jugado allí la apertura a la deslegitimación de la política social previa<sup>2</sup>?

Sólo por dar un ejemplo, en el año 2009 se sancionó en la Argentina la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual -popularizada como Ley de Medios-, cuya aplicación fue muy

<sup>2</sup> Algunas de las apreciaciones vertidas en esta sección han sido expuestas en Dvoskin (2019a), donde se construye un argumento similar para explicar la difusión masiva de ideas anarcoliberales, principalmente en Argentina.

menor durante el kirchnerismo, debido a la permanente interposición de recursos judiciales de los grandes medios de comunicación afectados, y fue finalmente derogada por el gobierno de Macri poco después de asumir la Presidencia de la Nación. Fue quizás uno de los debates políticos que más hondo caló en la esfera pública, con discusiones por doquier respecto a la veracidad o falsedad de lo que mostraba o decía la televisión.

Para ciertos sectores de la sociedad quedó bastante claro el rol que habían jugado los grandes grupos concentrados de medios de comunicación (como Clarín, O Globo, Caracol o Televisa) en la legitimación del neoliberalismo en América Latina. Los procesos políticos contestatarios o que planteaban reformas contrarias a los dictados del mercado estaban condenados a ser denostados en televisión, periódicos y radios, no necesariamente porque estos mintieran, sino por la forma de construcción de las verdades a mostrar y por la selección de la información a presentar. Todos los gobiernos de signo postneoliberal sufrieron durísimos embates por parte de las principales cadenas mediáticas, los cuales fueron reforzados por la connivencia mediático-judicial. En este sentido, la Ley de Medios permitió discutir los límites de la libertad de expresión en sentido positivo ante procesos de concentración económica. En otras palabras, permitió explicitar cómo las desigualdades en el acceso a la palabra legitiman y reproducen la desigualdad. Sin embargo, los alcances del debate fueron limitados, y en otros países con una agenda anti-neoliberal, como por ejemplo Brasil, estos llegaron demasiado tarde, y las grandes empresas de medios de comunicación siguieron ejerciendo un rol privilegiado en la construcción de sentido y en la definición de los discursos sociales hegemónicos.

Lo que arriesgadamente nos proponemos sostener aquí es que gran parte de la discusión de esta ley, tan omnipresente en la Argentina del año 2009, ha quedado hoy obsoleta ante la transformación de las redes sociales. Incluso en 2009 esta ley estaba discutiendo sobre un modelo comunicacional-político que estaba quedando en el pasado. La expansión de las redes sociales, las conexiones a Internet en teléfonos celulares y, principalmente, la posibilidad de que los usuarios no solo consumamos información sino que la generemos, compartamos o comentemos modificó rotundamente lo que entendemos como libertad de expresión. En cierto sentido, uno de los conceptos más fuertes del debate de la Ley de Medios, el de la “democratización de la palabra” parecía asegurado por el avance tecnológico, sin necesidad de dar una disputa política al respecto. Eso se pensaba en el año 2011 cuando se escuchaba que las redes sociales habían sido el vehículo para sortear la censura gubernamental en Egipto y Túnez,

y así la “primavera árabe” había permitido la caída de dictaduras de larga data. La censura clásica, entendida como la prohibición explícita de ciertos contenidos y ciertas personas, era incapaz de contener a las redes sociales. Los discursos sociales hegemónicos pasarían a entrar rápidamente en su fase de disputa, y la tecnología sería la principal responsable de ello.

Sin embargo, ocurrió precisamente lo contrario, y las estrategias comunicacionales de los sectores dominantes se adaptaron para encontrar nuevos tipos de censura, nuevas formas de incidir en la agenda, precisamente a partir de la sensación de empoderamiento de quien antes se conformaba con comentar entre sus familiares acerca de lo que veía en la televisión lo que ahora puede compartir o retwittear. Ante una economía mundial que vio crecer enormemente la desigualdad en los últimos años, con grandes crisis económicas en los países centrales y graves catástrofes humanitarias en países periféricos, que repercutieron en los países centrales a partir de las migraciones masivas, las redes han permitido que los usuarios canalicen estos enojos.

Pero las redes sociales tienen algoritmos muy peculiares, que contribuyen a que los usuarios tiendan a vincularse principalmente -no exhaustivamente, pues si no no habría debate- con otros que piensan parecido. Esto ha permitido, en conjunción con la posibilidad de canalizar las frustraciones y los enojos con un tuit o un posteo en Facebook e Instagram y alimentado por la posibilidad de esconderse detrás de un nombre falso, el resurgimiento de muchos discursos de odio, tales como racismo, xenofobia, homofobia o misoginia. Para quien está acostumbrado a creer en lo que dice la televisión, no parece del todo extraño creer en lo que dicen el muro de Facebook o las historias en Instagram o en lo que llega reenviado por WhatsApp.

