

Anete Brito Leal Ivo*

LA AGUDIZACIÓN DEL CONFLICTO DISTRIBUTIVO EN LA BASE: EL NUEVO TRATAMIENTO DE LA POLÍTICA SOCIAL FOCALIZADA**

INTRODUCCIÓN: CONSIDERACIONES CONCEPTUALES E INDAGACIONES CENTRALES

Este artículo intenta discutir la naturaleza y el alcance de las nuevas políticas sociales focalizadas de los años noventa, analizándolas en cuanto a su capacidad de encaminar la cuestión de la inclusión social y sus efectos políticos, o sea, sobre la ciudadanía, en países marcados por elevadas tasas de desigualdad, como es el caso de Brasil. Entendemos las políticas sociales como mediaciones institucionales asociadas a procesos civilizatorios, que definen los vínculos sociales y la naturaleza del contrato social. Es decir, se refieren a relaciones políticas entre la ciudadanía y el Estado¹. Dominique Schnapper, en el prefacio que

* Socióloga. Profesora del Programa de Posgrado de Ciencias Sociales de la Universidad Federal de Bahía e investigadora senior del Centro de Recursos Humanos de la UFBA. Editora de *Caderno CRH*, revista cuatrimestral de ciencias sociales.

** Este artículo es una versión modificada del artículo “La reconversión de lo social: dilemas de la redistribución en el tratamiento focalizado” en Ivo (2004: 57-67). El mismo avanza en relación con la reflexión sobre los efectos políticos de esta nueva política de asistencia focalizada.

¹ Aquí la noción de “contrato social” es tomada como un paradigma sociopolítico del Estado moderno que expresa una relación dialéctica entre regulación social y emancipación social.

hace al libro de Serge Paugam, *La disqualification sociale*, caracteriza la política social como una “dimensión necesaria a las naciones modernas, asociada a la concepción que las sociedades democrático-liberales hacen de su proyecto político y de su destino” (Schnapper, 2002; traducción propia). En este sentido, las políticas sociales se constituyen, históricamente, en la respuesta de los liberales del siglo XIX a la crítica marxista sobre el carácter formal de las libertades políticas. Esta crítica indagaba sobre la naturaleza de la libertad formal del individualismo liberal: *¿será que el individuo que no come y no dispone de medios para ganarse la vida es verdaderamente libre?* A esta cuestión planteada por el marxismo, los liberales europeos respondieron con la institucionalización del “*derecho de obtener del Estado, por leyes sociales, el mínimo de recursos que haga posible una vida decente, en el nivel tolerable de riqueza colectiva*” (Schnapper, 2002). Schnapper (2002), de acuerdo con Raymond Aron, considera que esos derechos sociales no se oponen al *derecho-libertad*, pero son condiciones para el ejercicio de este último, o sea, condicionan la libertad política. En este sentido, las políticas sociales son dispositivos institucionales que apuntan a asegurar a cada uno las condiciones materiales de vida, permitiendo a cada ciudadano ejercer sus derechos sociales y cívicos. Actuando en el ámbito *redistributivo*, estas comprenden necesariamente relaciones de poder. Son, por lo tanto, conflictivas y calificadoras de la democracia y del proyecto de inclusión social de las sociedades². Analizar este proceso en países de América Latina, como Brasil, sometidos históricamente a elevadas tasas de desigualdad, impone inmensos desafíos referidos a:

- la forma histórica de reproducción de los trabajadores en el ámbito de constitución del mercado de trabajo, aunque en condiciones de informalidad;
- comprender la transición de la década del ochenta al noventa, en América Latina (y en Brasil), expresada en la tensión entre dos historicidades diferenciadas: aquella referente al proceso interno de redemocratización de esas sociedades, en la búsqueda por derechos ciudadanos, y aquella reformista, resultante de la aplicación de los dispositivos del Consenso de Washington sobre las sociedades nacionales, que implicaron cambios en las relaciones entre sociedad y Estado, respecto a las responsabilidades en el

² Las dimensiones de la relación entre pobreza y democracia en las sociedades contemporáneas y el análisis de los dispositivos que orientan las alternativas contemporáneas de creación de soluciones para el direccionamiento de la pobreza fueron objeto de análisis de un libro que escribí en 1999, editado por CLACSO en 2001 (Ivo, 2001: 205). Gran parte de las tesis aquí presentadas fueron extraídas de este libro y actualizadas posteriormente en diversos artículos.

direccionamiento de la cuestión de la integración social, de las políticas sociales y de los sentidos de ciudadanía;

- entender cómo la aplicación de los nuevos paradigmas institucionales estratégicos de las políticas sociales (en países cuya vivencia de la democracia es más reciente) y la distribución de la renta nacional obedecieron a un patrón altamente concentrador, a pesar de que el índice de Gini, que mide la concentración de la renta, ha caído de 0,599 a 0,568 en 2005.

Este artículo intenta situar este debate y esos dilemas a partir de la caracterización de las políticas sociales focalizadas en el ámbito de un proceso de reconversión histórica bajo la hegemonía de un proyecto neoliberal, en el contexto de 1990-2000.

La idea que guía el análisis es que los cambios que orientan el conjunto de las políticas sociales actualmente tienen por objetivo, por un lado, reducir los efectos adversos del ajuste estructural (poseen, por lo tanto, carácter compensatorio) y, por el otro, implantarse al margen de la institucionalidad vigente en el campo de la protección social (en este sentido, cuentan con naturaleza flexible, y no se constituyen en derechos). Esta tendencia se opone al proyecto de sociedad pactado entre elites y trabajadores en el marco constitucional, generando problemas de gobernabilidad³, una profunda desocialización en la sociedad brasileña y la despolitización de la cuestión social.

LA PARADOJA DE LA TRANSICIÓN BRASILEÑA: INCLUSIÓN POLÍTICA Y PROFUNDIZACIÓN DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL EL TRATAMIENTO DE LA “CUESTIÓN SOCIAL” A PARTIR DE LA AGENDA MÁS RECIENTE⁴

La primera etapa de ese proceso de transición (fines de los años setenta y principios de los ochenta) implicó un cambio institucional progresivo de los regímenes autoritarios vigentes en América Latina en la implantación de gobiernos democráticos, con la diseminación y aceptación de los valores republicanos (de igualdad, individualismo, derechos sociales, individuales y colectivos, fuerte competitividad electoral, alta participa-

3 No hablo de la crisis fiscal frente a las demandas insatisfechas, sino de crisis de legitimidad, en el sentido de las dificultades de los gobiernos para actuar en la dirección de la construcción de la solidaridad nacional y de atención a la deuda social.

4 Hablo de agenda aquí como campos prioritarios de la acción social, de carácter normativo, dirigidos a la definición de principios y estrategias que guían la acción de los gobiernos en el ámbito de las políticas sociales, especialmente a partir de la década del noventa. La agenda sobrepasa así los simples instrumentos institucionales, pero es entendida como campos donde actúan fuerzas sociales, condicionando límites para la acción social y pública, en la coyuntura presente.

ción política) a través del restablecimiento de las libertades democráticas y del Estado de derecho, expresados en las nuevas constituciones de la década del ochenta. Los protagonistas de este proceso fueron los diversos movimientos sociales y clases sociales organizadas que, a través de sus luchas, generaron una nueva gobernabilidad democrática.