Estos discursos de odio, violencia y discriminación, sumados a la difusión de lo que hoy se conoce como *fake-news* -algo que, de hecho de novedoso tiene muy poco, pero que en este contexto se realiza más burdamente-, han permitido el despliegue de campañas electorales de una extrema derecha que, al contrario de las derechas de las últimas dos décadas, recluidas en el fin de las ideologías, se presenta abiertamente como ideológica, o, lo que es más novedoso, se presenta explícitamente como derecha. El retorno del uso del “comunista” como insulto o agravio es sintomático de este fenómeno. La derecha se vuelve opción explícita, crece electoralmente en Europa -el último advenimiento fue el de Vox en España- y hasta gana elecciones como en Brasil. La política retoma un discurso violento a veces contradictorio, donde se conjugan la desinformación, la pretensión de moralidad y la defensa del status quo o de la propiedad privada. Se trata de una actitud abiertamente conservadora y rebelde -o antisistema- al

mismo tiempo. En todos los casos, pareciera que esta extrema derecha se vale de la posibilidad de brindarle a los ciudadanos explicaciones simples y externas a los problemas sociales que ellos mismos padecen, y que los enojan. A través de las redes sociales se encuentran formas otrora inexistentes de canalizar estos enojos, y el racismo, la misoginia y la xenofobia están a mano.

Si bien las crisis del neoliberalismo en América Latina -y más precisamente en América del Sur- de principios del siglo XXI fueron la antesala de procesos políticos contestatarios, el estallido de estas mismas crisis diez años después en otras latitudes no parece haber disparado los mismos efectos, sino todo lo contrario. Si bien inicialmente sí hubo un fenómeno global contestatario “por izquierda”, con los movimientos Occupy en varios países, el advenimiento de Podemos en España o la llegada al gobierno de Siriza en Grecia, la canalización de las decepciones y descontentos sociales encontró un camino despejado en las expresiones de extrema derecha, las cuales fueron potenciadas por el proceso de transformación de los medios de comunicación del que dimos cuenta hace algunas líneas.

Por dar el ejemplo de Europa, en la actualidad la extrema derecha es parte del gobierno en Austria, Hungría y Polonia y crece fuertemente en prácticamente todos los países del continente<sup>3</sup>. En todos los casos, las campañas electorales hacen eje en sectores populares, principalmente en pequeños poblados o zonas rurales, o en sectores medios y medios-bajos que sufren las consecuencias negativas de un proceso acelerado de concentración de los ingresos, pero que encuentran en la afluencia de inmigrantes y refugiados una explicación más sencilla para sus pesares. En Estados Unidos, el discurso misógino y xenófobo de Donald Trump presentó a los inmigrantes mexicanos y centroamericanos como los responsables del alto desempleo en los cordones industriales. En el Reino Unido, el Brexit fue expresión del rechazo de parte de los sectores populares británicos a la llegada masiva de inmigrantes. En estos países se popularizó el concepto de *alt-right* (o derecha alternativa, para distinguirla precisamente de las derechas y centroderechas clásicas, menos transparentes, menos agresivas, más tolerantes con la disidencia, como aquellas que actualmente gobiernan en Alemania -Angela Merkel-, Francia -Emmanuel Macron- o incluso el propio Reino Unido -Theresa May-). Frente a un neoliberalismo estándar, implícito, hegemónico, las derechas alternativas son provocadoras, explícitas, contrahegemónicas. En el caso particular de Europa, mientras las derechas tradicionales como las de Macron o Merkel defienden a rajatabla a la Unión Europea, las derechas alternativas tienen

3 Ver BBC News del 29 de abril de 2019. Disponible en <https://www.bbc.com/news/world-europe-36130006>.

como principal bandera el abandono del mercado común o del euro, y en particular de la libre movilidad de trabajadores en la región.

En América Latina, donde las llegadas de inmigrantes no son un tema tan impactante, los ejes discursivos de la extrema derecha son dos. El primero de ellos es la moralidad: el proponer que las crisis sociales se basan en una modernidad carente de valores y buenas costumbres, lo que resalta el rol de la familia tradicional y los embates contra los movimientos LGBTTIQ, la llamada ideología de género y el feminismo, haciendo hincapié en rechazos frente a la interrupción del embarazo, la identidad de género o la educación sexual. El crecimiento de las iglesias evangélicas, principalmente en sectores populares, contribuye enormemente a este fenómeno. El segundo de ellos es la exacerbación de la libertad de mercado: la falta de empleo se explica por las altísimas presiones tributarias y los Estados paternalistas omnipresentes. Es necesario hacer brutales ajustes fiscales, despedir a la mayoría de los empleados públicos y privatizar todo aquello que aun esté en manos del Estado. No es casual que en ambas direcciones los términos “comunista” o “marxista” sea considerados como un insulto, ya sea por las pretensiones del otro de un Estado que intervenga más en la economía o del respeto a la diversidad sexual o cultural.

En cierto sentido, la expresión más acabada de esta alianza discursiva entre el moralismo evangélico y el neoliberalismo económico es la figura del actual presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, en cuyas alocuciones se combinan, en un discurso con un fuerte contenido de odio, ambas expresiones, lo que, en principio, marcaría una enorme diferencia con el fascismo clásico, que también era xenófobo y racista, pero cuyo eje no era la soberanía del individuo sino la reivindicación del grupo o nación.

Un problema adicional es la penetración de estas tendencias hacia dentro de los propios partidos y las propias coaliciones de gobierno que en principio habrían de reportar a un neoliberalismo más clásico, como Macri, Piñera o Duque. Estos gobiernos se ven fuertemente presionados por sectores internos o potenciales votantes y grupos de interés que se posicionan a su derecha en tanto consumidores y replicadores de estos nuevos discursos de odio. En este sentido es que llegamos a la pregunta principal que nos planteamos en este texto: ¿qué rol juega la (crítica a la) política social en la nueva configuración entre políticas públicas - materialidades económicas - utopías sociales en la América del Sur postpostneoliberal?

## **V. Algunos casos sudamericanos: la política social en la agenda postpostneoliberal**

En esta sección nos proponemos presentar los primeros resultados empíricos de esta investigación, que se limitan a situaciones concretas en algunos países de la región: Argentina, Uruguay, Brasil y Chile. En futuras versiones de este trabajo pensamos incorporar referencias del resto de los países del continente.

En el caso de Chile, el discurso del actual presidente Sebastián Piñera -quien asumiera su segundo mandato en marzo de 2018, luego de cuatro años de gobierno de Michelle Bachelet- hace eje en preservar la familia como el principal sostén de la sociedad. Según su programa electoral,

“la familia, como núcleo esencial de la sociedad, es el eje fundamental de nuestro esfuerzo solidario. Sin ella, y sin una pujante sociedad civil, el individuo es frágil y tiende a buscar en el Estado o en algún caudillo aquella protección y seguridad que le falta. Esa es la base de las ideologías colectivistas, que reemplazan la fuerza y la libertad que nos dan nuestras asociaciones naturales por la sumisión a un poder superior supuestamente benefactor” (Piñera, 2017, pág. 90).

En este sentido, en 2018 Piñera reformuló el Ministerio de Desarrollo Social y lo convirtió en el nuevo Ministerio de Desarrollo Social y de la Familia. A su interior se crearon dependencias vinculadas a la protección de niños, jóvenes, adultos, adultos mayores, personas en situación de calle, Personas con discapacidad y miembros de pueblos indígenas. Sin embargo, no se observan espacios para personas sujetas a otros tipos de vulnerabilidades, desde enfoques en género y violencia de género, como tampoco temas de diversidad sexual (personas trans, apoyo a movimientos LGBTTIQ, etc)<sup>4</sup>.

En esta línea podemos ubicar la postura expuesta por Piñera respecto a la potencial ley de interrupción voluntaria del embarazo. En varias oportunidades el presidente Piñera se ha manifestado en contra de promulgar esta ley. “Eso es terapia y no aborto, pues el objetivo es salvar vida madre y no destruir vida de un nuevo ser, esencialmente inocente y vulnerable”<sup>5</sup>. De hecho, en el gobierno de Michelle Bachelet en 2017 se sancionó la ley de regularización de la interrupción voluntaria del embarazo por tres causales. En marzo de 2018, al asumir Piñera, se reformuló la ley, autorizando a las instituciones privadas a objetar en caso que no estén de

4 Ver <http://familia.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

5 Twitter de Sebastián Piñera, @sebastianpinera, 24 de mayo de 2014.

acuerdo en realizar los abortos. Esta reformulación reduce las exigencias que los centros privados pueden tener con respecto a la justificación de la interrupción y esto les facilita las objeciones. La postura anti-aborto del presidente Piñera puede relacionarse con su estrecha y visible relación con las iglesias evangélicas de Chile<sup>6</sup>.

En cuanto a la política social, la principal innovación de Piñera se dio en el último año de su primer mandato, cuando decidió reemplazar el programa de protección Chile Solidario, creado durante el gobierno de Ricardo Lagos, y reemplazarlo por el del Ingreso Ético Familiar. Si bien su denominación y su fundamentación refieren a una matriz cristiana que lo hacen más compatible con los postulados de la derecha, lo cierto es que es un programa más comprometido presupuestariamente que su antecesor. Sin embargo, la principal diferencia -que explica las mayores erogaciones- es su componente de inserción laboral y su novedoso incentivo al microemprendimiento (Larrañaga et al., 2015). En este sentido, si bien es menos frugal, el componente que se agrega es un componente más cercano a la meritocracia o a la legitimación neoliberal de la política social.

De hecho, desde una perspectiva económica, el nuevo gobierno de Piñera viene llevando a cabo un profundo ajuste fiscal que ha frenado algunas de las iniciativas fuertes de ampliación del gasto social del último gobierno de Bachelet. En este sentido, en mayo de 2019, sin embargo, se registraron los primeros estallidos populares, en los que organizaciones sociales y estudiantiles salieron a la calle al grito de “nos cansamos” para lograr un freno a las políticas neoliberales del gobierno, solicitando entre otras cosas la renuncia de algunos ministros pertenecientes al sector de Renovación Nacional.

En el caso de Uruguay, desde el año 2005 gobierna el Frente Amplio, partido de izquierda, y desde 2014 ejerce la presidencia Tabaré Vázquez. Durante los gobiernos del Frente Amplio -principalmente el de José Mujica entre 2010 y 2014- se consagraron muchas leyes de ampliación de derechos y se consolidó una propuesta claramente postneoliberal en términos de derechos civiles e inclusión de pluralidades, pero relativamente limitada en términos de las transformaciones económicas.

En octubre de 2019 se celebrarán las próximas elecciones nacionales. En este sentido, en estos días se vive en Uruguay un gran despliegue de las distintas campañas políticas, las cuales naturalmente recurren al marketing electoral. A los fines de este trabajo es interesante observar

6 Twitter de Cooperativa - Temporal de Documentales, @cooperativa, 7 de diciembre de 2017.

los mensajes políticos que se proponen desde los espacios opositores de derecha. Tanto desde los partidos tradicionales, como el Partido Colorado y el Partido Nacional, como desde referentes externos (u *outsiders*) que han arribado con posturas abiertamente neoliberales encontramos reacciones contrarias a las políticas sociales y de derechos establecidas durante los gobiernos del Frente Amplio, tales como la interrupción voluntaria del embarazo, el matrimonio igualitario, la identidad de género y la más reciente ley integral para protección de personas trans.