En esta misma época, sin embargo, y como respuesta al avance de los derechos de las minorías en los países centrales, se formulaba un diagnóstico conservador, basado en la idea de crisis de autoridad y déficit fiscal, que consistía en una ruptura del modelo del Estado de Bienestar social incompleto.

La nueva institucionalidad democrática en esos países de capitalismo periférico, especialmente en América Latina, fue confrontada, entonces, a la aplicación de dispositivos propios a las nuevas políticas liberales, en favor del “libre” mercado, traducido, entre otros aspectos, por los *ajustes fiscales y la estabilización monetaria*, implantación de los nuevos mecanismos de desconcentración del Estado, por la reforma del Estado, privatizaciones de servicios y empresas públicas, y descentralización de las políticas (especialmente las políticas sociales⁵), entre otros cambios.

Proceso lleno de contradicciones por la ambivalencia entre la fuerza de la sociedad civil organizada y los nuevos dispositivos institucionales de la reforma de los años noventa. De esta manera, el período de la transición democrática (1985-1988) en la década del noventa se caracterizó por un trámite de devolución de responsabilidades del Estado nacional centralizado para unidades subnacionales y municipales, especialmente en lo que respecta a las políticas sociales.

Sin embargo, los cambios en el mercado de trabajo, resultantes de la reestructuración productiva, expresada por el aumento creciente del desempleo, la precarización y la flexibilización de las relaciones de trabajo, resultaron en un intenso proceso de *desocialización de la economía* y en una representación de sentido inverso en relación con la posibilidad de inclusión social, abierta por la Constitución ciudadana brasileña de 1988. Esta “inversión de los sentidos”, especialmente para los trabajadores urbanos, se expresa en la destitución gradual de los derechos sociales, en la vivencia de la “nueva” pobreza, en el horizonte limitado de movilidad social para millones de jóvenes trabajadores escolarizados.

En este sentido, la atribución de beneficios de las políticas sociales focalizadas de asistencia no integra los mecanismos básicos de protección social apoyados en el seguro y mediados por la lógica de la solidaridad nacional, de carácter intergeneracional, propios del Estado de Bienestar, sino que dichas políticas responden al diseño de un modelo

5 El movimiento se da en términos de descentralización de las políticas sociales y alta centralidad de las políticas coercitivas de los ajustes y políticas monetarias.

de asistencia flexible y estratégico de programas compensatorios y focalizados de atención a los “más” pobres. Esa perspectiva focalizada, separada del universo de la inserción al mercado de trabajo, se desplaza del campo de los derechos sociales universalizados (conforme a lo descrito arriba) hacia las protecciones civiles de los segmentos más vulnerables, cuya eficacia desde el punto de vista redistributivo y de sus objetivos de inserción son aún bastante reducidos si se consideran los elevados índices de desigualdad social –como es el caso de Brasil–, las dificultades de inserción social de los beneficiarios al mercado de trabajo, la cobertura reducida de los programas y el carácter inestable de esos beneficios.

En el centro del direccionamiento de ese dilema, se observa una *reconversión del tratamiento de la “cuestión social”*, de una dimensión *redistributiva*, apoyada en el principio de justicia social, a una acción *compensatoria* orientada a sus “efectos”, por lo tanto, en términos de medidas mitigadoras, sectorizadas y focalizadas de la pobreza, dentro de un modelo altamente excluyente. ¿Qué alcances redistributivos tienen esas políticas? ¿Qué implicaciones políticas presentan en términos del Estado de Bienestar? ¿Cuál es su eficacia en sociedades cuya renta nacional es altamente concentrada? Estas son algunas preguntas que este artículo pretende reflexionar.

Los campos institucionales que resultaron del contrato social en el Estado de Bienestar social de posguerra se estructuraron, primero, en la *socialización de la economía*, por la cual se reconocía que el capitalismo no era sólo constituido por los factores de producción y mercado, sino también por sujetos sociales con necesidades básicas (derechos de ciudadanía) y, luego, en la *politización del Estado* (Polanyi, 2000; Rosanvallon, 1995; Souza Santos, 1999) que simboliza la traducción de esta socialización de la economía⁶ en el marco normativo e institucional de los Estados nacionales, mediando el conflicto entre economía y sociedad, capital y trabajo.

Los cambios recientes que comprenden la “crisis” del Estado de Bienestar en las décadas del ochenta y del noventa promovieron en todo el mundo –más dramáticamente, en los países de América Latina– procesos inversos, es decir, la *desocialización de la economía*, caracterizada por el aumento creciente del desempleo, de la precarización y de la informalidad, etc., separando economía y sociedad (Rosanvallon, 1995: 108)⁷, y una *despolitización del Estado*, o sea, el conflicto redistributivo

6 Entendido por Esping-Andersen (1990) como “desmercantilización de la fuerza de trabajo”.

7 Rosanvallon entiende que el movimiento de separación entre lo económico y lo social asumió la forma del crecimiento de una desocupación masiva y de larga duración.

deja de ser mediado por el Estado para serlo directamente por la sociedad y el mercado.

En la visión universalista de las políticas sociales, el mercado es objeto del embate distributivo, lo que supone un papel decisivo y regulador del Estado⁸. La perspectiva focalizada abandona la dimensión de universalidad inclusiva y opta por la “*gestión estratégica de la pobreza*”, en un ambiente adverso al cambio.

La focalización como principio ordenador de las políticas sociales es un concepto que se sitúa en una instancia principalmente *instrumental y operativa*, asimilada a la selectividad del gasto social. Este paradigma desvincula protección y solidaridad nacional, protección y derechos sociales, pasando la asistencia a constituirse en un atributo *individual* para aquellos que “moralmente” tienen derecho o potencialidad para desarrollarse.

En su implementación, la acción de esos programas supone el fortalecimiento de la capacidad de los pobres para luchar contra la pobreza⁹ como sujetos de este proceso, lo que significa que el direccionamiento de erradicación de la pobreza implica *variables políticas y sociales* en el control y la implantación de esas políticas por sus usuarios y en la construcción de escenarios compuestos por actores sociales locales. Se desplaza, de esta forma, la noción de “responsabilidad institucional del Estado” para la capacitación de los usuarios y de la sociedad. La cuestión es saber cómo la capacidad de esos actores puede enfrentar cuestiones generales en relación con la dinámica de la economía en el plano nacional.

DE UN PROYECTO CONSTITUCIONAL INCLUSIVO A LA ASISTENCIA MITIGADORA

Para entender esta transición es importante situar el marco institucional de los derechos en el campo social, a partir de la Constitución brasileña de 1988.

La fragmentación entre inclusión/exclusión frente a los derechos sociales constitucionalmente reconocidos posibilita analizar el campo de actuación y el grado de seguridad o incertidumbre de las políti-

8 Conforme análisis del artículo de Theodoro y Delgado (2003).

9 La perspectiva de organización política de los pobres se origina en una perspectiva de desarrollo social y humano construida por Amartya Sen, premio Nobel de Economía de 1998, que supere la visión del desarrollo al simple crecimiento económico. Esta perspectiva indujo transformar a los pobres de un “sujeto pasivo” beneficiario de planes sociales, a un “sujeto activo” protagonista del cambio social. Este abordaje, que incluye el desarrollo de capacidades estratégicas y que orientó los informes del PNUD, ha sido reapropiado con diferentes sentidos según diferentes actores políticos y sociales. Un análisis sobre esos distintos sentidos fue presentado en Ivo (2003).

cas sociales en el contexto contemporáneo, facilitando aprehender sus efectos sobre la democracia. A continuación se analiza el marco de esos derechos.