Sólo por dar un ejemplo, la Senadora del Partido Nacional Verónica Alonso sostuvo en un programa de televisión que “me seguiría expresando en contra del aborto, pero en Uruguay el tema ya está laudado. No desandaría el camino, pero trataría de mejorar la norma”<sup>7</sup>.

Yendo un poco más atrás en el tiempo, la ley de matrimonio igualitario fue aprobada en 2013. Esta ley se enfrentó a duros discursos críticos por parte de organizaciones conservadoras o tradicionalistas, tales como la Asociación Cristiana de la Salud, cuya postura contraria al proyecto leída en el recinto por el diputado del Partido Nacional Gerardo Amarilla sostenía que este tipo de proyecto “hace temblar las bases de las instituciones de la familia, la sociedad, el estado de derecho [...] y que pone en peligro la reproducción de la especie”<sup>8</sup>.

La mayoría de los votos en contra de esta ley provino del Partido Nacional, que más tarde atravesó las mismas dificultades a la hora de plantearse la propuesta de ley de identidad de género. En este sentido, ya en 2014 muchos dirigentes del partido sostenían que la diversidad sexual era un tema muy difícil de tratar y debatir dentro del partido<sup>9</sup>.

En tanto, un tópico que está atravesando a la región es la influencia cada vez más fuerte de los grupos evangelistas en la política. En Uruguay, estos grupos se han ido insertando inorgánicamente en el Partido Nacional. Según Natalia Uval, del periódico La Diaria, “a diferencia de países como Brasil, donde hay una bancada que se define como evangelista, en Uruguay estos grupos se integraron al sistema de partidos”<sup>10</sup>.

Otro de los temas en debate en la órbita de las políticas de inclusión en Uruguay es la Ley trans, número 19.684, votada en noviembre de 2018. Esta ley consta de veinticuatro artículos en

7 Expresado en el programa televisivo Desayunos Informales, Montevideo. Disponible en Twitter de Desayunos Informales, @desayunos12, del 9 de agosto de 2018.

8 Ver portal de noticias Uy.Press del 10 de abril de 2013. Disponible en: <https://www.uypress.net/auc.aspx?39165,91>.

9 Ver Montevideo Portal del 23 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Blancos-Diversos-politicas-LGBT-dentro-del-Partido-Nacional-uc244927>.

10 Ver La Diaria del 27 de octubre de 2018. Disponible en: <https://findesemana.ladiaria.com.uy/articulo/2018/10/religion-y-politica-en-el-partido-nacional>.

los que se estipulan los derechos de las personas trans, y se plantean mecanismos de inclusión para un grupo históricamente postergado y marginado. La ley fue aprobada con el voto mayoritario del Frente Amplio. En marzo de 2019, solo cuatro meses después de aprobada la ley, senadores y diputados del Partido Nacional llevaron a cabo una campaña de recolección de firmas para realizar un referéndum revocatorio de algunos artículos de la ley. Se recolectaron casi setenta mil firmas y el próximo 4 de agosto se llevará a cabo el mismo.

Hacia las elecciones de octubre de 2019, los candidatos de derecha que se presentarán son Ernesto Talvi por el Partido Colorado y Luis Lacalle Pou por el Partido Nacional. En cuanto a Talvi, en sus programas de campaña se propone, para la órbita social, reformular y revisar las políticas sobre educación, salud, vivienda y urbanismo, integración social, género, personas en situación de discapacidad, personas en situación de adicciones, personas en situación de calle y primera infancia. El eje central de su campaña, sin embargo, está en las críticas al sistema educativo y, como suele suceder en los candidatos de la derecha, en la política de seguridad (y, por supuesto, en la vinculación entre ambas). De hecho, su programa de gobierno sostiene que

“Uruguay sufre una grave fractura social, que genera marginalidad, violencia, delito, consumo y tráfico de drogas e inseguridad. Existe una población vulnerable que vive en los contextos más críticos de nuestro país, personas a las que el sistema educativo ha dejado en el camino. Nuestro sistema no está preparado para enseñarles a quienes no están en condiciones de aprender”<sup>11</sup>.

Es decir, la fractura social se asocia a la falta de oportunidades educativas y la cara visible es la inseguridad. Esta fractura no tendría basamento en situaciones económicas estructurales sino en las capacidades de las personas. El planteo de que la causa de los problemas sociales es la falta de educación es un retorno muy marcado a la lógica neoliberal de la política social. Del mismo modo, su programa hace un fuerte hincapié en una política dirigida exclusivamente a los sectores más vulnerables y principalmente a aquellos que viven en barrios vulnerables, los cuales serían precisamente los focos de inseguridad y narcotráfico. En este sentido, la apuesta por una política social focalizada no deja de referir al problema del delito como el principal tema a resolver por la política pública.

Asimismo, resulta interesante su propuesta de política previsional, ya que plantea reforzar

11 Disponible en: <https://www.talvi.uy/propuestas>.

el pilar de ahorro individual competitivo, base de la argumentación neoliberal de la seguridad social, pero sin proponer una reforma radical (Talvi, 2019, pág. 32).

En tanto, la campaña de Lacalle Pou hace fuertes referencias a modificar asignaciones del gasto para reducir el déficit fiscal. De hecho, su campaña se organiza en base a cinco shocks, el primero de los cuales es de austeridad y el segundo el de competitividad. El concepto de shock es un recurso de larga data en el ideario neoliberal (ver Klein, 2007). El cuarto shock -el social- incorpora referencias a las críticas a la política social del gobierno del Frente Amplio y algunas muy sucintas propuestas de reforma. El eje central de este shock reside en que

“una buena política social es aquella que termina por volverse innecesaria. Su propósito es superar la situación de vulnerabilidad mediante la creación de oportunidades y de incentivos que pongan a las personas y a las familias en condiciones de actuar con autonomía para construir su propia felicidad. Las transferencias monetarias son parte del menú de instrumentos, pero nunca deben convertirse en un fin en sí mismo” (Lacalle Pou, 2019, pág. 142).

En este sentido, se propone que las políticas asistenciales sean focalizadas y transitorias, pues “su objetivo es poner fin a situaciones de vulnerabilidad o de dependencia que son superables” (Lacalle Pou, 2019, pág. 144). Así, “las políticas focalizadas deben atender a situaciones específicas como la marginalidad, la población en situación de calle, las brechas generacionales, la discriminación racial o de género, o la desprotección de la población con discapacidad” (Lacalle Pou, 2019, pág. 144). Asimismo, se hace hincapié en la dignidad de la vida, las redes comunitarias y la subsidiariedad del Estado, todos conceptos propios de la doctrina social de la Iglesia. En este sentido, la reversión discursiva hacia el neoliberalismo y principalmente hacia los postulados éticos del mismo -autoresponsabilización, incentivos individuales, Estado limitado- es mucho más profunda que en el candidato del Partido Colorado.

El shock de austeridad propone ahorrar 900 millones de dólares, pero, curiosamente, no pretende reducir el gasto social sino modificarlo. Obviamente, todo discurso electoral ha de ser entendido como tal. Sin embargo, vale mencionar el análisis que al respecto hace el economista Pablo Da Rocha, de la Universidad de la República, según quien

“la propuesta de Luis Lacalle Pou no es realizable y para llevarla a cabo se tendría que ir contra las políticas sociales y por tanto contra los sectores más vulnerables. [...] Creo que hay un discurso que puede ser utilizado con fines electorales en torno a que no habrá recortes, pero después, cuando uno empieza a analizar las propuestas en concreto, parecería ser que todo es por la vía de la reducción del rol del Estado”<sup>12</sup>.

En este sentido, el candidato del Partido Colorado focaliza su crítica en la cuestión de la educación, algo propio de un neoliberalismo más laico, mientras que el candidato del Partido Nacional lo hace desde una visión basada en la doctrina social de la Iglesia, propia de un neoliberalismo más conservador. En cualquier caso, ninguno de los dos plantea, ni siquiera por asomo, la eliminación de los programas sociales.

Brasil es quizás el caso más claro de una reacción postpostneoliberal agresiva y radicalizada, y su presidente Jair Bolsonaro es quizás la más clara expresión de este fenómeno. Su elección estuvo marcada por el impeachment que terminó anticipadamente con el segundo mandato de Dilma Rousseff en 2016, el cual, más allá de la exposición mediática en términos de corrupción, tuvo como causa el exceso de gasto público. Es decir, la asunción de Bolsonaro no se puede explicar sin una primera reacción basada en la austeridad fiscal.

Tanto su discurso como su práctica combinan la economía neoliberal en el sentido más clásico con una retórica moralista y tradicionalista en materia de derechos, y en particular en materia de derechos sexuales y de inclusión de minorías. Sin ir más lejos, Bolsonaro siendo diputado votó en contra de la ley brasileña de inclusión de 2016, que garantiza mejores condiciones para las personas en situación de discapacidad.

Sin embargo, particular enañosamiento ha tenido con las comunidades LGBTTIQ y con las minorías raciales, tanto negras como indígenas. De hecho, su programa de gobierno hacia la campaña presidencial de 2018 se titula “El camino de la prosperidad” y su lema es “Brasil por sobre todo. Dios por sobre todos”, y comienza sosteniendo que “proponemos un gobierno decente, diferente de todo aquello que nos llevó a una crisis ética, moral y fiscal” (Bolsonaro, 2018, pág. 2).

Entre los principios rectores de la misión de Bolsonaro encontramos la necesidad de “un gobierno que defienda y rescate el bien máspreciado de cualquier ciudadano: la libertad” (Bolsonaro, 2018, pág. 2). Asimismo, los problemas más acuciantes del país son la inseguridad y

12 Ver Caras y Caretas del 12 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.carasycaretas.com.uy/politicas-sociales-luis-lacalle-pou/>

el exceso del gasto, el cual se deriva directamente de la corrupción (Bolsonaro, 2018, pág. 12). Esto lleva a malos desempeños, por ejemplo, en salud y educación (Bolsonaro, 2018, pág. 41).