Como punto de partida, podemos agrupar el campo de los derechos sociales que se estructuraron a partir de la Constitución brasileña de 1988 en tres núcleos distintos, de acuerdo con la sistematización de Theodoro y Delgado (2003):

- Los derechos sociales básicos estructurados en el aparato del Estado¹⁰.
- Los programas vinculados constitucionalmente pero no protegidos de cortes¹¹ responden por la garantía de los derechos sociales previstos en la Constitución, sin embargo dependen de la opción de los gobiernos por medio de programas estructurales.
- Los programas de emergencia destinados al combate de carencias y situaciones de vulnerabilidad social de segmentos específicos presentan carácter transitorio y su continuidad depende esencialmente de las opciones de gobierno, atendiendo una demanda difusa y no estructurada en el aparato del Estado¹².

La ambivalencia entre inclusión/exclusión profundiza uno de los principales dilemas de la gobernabilidad en Brasil, país con una de las más elevadas tasas de desigualdad: mantener el orden jurídico y político basado en el principio de igualdad básica entre los ciudadanos, en un contexto de ampliación de derechos políticos y cívicos, debilitados, sin embargo, por incontables desregulaciones de los derechos sociales; redefinir compromisos pactados y profundizar las desigualdades en el acceso a la distribución de riqueza y a los bienes públicos.

LA TECNIFICACIÓN DE LA POLÍTICA: REVERSIÓN DE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO SOCIAL INCLUSIVO

Esta *reconversión del tratamiento de la cuestión social* que prioriza la asistencia subordinada a la tesis de la eficiencia de los gastos sociales tiende a *despolitizar* y *tecnificar* la cuestión social (Ivo, 2001), transformando derechos sociales (universales) en programas y medidas téc-

10 Previsión social básica; Sistema Único de Salud (SUS); hospitalización y consultas; beneficios y prestaciones continuadas de la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS); y Seguro de Desempleo (IPEA, 2003).

11 Programa de reforma agraria; proyectos estructurantes, como *Fome Zero* (N. del T.: Programa Hambre Cero); FUNDEF (Fondo de Desarrollo de la Enseñanza Fundamental); Merienda Escolar (IPEA, 2003).

12 Se incluye allí toda una variedad de programas focalizados en la línea de pobreza, que atienden las demandas legítimas no contempladas en los dos núcleos anteriores.

nicas o estratégicas para distinguir, contar y atribuir beneficios a un conjunto de individuos seleccionados por los incontables programas sociales focalizados, sin constituirse en derechos. Como analiza Lautier (1999), desvinculando la pobreza de sus determinantes estructurales, se separan los individuos sometidos a esa condición de sus lugares en el sistema productivo. Asimismo, además de alterar la perspectiva constitucional, diluye el principio normativo del derecho a la racionalidad técnica del gasto público.

Se produce, por lo tanto, una ruptura estructural entre protección y solidaridad, a través de una transición de la cuestión social que prioriza el modelo de asistencia¹³ focalizado y flexible. Ese proceso se hace a través de:

- la *deconstrucción simbólica e ideológica de los sistemas de seguridad anteriores (la retórica de la crisis)*, desvinculando trabajo y protección, por la cual se produce la transfiguración de los derechos de protección en *gestión de lo social*;
- la implantación de un paradigma *institucional-estratégico*, que refiere a una racionalidad institucional destinada a la eficacia de la operacionalización de la política social por la vía de la focalización de la atención, lo que implica el desarrollo constante de nuevas “tecnologías” de medición de la “población objetivo” de los programas, a partir de diferentes centros de operación del tejido social en situación de vulnerabilidad (Candia, 1998; Fleury, 1998; Lautier, 1999);
- un *principio de racionalidad económica*, destinada al estímulo del consumo y por la centralidad del tratamiento de inserción de los individuos al mercado, a través de *transferencias monetarias*, estimulando el consumo y la demanda de servicios de asistencia, rompiendo la dimensión de solidaridades colectivas amplias;
- la vigencia de un *paradigma societario*, apoyado en la idea de responsabilidad conjunta del Estado y la sociedad civil, y en mecanismos de organización y movilización de la sociedad civil y de los propios pobres en la construcción y control de los programas.

13 No se desconoce aquí algún efecto positivo de los programas de transferencia de la renta sobre los beneficiarios, sobre todo su eficacia en el estímulo al consumo. Pero creemos que los esfuerzos distributivos más efectivos se sitúan en la centralidad de los programas universales e inclusivos en el ámbito de la educación, la salud, la previsión social (seguro), el trabajo, la reforma agraria, etcétera.

LA NATURALEZA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES FOCALIZADAS Y EL CAMPO DE LAS POLÉMICAS

Focalizar es establecer mecanismos y criterios idóneos para delimitar “quién” tiene derecho a acceder a los servicios básicos que se otorgan como subsidio público (Candia, 1998). Así, la focalización constituye un componente básico y permanente para la formulación de una política social “racional” (estratégica), en el marco de economías abiertas y competitivas. Son políticas dirigidas a las áreas consideradas “blandas”, o sea, que no comprometen ningún aspecto de la reforma estructural. Por lo tanto, están desplazadas de la institucionalidad de la protección social. Su operacionalización enfatiza la diferenciación de acceso; el subsidio a la demanda; la focalización de la población; la descentralización de las acciones y la gobernación, es decir, la movilización de actores sociales y políticos en una acción concertada según objetivos y metas de los programas.

Del punto de vista de una *percepción positiva* respecto a la evaluación de estos programas y acciones, algunos actores reconocen la contribución que algunos de esos programas pueden ejercer en el aumento del impacto sobre los beneficiarios. Se destacan en particular las justificaciones presentadas a los programas por la burocracia estatal que implementa estos proyectos. En la misma línea de argumentos, ellos reconocen una relación costo-beneficio más favorable y eficiente de esos programas. Otros argumentos consideran que la identificación del problema y la adecuación de soluciones diferenciales, ajustadas al perfil de los beneficiarios, son más eficaces: habría una economía de gastos sociales, alcanzando directamente a los más necesitados. Otros, todavía, reconocen los límites restringidos de cobertura de esos programas en relación con la demanda, pero le atribuyen importancia en circunstancias de emergencia, como complementarios o cuando son acompañados por políticas de vocación universal. Algunos identifican un impacto de los programas en la mejoría del consumo de la población beneficiada, en un marco de profunda miseria e indigencia, aliviando las condiciones de reproducción mínima de esas poblaciones. Finalmente, otros potencian la capacidad política de que esos programas respondan a los movimientos sociales y a las dramáticas condiciones de desigualdad y exclusión a la que están sometidos algunos segmentos específicos de la población, como negros y mujeres. En este plano, los programas encaminarían el reconocimiento de derechos cívicos de igualdad de acceso a condiciones mínimas vitales de los sectores excluidos.