Así, en este programa encontramos una clara referencia a que se debe dar prioridad a la enseñanza de matemática, ciencias y portugués frente al adoctrinamiento y la sexualización precoz (Bolsonaro, 2018, pág. 41). En tanto, “las universidades, en todos los cursos, deben estimular y enseñar el emprendedorismo” (Bolsonaro, 2018, pág. 49). Es decir, una clara combinación de un discurso moralista cristiano con la exacerbación del ideario neoliberal. El propio Bolsonaro fue más allá cuando, al ser preguntado en el año 2011 acerca de qué haría de tener un hijo homosexual, respondió que “eso ni siquiera pasa por mi cabeza, porque han tenido una buena educación. Fui un padre presente, entonces no corro ese riesgo”<sup>13</sup>

Sin embargo, en el mismo programa sostienen la necesidad de mantener y ampliar el programa Bolsa Familia (Bolsonaro, 2018, pág. 63). Este fue creado por el expresidente Lula Da Silva en 2003 y posee actualmente 14 millones de familias beneficiarias. Ya en el gobierno, el presidente manifestó la necesidad de mantener este programa, sosteniendo, sin embargo, que pretende “la valorización de la familia y los valores cristianos, promoviendo una educación de calidad y sin matices ideológicos”<sup>14</sup>. Más aun, durante el año 2019 ha realizado reformas que han incrementado los montos y alcances del programa.

Al mismo tiempo, en cambio, están en agenda una reforma previsional y una nueva reforma laboral -que se suma a la que se aprobó durante el gobierno interino de Michel Temer- que prometen reducir la cobertura a los ancianos y la protección a los trabajadores. En este sentido, se entiende perfectamente que el sostenimiento de la política asistencial persigue fines político-electorales antes que económicos. Otros programas sociales, como aquellos vinculados a la vivienda o a la agricultura familiar, sí han sido discontinuados, y el presupuesto universitario ha sido recortado enormemente. Incluso se ha llegado a plantear la necesidad de cerrar todas las carreras humanísticas de las universidades<sup>15</sup>.

Los primeros seis meses de gobierno de Bolsonaro han sido, como se esperaba, mucho menos virulentos que lo que su campaña y principalmente su historia antes de ser candidato a presidente presagiaban. Sin embargo, su discursividad que combina una retórica abiertamente

13 Ver El Mundo de España del 31 de marzo de 2011. Disponible en: <https://www.elmundo.es/america/2011/03/30/brasil/1301507613.html>

14 Ver Radio Nacional de Perú del 11 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.radionacional.com.pe/informa/internacionales/bolsonaro-mantendra-el-programa-bolsa-familia-en-brasil>

15 Ver Twitter de Jair Bolsonaro, @jairbolsonaro, del 26 de abril de 2019.

neoliberal en términos de meritocracia, iniciativa privada y libre mercado con un moralismo cristiano unificador y abiertamente contrario a las minorías es funciona como bandera para grupos similares en otros países de la región.

Por último, en Argentina Mauricio Macri asumió el poder en diciembre de 2015 luego de una elección muy reñida que estuvo atravesada tanto por el desgaste como por las divisiones dentro del kirchnerismo. Su discurso de campaña, principalmente el que llevó a cabo en los últimos dos meses, estuvo marcado por una extrema moderación en relación a lo que habían sido sus críticas a los gobiernos kirchneristas en los meses y años anteriores. Su promesa de campaña “Pobreza cero” se basó, entre otras cosas, en la necesidad de mantener los programas sociales.

Sin embargo, a poco de asumir el diagnóstico explícito se transformó. A principios de 2016 el gobierno publicó un documento titulado “El estado del Estado”, donde se resaltó la situación del mismo hacia el cambio de mando. Este documento fue la piedra basal del reiterado discurso gubernamental sobre la “pesada herencia” que obligaría a tomar medidas de ajuste y austeridad. El eje central del documento es el despilfarro y la mala administración de los recursos escasos por parte del kirchnerismo: “El nuevo gobierno recibió en diciembre de 2015 una situación económica compleja y absolutamente insostenible [...y...] el déficit fiscal [...] había alcanzado una magnitud histórica, de las más altas de los últimos 30 años” (Presidencia de la Nación, 2016, pág. 63). En este documento se sostiene, respecto a la política social, que

“la política social anterior a diciembre de 2015 estaba basada en la demanda, en el individuo, y no consideraba al núcleo familiar ni contemplaba un trabajo de protección social. Era una política social ‘universal’, pero sin aplicación focalizada. La administración de los recursos y los programas se realizaba a demanda y no a partir de diagnósticos o prioridades claras” (Presidencia de la Nación, 2016, pág. 43).

Es decir, al igual que los representantes de la derecha uruguaya, se critica la falta de focalización de la política social. Durante 2016 y 2017 el gobierno tuvo un claro discurso meritocrático. Por ejemplo, durante la campaña legislativa de medio término de 2017 el presidente sostuvo que “lo que te hace feliz no es lo que te regalan, sino lo que conseguís con tu trabajo”<sup>16</sup>, en una clara crítica a la política asistencial. En este sentido, también se combinaron argumentos basados en la educación como principal camino de realización personal. Sin

16 Ver Política Argentina del 3 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.politicargentina.com/notas/201710/22959-macri-insistio-con-la-meritocracia-lo-que-te-hace-feliz-no-es-lo-que-te-regalan.html>

embargo, en los hechos el presupuesto educativo se vio reducido año tras año, mientras que la política social a gran escala se mantuvo. De cualquier modo, la alta tasa de inflación que tuvo el país durante todo su mandato, no compensada por aumentos similares de los ingresos de la mayoría de la población -y esto incluye los montos de los programas sociales, asignaciones y jubilaciones- redundó en una reducción significativa de la protección en términos reales.