Las *principales críticas* a estos programas, sin embargo, se sitúan en su incapacidad operacional, en las contradicciones con la universalidad de tratamiento de los ciudadanos y, sobre todo, en la ruptura que este diseño guarda con políticas redistributivas, aplastando el modelo

redistributivo hacia la base, sin afectar las condiciones de concentración de la renta y, en el plano político, los cambios respecto a la función de transferencia del Estado social y sus implicaciones en cuanto a la calidad de las relaciones políticas entre ciudadanía y Estado.

LA RECONVERSIÓN DE LOS SENTIDOS: LA INDIVIDUALIZACIÓN DE LA ASISTENCIA Y LAS SOLIDARIDADES RESTRINGIDAS

El carácter fragmentado de la incorporación de diferentes segmentos de clases trabajadoras al sistema (basado en la atribución del derecho social, restringido a la capa asalariada) generó una conversión perversa de beneficios-obligaciones de los asegurados en supuestos privilegios (Ivo, 2004). Especialmente en los años noventa, lo que es deber de protección del Estado (para todos) reconvierte a los asegurados supuestamente (de forma perversa) en individuos-perversos-inmorales al sistema, atribuyéndoles, entonces, la responsabilidad por la miseria de los otros. O sea, por una operación de *reconversión simbólico-ideológica* se desplaza la insuficiencia y fragilidad del Estado social o la opción limitada de acción del Estado en cuestión de asistencia, en responsabilidad individual de los que a él accedieron. Sectores de clase media (asalariados del sector público y privado) son al mismo tiempo víctimas y “privilegiados” de un sistema inconcluso. La base de ese raciocinio es el sistema de cálculos matemáticos de contribución/beneficio, de la *perspectiva individual*, y ya no más los derechos de los trabajadores al seguro y la responsabilidad social del Estado. Con eso, se diluye el principio de la solidaridad nacional, tomándose los efectos por causas (Ivo, 2004), optando por una exacerbación del conflicto distributivo en la base, muy bien levantado por Theodoro y Delgado (2003), que contrapone pobres desprotegidos a los menos pobres.

En el ámbito del tratamiento de la cuestión “social” se retira el carácter universalista de los derechos, pasándose gradualmente a una *individualización de la acción pública* según atributos personales (de los más aptos) y no más colectivos y clases (las corporaciones) (Ivo, 2001).

Por otro lado, la formación de un *sistema dual, de protección y asistencia*, crea irracionalidades en la coordinación del sistema. La definición de asistencia a los más necesitados tiene carácter restrictivo, destinado a aquellos que no tienen cualquier oportunidad de integrar los circuitos productivos ni la redistribución contractual, de acuerdo con la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) de diciembre de 1993, como analiza Lautier (1999).

En el plano de la ciudadanía, esta *individualización de las responsabilidades* genera una inversión en el binomio clásico entre derechos y obligaciones que organiza la relación entre Estado y ciudadanos. En este caso, la responsabilidad de los individuos no genera necesariamente derechos

pactados en la esfera de la *vida colectiva*, lo que contribuye a la ruptura de los vínculos contractuales del Estado democrático con las corporaciones, generando tensiones de gobernabilidad y resistencias cívicas¹⁴.

UNA “CIRCULARIDAD SIN SALIDA”: LA EXACERBACIÓN DEL CONFLICTO DISTRIBUTIVO EN LA BASE LA SEGMENTACIÓN DE LA ASISTENCIA: LA “EXCLUSIÓN” DE LA EXCLUSIÓN (QUIÉNES SON LOS “DESAFILIADOS”)

Los mecanismos operativos de la nueva política social generan una *segmentación y selectividad creciente* entre los genéricamente considerados como “pobres”, “los más pobres entre los pobres”, sedimentando un universo de “excluidos” de la protección social¹⁵.

Hablar en “derecho a la asistencia”, de acuerdo con el instrumento legal de 1993, en Brasil, sólo institucionaliza el principio restrictivo. Lautier (1999), analizando las consecuencias de esa intervención, muestra que la LOAS mezcla principios objetivos (activos preexistentes en la forma de tierra, competencia, residencia, etc.) con datos subjetivos (espíritu empresarial, deseo de superar las condiciones de pobreza) para efectuar la selección de los que son “dignos” de ser ayudados; por otro lado, se excluyen de los argumentos algunas “necesidades” evidentes de los pobres, de carácter distributivo, como la reforma agraria y cuestiones vinculadas a la institucionalidad del sistema de previsión, seguro y empleo. A través de una operación simbólica moral que asocia protección y seguro con “privilegio” por el acceso legítimo de los trabajadores asalariados a los bienes y servicios públicos no disponibles al conjunto de la sociedad, se crea un falso problema que induce a un conflicto en el ámbito de las relaciones de diversas categorías de trabajadores entre sí y de estas con el Estado¹⁶.

Además de los efectos que esta distorsión de sentidos y segmentación de tratamiento generan en la construcción de la nación, desde el punto de vista de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado de derechos se crea, por fin, una “nueva estratificación en la relación de

14 Estos aspectos han sido objeto de una caracterización particular (Ivo et al., 2000; Ivo, 2001). Esta ruptura lleva a algunos autores a considerar que esta intervención social acaba por dejar a los pobres relegados a su propia suerte. Esta idea estaría basada, especialmente, en la transferencia de responsabilidades del Estado a los sectores populares y a la acción microsocia de los propios pobres y de las comunidades atendidas.

15 Los *no man's land*, según Lautier (1999).

16 Esos privilegiados serían: los trabajadores cubiertos por la legislación laboral y con acceso al sistema de previsión social, los trabajadores rurales con derecho a la previsión rural y, especialmente, y sobre todo, los funcionarios públicos dotados de régimen especial (Theodoro y Delgado, 2003).

los ciudadanos con el Estado democrático, con miras a posibilidades ‘de inclusión’, con la siguiente configuración:

- Los ciudadanos protegidos (“privilegiados”).
- Los protegidos de la asistencia, garantizada por la LOAS.
- Los atendidos de los programas estructurantes, como las reformas agrarias, dependientes de opciones presupuestarias.
- Los parcial y temporalmente asistidos de los programas focalizados.
- Una amplia franja de “excluidos de la asistencia, la protección y el trabajo” que, de hecho, forma la gran mayoría de la “población ayudable” –los *no man’s land*, según la designación de Lautier (1999) y los desafiados de Castel (1995): los asalariados precarios que perdieron los derechos al seguro; los no asalariados (autónomos de servicios y comercio inestable), incapaces de demostrar potencial productivo; los calificados inactivos que no son dignos de integrar los focos asistenciales, pues no son muy pobres, no son muy viejos; y los eventualmente sospechosos de simulación, los “falsos pobres”–.

En relación con el primer grupo se observa, durante el período 1995-2006, que el empleo formal y protegido incrementó su participación del 38,9% al 42,8%. La informalidad se redujo de aproximadamente el 60% de la PEA ocupada, es decir, 48 millones de brasileños, al 57% en 2006. Sin embargo, frente al crecimiento natural de la PEA en un contexto de reestructuración productiva, el país experimentó una reducción de su oferta de nuevos puestos de trabajo, que contribuyó a la elevación de la tasa de desempleo. La tasa de desempleo, que en términos generales del país era del 10,2% en 2005, se mantuvo prácticamente sin variaciones pues para octubre de 2006 era del 10,1%, con tasas bastante más elevadas en las principales áreas metropolitanas¹⁷.