En los hechos, hubo durante el gobierno de Macri un manejo muy discrecional y dirigido por cuestiones políticas de los distintos programas de inclusión. Mientras algunos, como los referidos a la protección a personas discapacitadas, o incluso los programas específicos del Ministerio de Salud, se vieron fuertemente afectados por el ajuste, otros, aquellos vinculados al Ministerio de Desarrollo Social y que refieren a las relaciones políticas entre el gobierno y ciertas organizaciones sociales, se mantuvieron en pie. El caso que más repercusión tuvo en la prensa fue el del discontinuado programa Conectar Igualdad, que consistía en la entrega de computadoras a los alumnos de las escuelas públicas. Al respecto, Macri se preguntaba: “¿de qué servía repartir computadoras si las escuelas no tenían conectividad a Internet? Es como repartir asado y no tener parrilla, no tener para prender el fuego”<sup>17</sup>.

Al igual que en Uruguay, en Argentina habrá elecciones en octubre de 2019 y el presidente Macri apuesta por su reelección. Esta vez la campaña en Argentina está fuertemente tensionada por lo que fuera en 2018 el fallido intento de aprobación de la ley de interrupción voluntaria del embarazo. En este debate los principales partidos dieron libertad de elección a sus diputados y senadores y de hecho hubo representantes de ambos tanto del lado verde (a favor) como celeste (en contra). Sin embargo, la postura mayoritaria de los representantes de la alianza Cambiemos -oficialista- se manifestó en contra, ante una llamativa abstención de participación del presidente. La mayoría de los representantes vinculados al kirchnerismo se manifestó a favor, pero esto tampoco fue orgánico. Los sectores verdes acarrearán años de organización política, mientras que muchos de los celestes se fueron organizando al calor de las discusiones sobre el aborto. Esta organización se vio fortalecida por el rechazo al proyecto en el senado y por la consolidación política de referentes de pañuelo celeste a niveles provinciales y nacionales.

Esta nueva ola celeste ya ha trascendido los debates sobre el aborto y se ha lanzado a cuestionar los derechos consagrados en las leyes de educación sexual integral, identidad de género y matrimonio igualitario, y, al igual que en los países vecinos, se sostiene fuertemente en

17 Ver Página 12 del 23 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/195399-mauricio-macri-comparo-la-entrega-de-notebooks-de-conectar-i>

el crecimiento de las iglesias evangélicas en todo el país. La defensa de la moral, los valores y la familia aparece renovada en la discusión política.

En este sentido, si bien el mapa político argentino es difuso y Macri eligió dentro de sus candidatos para este año a varios referentes verdes, como Miguel Pichetto o Martín Lousteau, se verifica una clara inclinación por los pañuelos celestes y por la incorporación de su retórica en la campaña. Lo contrario ocurre del lado del kirchnerismo, que lleva como candidato a presidente a Alberto Fernández y como candidata a vicepresidenta a la expresidenta Cristina Fernández, que ha reforzado su simbología verde.

Lo interesante es que, al igual que en el caso brasileño, en la mayoría de los casos este discurso celeste que claramente tensiona sobre la articulación política del gobierno de derecha en Argentina, se conjuga con un ideario económico profundamente liberal, defensor acérrimo de la propiedad privada y replicador de la lógica discursiva meritocrática que, aquí sí, el gobierno ha replicado y legitimado.

## **VI. Conclusiones preliminares**

En este trabajo hemos intentado trazar los primeros lineamientos de un proyecto más amplio, que intenta discutir los alcances del nuevo giro conservador en América del Sur: un debate necesario y urgente en la actualidad. La política social, y en particular las utopías que detrás de ella se despiertan, puede ser un medio claro para entender cómo se configura, en cada ideario, la relación entre el Estado y la sociedad civil. Sin embargo, en esta sección nos vemos obligados a plantear más preguntas que respuestas.

El postpostneoliberalismo de América del Sur -o del Cono Sur, dado lo limitado de nuestro análisis documental- está mostrando un fuerte avance de un conservadurismo social que se viste de disidente (o rebelde), asociado al crecimiento de las iglesias evangélicas, con una fuerte reacción de los grandes grupos económicos en defensa de sus privilegios bajo retóricas clásicas neoliberales. Sin embargo, en muchos casos esta nueva conjunción encuentra obstáculos políticos muy concretos: en los sectores que han sostenido los procesos postneoliberales y que se identifican en sus proyectos y organizaciones, pero también en los sectores vinculados al neoliberalismo más clásico, donde se ejercen tensiones no siempre resueltas.

En Brasil, la figura exorbitante de Bolsonaro permitió resolver estas tensiones hacia la

extremísima derecha. En Argentina y Chile, los presidentes de derecha tienen que buscar la manera de acoger en su seno a las distintas facciones, las cuales, dada la radicalización de la extrema derecha, se encuentran claramente tensionadas. En Uruguay, la oposición de derecha tiene un discurso más fácil en este sentido -dado que es oposición- pero al mismo tiempo debe dirimir sus enfrentamientos internos.

Por el otro lado, la izquierda está ante el desafío de una nueva derecha popular, pero no sólo mediáticamente popular sino enraizada en organizaciones barriales, vecinales y comunitarias. Las afirmaciones de Cristina Fernández acerca de la necesidad de hacer un frente contra Macri que incluya a los pañuelos celestes generó reacciones muy duras en parte de su sector, pero esto da cuenta precisamente de esta conflictividad latente. Ante el crecimiento de este nuevo conservadurismo moral popular, ¿cuál ha de ser la reacción tanto de la izquierda como de la derecha de siempre?