17 En el Distrito Federal (Brasilia) la tasa de desempleo era del 18,2% en octubre de 2005 y bajó al 17,9% en octubre de 2006. En Belo Horizonte pasó del 15,8 al 12,4%; en Porto Alegre, del 14,8 al 14,2%; en Salvador, del 23,3 al 22,9%; en San Pablo, del 16,9 al 14,6%. Sólo en Recife la tasa permaneció prácticamente estable: del 21,6% en octubre de 2005 pasó al 21,8% en octubre de 2006 (datos del DEES divulgados en la Agencia Brasil de Noticias, Radiobras, 30 de diciembre de 2006).

Cuadro 1
Indicadores del mercado de trabajo. Brasil, 1992, 1998 y 2004 (en %)

	1992	1998	2004
Tasa de participación	58	57	59
Tasa de ocupación	93	90	90
Tasa de desempleo	7	10	10

Fuente: Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar, 1992, 1998 y 2004, IBGE (Microdatos) (Dedecca et al., 2006).

La permanencia de tasas elevadas de precarización del mercado de trabajo y la creciente tasa de participación tienen un efecto aumentado sobre la demanda de asistencia y las acciones mitigadoras y compensatorias de los programas de transferencia de la renta¹⁸ focalizados, y sobre el acceso a los derechos sociales, no sólo porque la masa salarial es reducida y, por lo tanto, también la capacidad de contribuir, sino porque se amplía la población potencialmente demandante de servicios de asistencia social, especialmente de los jóvenes, además de otros aspectos.

La estimación de esa población, con base en los criterios de la Ley Orgánica de la Asistencia brasileña, alcanzaba en 1995 un total de 49,5 millones de personas, que representaba el 33,4% de la población del país, aumentando al 42,6% en 2006¹⁹. Es decir, a pesar de mejorar la cobertura de los programas focalizados, la demanda de asistencia paradójicamente continuó creciendo hasta 2006 a causa del aumento de la tasa de participación y de la disminución del rendimiento medio del trabajo anual desde 1996.

18 La población atendida por los programas de transferencia de la renta a fines de 2003 (final del segundo mandato del gobierno de Fernando Henrique Cardoso –FHC–) fue de un total de 3,7 millones de familias en la *Bolsa-Escola*, 810 mil niños en el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), 326 mil familias con *Bolsa-Alimentação* (N. del T.: programa de alimentación), 349 mil con *Cartão Alimentação* (N. del T.: tarjeta de alimentación) y 6,9 millones con el *Auxílio-Gás* (N. del T.: programa destinado a subsidiar el precio del gas licuado del petróleo a familias de bajos ingresos). Intentando racionalizar el proceso de transferencia de la renta para la población carente, el gobierno de Lula lanzó a fines de 2003 la *Bolsa-Família* (asociando los programas anteriores de transferencia de renta). En 2004 el programa atendió 6.700.000 familias; en 2005, a 8.700.000 familias; y a fines de 2006 el gobierno cubrió la población total estimada por el programa, beneficiando un total de 11.100.000 familias.

19 Según datos extraídos de IPEA (2006) fueron incluidos como población carente, demandante de atención, aquellos individuos con renta equivalente a medio salario mínimo y un cuarto de salario mínimo. El valor nominal del salario mínimo, con vigencia desde mayo de 2006, era de R\$ 350/mes, o sea, equivalía a US\$ 162. En 2008, dada la devaluación del dólar, corresponde a US\$ 250.

LOS PROGRAMAS FOCALIZADOS COMO ELECCIÓN PÚBLICA EFICIENTE: EVALUACIÓN DE LA RACIONALIDAD INSTRUMENTAL DE LA ACCIÓN SOCIAL FOCALIZADA

Esta tesis coloca el dilema de la cuestión social en el ámbito de la “elección pública eficiente”. Según esa perspectiva, los recursos gubernamentales destinados a la política social son suficientes, descontando sólo que fueran bien focalizados o administrados²⁰. Theodoro y Delgado (2003) esclarecen que esa idea acaba por *embutir una solución “barata” para la cuestión social, sobre todo, por la reducción del esfuerzo fiscal asociado.*

Observándose el conjunto de las políticas sociales de carácter focalizado aplicadas en 2002 se constata, por ejemplo, una *reducción de las metas* de muchos de esos programas, en función de la crisis internacional. Esto revela el carácter de vulnerabilidad de las políticas públicas, condicionadas por la incertidumbre de la política económica en esos países²¹.

El desempeño y la cobertura de los programas focalizados puede llevar muchas veces a generar una *focalización de la focalización*, en la medida en que restringe las áreas de aplicación del programa a los beneficiarios más pobres entre los previamente identificados, generando discriminaciones involuntarias en la atención a poblaciones igualmente o hasta más carentes²², exacerbando el conflicto redistributivo en la base de la pobreza entre los que integran y los que no participan de los beneficios de los programas.

Cuando el criterio de transferencia no es universal, sino que contempla una línea de corte de familias con renta media per cápita de un cuarto hasta medio salario mínimo, las zonas de exclusión se pueden

20 A partir de esa evaluación se apunta un conjunto de recomendaciones importantes, aunque no suficientes, como el combate al clientelismo, mayor direccionamiento de los recursos a las actividades finales disminuyendo los costos de las transacciones, mayor integración y racionalidad institucional del propio sistema federal y medidas de eficacia a la descentralización, etc. (o sea, un conjunto de recomendaciones normativas del “buen gobierno”, desde fines de la década del ochenta, orientadas por las agencias multilaterales).

21 A pesar de reconocer los límites de esos programas, especialmente en relación con la restricción de la cobertura a los necesitados y el reconocimiento de la necesidad de que estén articulados a políticas macro-estructurales de empleo y renta, no se puede dejar de reconocer alguna mejora en las condiciones de reproducción y consumo de las familias beneficiadas, aunque estas no se constituyan en condiciones efectivas de ultrapasar su condición de pobreza. Datos divulgados por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre en 2006 muestran que como efecto de la *Bolsa-Familia* un 31,10% de las familias salió de la condición de extrema pobreza y sólo un 4,95% superó la línea de pobreza (medidos por la renta).

22 Recientemente, un jefe de familia que había oído sobre la prioridad inicial del programa *Fome-Zero* del gobierno federal, que vive en situación de indigencia pero habita en una región que presenta indicadores de desarrollo humano de los más elevados, mostraba su indignación respecto al hecho (para él injusto) de no haber sido contemplado por los criterios iniciales de implementación del programa.

ampliar a los segmentos cuya renta media familiar per cápita está por encima de medio salario mínimo: es decir, hacia aquellos cuya renta per cápita se encuentra comprendida entre medio y un salario mínimo, considerados no merecedores de recibir ayuda pública si se aplican los criterios del Programa *Bolsa-Familia*, pero que se ubican por debajo del mínimo vital garantizado por el salario mínimo.

El problema es que las acciones focalizadas constituyen *programas técnicos y no derechos o políticas*, pudiendo ser, por lo tanto, afectados según criterios de recorte financiero o demandas políticas. Es decir, el supuesto remedio de la crisis en la implantación de la “política estratégica focalizada” encuentra sus límites en el propio “remedio”: la crisis del Estado determina la adopción de medidas flexibles y estratégicas en la intervención social, en razón de la vulnerabilidad de los mercados. El dilema, por lo tanto, no refiere a la asignación eficaz del recurso existente, sino a la creación de un nuevo principio ordenador, el Estado social inclusivo, prescripto en la Constitución de 1988. Y esta cuestión no es técnica, sino, sobre todo, de derechos de ciudadanía y de política de desarrollo del Estado nacional.

LA TESIS DE TRANSFERENCIA DE LA RENTA COMO BASE DE ACCESO A LA CIUDADANÍA: EL CONSUMIDOR TUTELADO

Sin desconocer el efecto de “alivio” que esos programas de transferencia de la renta puedan tener sobre las familias vulnerabilizadas y desempleadas, la monetarización de la asistencia tiene implicaciones políticas importantes.

Como dijimos en el inicio del presente artículo, no se puede desvincular el diseño de las políticas sociales de conformación del mercado de trabajo, entendiendo a este como principal mecanismo de inclusión social, de sociabilidad y de política, ya que la condición de acceso al trabajo libre define la condición de la ciudadanía.

En la base de la monetarización de la asistencia se localiza un diagnóstico de crisis social como crisis de consumo, resultante de políticas a favor de la rentabilidad del capital. De esta perspectiva en defensa de los programas de transferencia de la renta se hace implícita la presuposición de la incapacidad de suplir las necesidades mínimas de la inserción vía el mercado de trabajo. Así, el tratamiento de las políticas dirigidas a la transferencia de la renta, si de un lado posibilita algún acceso al consumo y, por lo tanto, alguna condición de reproducción e inserción social, del punto de vista político reconvierte “al asistido” en ciudadano-consumidor tutelado de los sistemas de asistencia social, elevando el acto de compra-venta a acto cívico.

LAS POLÍTICAS DE PROXIMIDAD EN EL ENFRENTAMIENTO DE LA POBREZA

En la base de ese paradigma de políticas de proximidad, se encuentra un diagnóstico de la cuestión social contemporánea que identifica el proceso de vulnerabilidad social, entendida por la conjugación entre precariedad del trabajo y fragilidad de los soportes relacionales (Castel, 1995) y la idea de que las redes de solidaridades primarias han constituido un capital social importante en las condiciones de inserción social de capas populares. Se agrega a este diagnóstico la noción de una mayor eficacia de generación de proyectos de desarrollo autosustentables locales y la operacionalización de las políticas sociales en el ámbito de las políticas sociales descentralizadas y bajo el control de la sociedad civil local.

La cuestión central de esas tesis²³ es que la implementación local de la política supone, de un lado, actores organizados y, del otro, municipios con capacidad institucional de gerenciamiento no siempre compatible con la realidad preexistente de la red de municipios brasileños²⁴. Efectivamente, datos relativos a la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal en el ámbito de los municipios brasileños revelan que 3.425 de ellos se encontraban en 2002 con balances atrasados (*Folha de São Paulo*, 15 de septiembre de 2002). Esto expresa, de alguna forma, la fragilidad institucional de los municipios en el gerenciamiento y la operacionalización de los programas sociales a nivel local. Del punto de vista de la organización de los actores locales se observa que la eficacia de esos proyectos está condicionada a la existencia de actores organizados y que esta organización no puede estar limitada a la esfera de las sociedades locales, dados los riesgos de captura por las estructuras de poder local²⁵.

23 Hablo en plural porque incluyo en esta línea un conjunto de principios normativos o mismo institucionales de desarrollo local: *local governance* (N. del T.: gobernación local), capital social, desarrollo autosostenido, etcétera.

24 Lavinás (1998), en un escrito presentado a la Asociación Nacional de Investigación y Posgrado en Ciencias Sociales (ANPOCS) sobre la capacidad de los municipios brasileños de absorber esa política, demuestra que sólo un 5% de ellos tiene condiciones de implementar plenamente políticas de renta mínima, dada su pobreza económica y consecuente insuficiencia de recaudación y del aparato institucional local.

25 En una investigación sobre los límites de la gobernación (Ivo, 1997), observé que los resultados de esos programas estaban condicionados por la fuerza de los actores sociales involucrados y la extensión de la red de solidaridad de su sustentación. Esta diferencia en lo que respecta a la base de sustentación social de los programas acababa generando segmentación, tecnificación de los procesos democráticos de participación ciudadana, además de escenarios públicos nominales y vacíos, transformando algunas de esas instancias públicas en instancias formadoras sólo de “consensos mínimos y relativos”, incapaces de construir solidaridades más amplias (Ivo, 1997; Ivo et al., 2000).

En lo que respecta a las *variables políticas*, cabe cuestionar: ¿cómo garantizar eficacia en las acciones de asociación entre público y privado (uno de los paradigmas de la gobernación) bajo el control de sociedades civiles locales tradicionalmente condicionadas por un Estado patrimonial que organiza los intereses de muchas elites locales por la privatización de estructuras públicas e institucionales?

Además, la focalización no puede encaminar la solución de problemas estructurales, generadores de vulnerabilidad y exclusión, propios de la dinámica económica en el ámbito nacional, y sobre los cuales las instancias locales no tienen poder para solucionarlos o alterarlos. En la investigación de 1997, verificamos que las ganancias de eficiencia de muchos proyectos sociales fueron anuladas por las obligaciones de pago de la deuda pública con la Unión (Ivo et al., 2000). O sea, existen problemas estructurales que están lejos de ser resueltos exclusivamente a través de acciones compensatorias o de solidaridades primarias, requiriendo la construcción de políticas más amplias de generación de empleo y renta.

Las salidas económicas vía el desarrollo de una *economía solidaria*, por su parte, están lejos de representar la realidad de la economía informal en Brasil. El artículo de Borges y Franco (1999) sobre las características del sector informal en la Región Metropolitana de Salvador (RMS)²⁶ revela que lejos de que la economía informal se constituya en matriz societaria capaz de estructurar alternativas sólidas de una economía de base solidaria, basada en el trabajo familiar, con alta capacidad de integración al mercado, ella representa un *grado radicalizado de individualización del trabajo*, con características de bajísima socialización, tales como predominancia de un único trabajador (el trabajador autónomo y por cuenta propia); bajísimo nivel de constitución jurídica de esas “microempresas”; funcionamiento en la vía pública, revelando no tratarse de un sector orgánicamente integrado a la cadena productiva, sino significando, sobre todo, una estrategia de supervivencia de trabajadores precarizados, en un contexto de dificultades de incorporación y de destrucción de puestos de trabajo de la economía formal. Las autoras certifican, incluso, el bajo nivel de cobertura de los derechos sociales del segmento de los trabajadores que integran la economía informal.

Estos argumentos llevan a concluir que las tesis relativas al emprendedorismo²⁷ y al enfrentamiento de la pobreza vía el mercado, estimulados a través de estrategias de capacitación o *empowerment* (empoderamiento) de esos sujetos históricamente sometidos a las condiciones estructurales

26 Con base en la investigación realizada por el IBGE (1997).

27 N. del T.: traducción literal para respetar la redacción de la autora, aunque el vocablo en cuestión no existe en el idioma castellano.

de pobreza, deben ser consideradas con reservas, dada la configuración histórica y excluyente de los mercados de trabajo en Brasil.