Volviendo entonces a nuestro esquema teórico: ¿cómo podemos pensar la relación entre política social y utopías en el postpostneoliberalismo? ¿Se mantiene la utopía de la heterogeneidad social? Ciertamente sí, y en todo caso se ha exacerbado desde el punto de vista económico, y el discurso meritocrático da cuenta de ello. Sin embargo, presenciamos una reacción contra la inclusión en la diversidad del postneoliberalismo que se verifica en los discursos contrarios a la educación sexual, a la identidad de género y a los colectivos sexualmente disidentes. Si el postneoliberalismo proponía -y sigue proponiendo- una inclusión en la diversidad, el postpostneoliberalismo parece proponer la inclusión en la homogeneidad, pero manteniendo, eso sí, una economía que nos diferencia de acuerdo a nuestros méritos.

¿Y qué sucede con la política social? Pues bien, lo curioso es que la política social se mantiene relativamente inalterada respecto al período anterior. En algunos casos hay más discursos que nos llevan a los años noventa y a la necesidad de una mayor focalización o limitación temporal. En muchos casos los planes de ajuste necesariamente incluyen una reducción de la protección social en términos reales. Sin embargo, nadie propone eliminar la protección social. ¿Es por mera especulación electoral? ¿O es que el postpostneoliberalismo de alguna manera está reconociendo que algunas de las conquistas del postneoliberalismo han sido fijadas y legitimadas más allá de las coyunturas políticas?

Por último, la pregunta que nos hacemos todos es si el postpostneoliberalismo es una fase breve de giro conservador en el medio de un largo proceso postneoliberal o si, por el contrario, el

postneoliberalismo fue una excepción en un largo, larguísimo, ciclo neoliberal en América Latina. La mayoría de las respuestas a estas preguntas se irán desandando en los próximos meses, años y quizás décadas.

## **VII. Referencias**

### *a) Bibliografía*

Draibe, Sonia (1994), “Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas” en *Desarrollo Económico*, Vol. 34, No. 134, 181 – 196.

Dvoskin, Nicolás (2011), “Legitimidad, ciudadanía y democracia: una aproximación desde la reforma previsional de 2005-2010” en *IX Jornadas de Sociología*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Dvoskin, Nicolás (2014), “Los jubilados al mercado: una genealogía teórica de la propuesta neoliberal de reforma previsional entre los '50 y los '70 y su arribo en Argentina” en *Cuadernos de Economía Crítica*, Vol. 1, No. 1, 101 - 122

Dvoskin, Nicolás (2019a), “El anarcoliberalismo como terraplanismo económico” en *Cuadernos de Economía Crítica*, Vol. 5, No. 10, 159 – 168.

Dvoskin, Nicolás (2019b), “Old and new developmentalism in Latin America: social order, social welfare and social security fifty years later”, en *Development Studies Association Conference: Opening up Development*, Open University, Milton Keynes.

Felder, Ruth (2007), “Auge y crisis de las reformas neoliberales y transformación del estado en Argentina” en Fernández, Arturo (ed.), *Estado y sindicatos en perspectiva latinoamericana*, Prometeo, Buenos Aires.

Klein, Naomi (2007), *The shock doctrine. The rise of disaster capitalism*, Random House of Canada, Toronto.

Larrañaga, Osvaldo, Contreras, Dante y Cabezas, Gustavo (2015), *Políticas contra la pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago de Chile.

López Segrera, Francisco (2016), *América Latina: crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha*, Ediciones CICCUS y CLACSO, Buenos Aires.

Rofman, Rafael, Apella, Ignacio y Vezza, Evelyn (2014), *Beyond contributory pensions: Fourteen experiences with coverage expansion in Latin America*, Banco Mundial, Washington.

Sader, Emir (2008), *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*, Ediciones CTA y CLACSO, Buenos Aires.

Seers, Dudley (1970), “The meaning of development” en *Revista Brasileira de Economia*, Vol. 24, No. 3, 29 – 50.

Vilas, Carlos (1997), “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo” en *Desarrollo Económico*, Vol. 36, No. 144, 931 – 952.

#### *b) Documentos oficiales*

Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: el estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington.

Bolsonaro, Jair (2018), *O caminho da prosperidade. Proposta de plano do governo*, Brasilia. Disponible en: <http://flaviobolsonaro.com/>

Lacalle Pou, Luis (2019), *Programa 20\_25. Acciones de gobierno*, Montevideo. Disponible en: <http://lacallepou.uy/>

Piñera, Sebastián (2017), *Programa de gobierno 2018-2022: construyamos tiempos mejores para Chile*, Santiago de Chile. Disponible en: <http://programa.sebastianpinera.cl/>

Presidencia de la Nación (2016), *El estado del Estado. Diagnóstico de la administración pública en diciembre de 2015*, Buenos Aires. Disponible en: [https://www.sigen.gob.ar/pdfs/el\\_estado\\_del\\_estado.pdf](https://www.sigen.gob.ar/pdfs/el_estado_del_estado.pdf).

Talvi, Ernesto (2019), *Un pequeño país modelo. Programa de gobierno de ciudadanos 2020-2025*, Montevideo. Disponible en: <https://www.talvi.uy/>

#### *c) Medios de comunicación*

BBC News  
Caras y Caretas  
El Mundo  
La Diaria

Montevideo Portal  
Política Argentina  
Página 12  
Radio Nacional de Perú  
Twitter  
Uy.Press