CONCLUSIÓN: LOS EFECTOS POLÍTICOS DE LA SEGMENTACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL ENTRE DESIGUALDAD SOCIAL, DESPROTECCIÓN Y POLÍTICA

Retomo incluso aquí otros aspectos también desarrollados en la última parte del libro *Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza* (Ivo, 2001), cuando analizo los límites de esa nueva regulación social de naturaleza societaria y limitada a micro universos del ámbito “local”.

Como vimos en la primera parte de este artículo, la política social en la modernidad constituyó una política destinada a mediar las contradicciones entre igualdad política y desigualdad económico-social propia de la sociedad liberal, a través de una estrategia institucional redistributiva, basada en mecanismos de transferencia de la renta entre generaciones, en un sistema de solidaridad nacional. Esta estructura de derechos sociales articula un sistema de derechos y deberes universales constitutivos de la ciudadanía. En este sentido, la concepción original de las políticas sociales de protección se constituye en soporte de un proyecto democrático, de justicia redistributiva y social (Donzelot, 1994; Rosanvallon, 1995; Castel, 1995).

En la década del noventa, en el transcurso de los nuevos mecanismos de desregulación de los mercados y del Estado nacional, la cuestión de la *repartición de la renta* desaparece como marco central del proceso de legitimación política, en la forma en que la sociedad lo concibió en la modernidad y de la formación del proyecto nacional-desarrollista, en los países periféricos. En las sociedades latinoamericanas esto se dio en condiciones diferenciadas de los países de capitalismo avanzado, pues en estos, el acceso a los derechos de ciudadanía y al trabajo no se completó. Así, esos cambios más recientes de reestructuración de la economía ocurren en un contexto en que la ciudadanía no significó la completa integración de la masa de trabajadores al régimen salarial estable, en que la pobreza constituye un fenómeno estructural de masa y no una cuestión residual y/o emergente, y en que este estado de pobreza también es acompañado por la falta de acceso de incontables servicios urbanos y sociales.

Es decir, estructuralmente articulado al sector capitalista moderno se desarrolló, más o menos integrado al sector dinámico y moderno de la economía, una masa significativa de trabajadores precarizados, autónomos, que integraban (y aún integran) el llamado mercado informal de trabajo, lo cual constituyó la forma histórica de supervivencia y resistencia de enormes contingentes de trabajadores, especialmente en el medio urbano.

Asentada sobre la matriz de la relación salarial estable y de compromisos corporativos entre los trabajadores y el Estado, esta relación potencia gradualmente los derechos sociales de protección al conjunto de la población, beneficiando, inicialmente, el núcleo familiar de los trabajadores asalariados, y extendiéndose a partir de ahí, basado en la fuerza de presión del movimiento de los trabajadores, al conjunto de la sociedad²⁸. Por lo tanto, aun presentando una matriz salarial incompleta, la condición de protección del núcleo asalariado y protegido del mercado de trabajo permitió la formación de una red de sociabilidad y de cobertura o protección que sobrepasaba el mundo del trabajo y la protección individual, expandiendo la protección al núcleo de la familia y potenciando las condiciones de sociabilidad e integración social de las familias de los trabajadores. La universalización de los derechos sociales y el acceso a las políticas de protección resultaron, pues, de un tipo de compromiso corporativo del Estado con el núcleo central de los trabajadores asalariados, por el poder de fuerza e intercambio de esos trabajadores, cuyos efectos sociales repercutieron sobre las condiciones de reproducción de las familias trabajadoras en general (Ivo, 2001: 120).

Cuando la reestructuración productiva y los cambios que acompañan la flexibilidad del trabajo afectan la condición de protección y el direccionamiento de las políticas sociales se desplaza de una concepción solidaria y colectiva para transformarse en atributo individual, se observa una separación profunda entre economía y sociedad, protección y solidaridad, derechos y burocracia.

El diseño de las nuevas políticas focalizadas, limitadas a la individualización de la asistencia, los escenarios restringidos de solidaridades primarias y locales, la segmentación entre la protección y la asistencia, y la redistribución de beneficios por la tecnocracia y/o mediada por instancias locales y comunitarias, acaba reflejando cambios importantes en el plano de la relación entre ciudadanía y política.

Este proceso de transición de la política social revela la formación de un contingente significativo de individuos sometidos a procesos de exclusión de cualesquiera políticas públicas de protección, pues no tienen empleos ni renta para la cotización privada y están fuera del mercado de trabajo formal, mecanismo central de las políticas de protección social. Por otro lado, las políticas compensatorias, al restringir su acción según objetivos focalizados, dejan de lado un conjunto de individuos efectivamente necesitados, provocando una segmentación y selectividad dentro mismo de la categoría de los asistidos del Estado, que se localiza entre los que están fuera de la protección y los que están fuera de la asistencia

²⁸ La universalización de la jubilación rural a partir de la Constitución de 1988 es un buen ejemplo.

focalizada, en un contexto político democrático que reconoce igualdad de oportunidades y tratamiento a todos los ciudadanos.

Se crea, por lo tanto, una enorme categoría de “sujetos demandantes de derechos”. Este marco reconfigura las dos matrices político-sociales de la integración política: las relaciones de tipo *corporativo*, que reducen su peso como matriz catalizadora del proyecto social y base del compromiso de los trabajadores con el Estado, con miras a la desregulación del mercado de trabajo, y la *clientelista*, que se estructura en la capilaridad de las estructuras comunitarias, de la relación entre autoridades políticas y habitantes-consumidores de bienes urbanos y servicios sociales precariamente ofrecidos y distribuidos, en diferentes niveles de organización de la relación entre actores comunitarios (barrios) y poder institucional (municipalidades).

La operacionalización de los programas sociales genera, así, una “circularidad de lo social”, un modelo redistributivo de base, también aplastado que se mueve entre los estratos asalariados y los más pobres. Esos cambios indican ruptura del contrato social (de los compromisos corporativos vigentes entre Estado y trabajadores), reduciendo la protección a la asistencia y a la tutela, alterando los sentidos de responsabilidad social, colectiva y pública.

Este nuevo modelo también altera la matriz de la ciudadanía en términos de derechos y deberes, sustituyéndola por una estructura de beneficios, de cuño personal y control de la burocracia local. Hoy, la concepción de la asistencia representa la individualización de programas definidos según atributos individuales, en un espacio altamente competitivo y selectivo, y frágiles condiciones de inserción.

Ese modelo altamente segmentado y atomizado de trabajadores desvinculados de las esferas institucionales de la protección metamorfosea relaciones políticas entre un *clientelismo por delegación*, reforzando una versión del espacio público como espacio privado de compromisos personalistas entre el gobierno (el Ejecutivo) y el pueblo, y un *clientelismo de la asistencia*, asociado al primero, técnicamente organizado por criterios burocráticos y controles estadísticos, mediando las relaciones sobre la población objetivo de los programas focalizados y creando una “racionalidad weberiana” en la asignación de los beneficios individuales (Lautier, 1999).

De cualquier modo, se puede constatar un cierto grado de ruptura de algunas mediaciones y control de las estructuras de poder local. La instauración de criterios técnicos más rigurosos en la asignación de beneficios, si bien presenta riesgos de capturas por las estructuras locales, también representa cierta ruptura con las viejas oligarquías locales, resultado de la acción de nuevos controles racionales y técnicos comprometidos con la ciudadanía en la identificación de los beneficiarios y

de la capacidad de procesamiento de la información centralizados en las cuentas públicas, y, sobre todo, por el poder de fiscalización de los medios masivos.

Calderón (1997) alerta sobre el retorno a una vinculación directa entre el líder y la masa en América Latina, a una hipervalorización de las identidades, revelando tendencias a la creación de un *nuevo tipo de populismo*.

LA EMERGENCIA DE UN NEOPOPULISMO

Profundizando aspectos complejos de la relación local, un estudio sobre el papel de los alcaldes municipales (Chevalier, 1997) mostró cómo los esfuerzos de construcción mediática de la imagen de la ciudad han contribuido con la “personificación” de la figura de liderazgos locales y reforzado una lectura personalista de la política. Esto afecta, por un lado, la función representativa del Legislativo en favor de la centralización del Ejecutivo. Por otro lado, este nuevo papel de los medios, en el plano de la representación política y construcción de legitimidad social, puede también ser reforzado por el neoclientelismo, en la distribución y localización de bienes y beneficios por el “líder” o los especialistas para el pueblo, mediada por los pequeños escenarios de participación social o cívica, no siempre fuertes o con capacidad de ejercer controles ciudadanos.

A eso también contribuyen la crisis de las estructuras representativas; el énfasis del Ejecutivo en las políticas de ajuste y control de las cuentas nacionales; el control privado de los medios de comunicación, ligado en general a grupos políticos locales; el crecimiento de la pobreza y la desocialización de la economía, y los consecuentes cambios de la matriz societaria (sindicalización, asociativismo, etcétera).

Ahora, si esto es problemático en un contexto de vivencia de una democracia plena y consolidada, es particularmente complejo en contextos donde aún se observa una herencia autoritaria, donde los medios de comunicación se encuentran privatizados, facultando la consolidación de estructuras de poder y dominación local por la acción articulada de lo simbólico, de la comunicación y de la propia política.

CONCLUSIÓN

En un contexto de economías abiertas y competitivas, se postulan políticas flexibles adaptadas a las variaciones del mercado y a los ajustes de los gastos públicos, como criterio de eficacia. En el ámbito de la solución encontrada, de flexibilidad y focalización de los programas, sus límites se sitúan en su propia causa, es decir, en la inestabilidad de los mercados y de la economía que comprometen la continuidad de los programas. Eso

lleva a considerar la *producción de círculos lógicos*, reduciendo el conflicto redistributivo a una lucha entre los pobres y los “casi” pobres.

La disociación entre políticas sociales aplicables a todos y las políticas sociales focalizadas dificultan los objetivos acumulativos de combatir la pobreza, construir ciudadanos y eliminar la exclusión (Fleury, 1998), restringiendo la ciudadanía a una dimensión parcial de la atención y del consumo, asegurados por el estatuto de una ciudadanía cívica, y segmentando la condición de inserción y la relación desigual de los ciudadanos (aquellos asistidos, los protegidos y los no asistidos) con el Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Borges, Angela y Franco, Ângela 1999 “Economía informal da RMS: verdades e mitos” en *Bahia. Análise e Dados* (Salvador: SEI) Vol. IX, N° 3.
- Calderón, Fernando 1997 “La tendencia es hacia la bifurcación: partidos por un lado, sociedad por el otro” en Achard, Diego y Flores, Manuel (coords.) *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Candia, José Miguel 1998 “Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales” en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 156, julio-agosto.
- Castel, Robert 1995 *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat* (París: Fayard).
- Castel, Robert 2004 *La inseguridad social: ¿qué es estar protegido?* (Buenos Aires: Manantial).
- Chevalier, Dominique 1997 “Projets de villes et politiques municipales de communication (Le cas de Marseille, Montpellier, Nice et Toulouse)”, Tesis de Doctorado, Université Paul Valéry, Marseille, enero.
- Dedecca, Cláudio et al. 2006 “Salário mínimo, benefício previdenciário e as famílias de baixa renda”, Ponencia presentada en Encontro da ABEP, Caxambu-MG.
- Donzelot, Jacques 1994 *L'invention du social* (París: Fayard).
- Esping-Andersen, Gosta 1990 *The three worlds of welfare capitalism* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Ewald, François 1986 *L'État providence* (París: Grasset).
- Fleury, Sonia 1998 “Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90” en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 156, julio-agosto.

- Folha de São Paulo* 2002 “Projetos corta gastos da área social do próximo governo”, 3 de septiembre.
- IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 1997 “Economia informal urbana: Brasil e grandes regiões” (Rio de Janeiro) Vol. III.
- IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 2003 “Políticas sociais” en *Anexo Estatístico* (Brasília) agosto.
- IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 2006 *Boletim de Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise* (Brasília) N° 12.
- Ivo, Anete Brito Leal 1997 “Uma racionalidade constringida: a experiência da governança urbana em Salvador” en *Caderno CRH* (Salvador: EDUFBA/CRH) N° 26-27.
- Ivo, Anete Brito Leal 2001 *Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).
- Ivo, Anete Brito Leal 2003 “Políticas sociais de combate à pobreza nos anos 1990: novas teses, novos paradigmas” en Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia *Pobreza e desigualdades sociais* (Salvador: SEI) Série Estudos e Pesquisas 63.
- Ivo, Anete Brito Leal 2004 “A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado” en *São Paulo em Perspectiva* (San Pablo: Fundação SEADE) Vol. XVIII, N° 2, abril-junio.
- Ivo, Anete Brito Leal et al. 2000 *O poder da cidade. Limites da governança urbana* (Salvador: EDUFBA).
- Jamur, Marilena 1999 “Solidariedade(s)” en *O Social em Questão* (Rio de Janeiro) Vol. III, N° 4, julio-diciembre.
- Lautier, Bruno 1999 “Les politiques sociales en Amérique Latine. Propositions de méthode pour analyser un éclatement en cours” en *Cahiers des Amériques Latines* (Paris) N° 30.
- Lavinias, Lena 1998 “Políticas sociais descentralizadas: limites dos programas de renda mínima e bolsa-escola”, Ponencia presentada en XXII Encuentro Anual de ANPOCS, Caxambu-MG.
- Paugam, Serge 2002 *La disqualification sociale* (Paris: PUF).
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2004 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (Buenos Aires).
- Polanyi, Karl 2000 (1944) *A grande transformação - as origens de nossa época* (Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda).

- Rosanvallon, Pierre 1995 *La nouvelle question sociale. Répenser l'État providence* (París: Le Seuil).
- Schnapper, Dominique 2002 "Préface" en Paugam, Serge *La disqualification sociale* (París: PUF).
- Sousa Santos, Boaventura de 1999 "Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo" en De Oliveira, Francisco y Paoli, Maria Célia (orgs.) *Os sentidos da democracia* (Río de Janeiro: Vozes/NEDIC/FAPESB).
- Theodoro, Mário y Delgado, Guilherme 2003 "Política social: universalização ou focalização. Subsídios para o debate" en *Políticas Sociais. Acompanhamento e análise* (Brasília: IPEA) N° 7, agosto.
- Théret, Bruno 1992 *Régimes économiques et l'ordre politique* (París: PUF).