

Archetypes of compensatory policy in Latin America

Sumario

Introducción. Los arquetipos como estrategia metodológica. Políticas sociales compensatorias como dispositivo. Desigualdad-violencia y esferas de la vida cotidiana. Cambios en la estructura social y económica en América Latina. Arquetipo liberal. Arquetipo progresista. Conclusiones. Bibliografía.

Resumen

El trabajo construye dos arquetipos que dan cuenta de las formas de intervención social, mediante políticas sociales compensatorias, que desde los estados se han implementado en América Latina durante la primera década de este siglo. El supuesto es que la política social es un dispositivo, por lo que tiene capacidad para producir cambios por lo menos en tres aspectos de lo social: estructura social, sistema de desigualdad-violencia, instituciones sociales. Este tipo de análisis, permite comprender: la naturaleza de las acciones del Estado en términos de sus alcances y limitaciones para producir un tipo de sociedad y economía, la forma en que se estructura la sociedad con la desigualdad-violencia, los procesos de acción social que generan sujetos políticos y que configuran un campo de tensión en torno a la problemática de la vulnerabilidad.

Palabras claves: bienestar, desigualdades sociales-económicas, violencia, políticas sociales, dispositivo.

Abstract

The present paper is built up from two archetypes referring to the different forms of social intervention through state compensatory social policies carried out in Latin America during the first decade of this XXI century. It starts from the assumption that social policy is a device, and therefore, analytically speaking, it has the capability of producing changes in at least three aspects of the social sphere: the social structure, the inequity-violence system and the social institutions. In methodological terms, this type of analysis allows a better understanding of the nature of the state's actions in regards to its capability and limitations to produce a specific type of society and economy; the way society is structured with the inequity-violence; the social action processes generated by political subjects and that create a tension field around the vulnerability issue.

Key words: welfare, social-economic inequities, violence, social policies, device.

Artículo: Recibido Septiembre 5 de 2010; Aprobado Octubre 7 de 2010.

Jorge Arzate Salgado: Doctor en Sociología por la Universidad de Salamanca-España, Maestro en Investigación y Desarrollo de la Educación por la Universidad Iberoamericana. Investigador del Sistema Nacional de Investigadores de México, nivel I. Docente e investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México en Toluca, México.

Correo Electrónico: arzatesalgado@yahoo.com



Arquetipos de Política Compensatoria en América Latina

Jorge Arzate Salgado

Introducción

Durante los primeros años del siglo XX América Latina tuvo un periodo de crecimiento económico y de cambios en la composición política de los gobiernos. Se trató de procesos históricos y sociales que permitieron desarrollar políticas sociales de diverso signo. En este contexto los gobiernos de la región, en su mayoría democráticos, implementaron políticas compensatorias dirigidas a los grupos sociales vulnerables. Estrategias que se han centrado en el combate a la pobreza en sus diversas manifestaciones, al hambre y a la precariedad.

En este trabajo se hace un balance de las principales tendencias en materia de política social compensatoria que se pueden distinguir en América Latina en lo que va de la primera década de este siglo. El objetivo de este ejercicio es visualizar dos caminos específicos en la elaboración e implementación de políticas, así como identificar sus características más importantes. Para ello usamos una estrategia metodológica que consiste en la construcción de arquetipos de políticas, para lo cual se utiliza como herramienta teórica el concepto de dispositivo.

Los Arquetipos Como Estrategia Metodológica

El contenido del arquetipo no responde a un determinado país o sub-región sino más bien al sentido de la política pública; si bien cada arquetipo podría responder a un sistema político determinado, derecha/conservador contra Izquierda/progresista; esto resulta problemático debido a la heterogeneidad de sistemas políticos existentes en cada bando. Lo importante es que cada arquetipo expresa acciones paradigmáticas para la intervención social. En este sentido es un proyecto diferente de otro, en la medida que significa una serie de fuerzas que modelan lo social, económico y político que dibujan los siguientes campos problemáticos:

1. Definen un tipo de sociedad y de mercado capitalista. Con ello modelan la estructura social, la estructura de la desigualdad-violencia y las características de las instituciones sociales, todo lo cual implica formas posibles de socialidad.
2. Crean formas de politicidad que constituyen el campo de juego, de tensión, entre sociedad-Estado-mercado, las cuales son reglas de acción social a través de las cuales se construyen sistemas político-ideológicos.
3. Hacen una definición implícita de lo que es la justicia social para el Estado, lo cual supone determinar las obligaciones en materia de bienestar o la naturaleza de una biopolítica asumida por el Estado.
4. Todo lo anterior puede determinar la arquitectura de un sistema institucional de bienestar en la medida que define sus principios, alcances y naturaleza de sus instituciones.

La construcción analítica de arquetipos funciona como una estrategia para comprender, desde una postura de complejidad, el problema de la producción de bienestar frente al problema del poder, o sea, la posibilidad del bienestar en tanto que producto histórico-social. De esta forma un sistema institucional de bienestar es resultado de un campo de juego y de tensiones entre sujetos políticos (clases sociales, clase política, estamentos, diversos grupos sociales definidos por edad, raza, etnia, cultura, sexualidad).

Para la construcción de cada arquetipo se usan las siguientes dimensiones analíticas: ideología del bienestar implícita en cada proyecto, objetivos en relación con los fines del bienestar, diseño de la política y los programas, implementación de la política y los programas, evaluación de la política y programas, resultados en términos de reproducción de conflicto social y violencia, sintonía con el modelo político económico, capacidad de cambio social estructural.

La construcción de arquetipos requiere la previa comprensión de las siguientes dimensiones de contexto histórico-social: 1. naturaleza del modelo político-económico; 2. naturaleza del sistema histórico de desigualdad-violencia; 3. Formas de relación conflictiva entre Estado y sociedad civil.

Políticas Sociales Compensatorias como Dispositivo

La intervención social a través de políticas compensatorias se entiende como un dispositivo que los gobiernos utilizan para producir un impacto en lo social, por tanto, éste puede implicar un cambio en la estructura social, en la estructura de la desigualdad-violencia, e inclusive en las características de las instituciones sociales. En términos teóricos y metodológicos el dispositivo es una herramienta para pensar los procesos de estructuración de lo social, desde un punto de vista crítico, o sea, entendidos como procesos mediados por el campo de tensión que implica el poder, la dominación y las formas de autoridad implícitas.

El dispositivo, siguiendo la interpretación de Agamben (2007), es un concepto de origen foucaultiano que define a "todo aquello que tiene, de una manera u otra, la capacidad de capturar, orientar, determinar, interceptar, modelar, controlar y asegurar los gestos, las conductas, las opiniones y los discursos de los seres vivos" (p. 31). Otras características de los dispositivos son

su capacidad para producir subjetividad y, por tanto, construir sujetos sociales, así como tener una naturaleza estratégica dominante. Todo dispositivo es una forma de acción, una economía, por lo que en este sentido se habla de una positividad (Agamben, 2007).

En nuestro caso se entiende como dispositivo todo mecanismo ideológico-técnico-administrativo de intervención con capacidad para producir cambios en las relaciones sociales a nivel de la socialidad, lo cual implica una intervención que orienta y modela las esferas relacionales de lo social (labor, economía y agencia), así como determina y controla los mecanismos y juegos de poder que se desarrollan entre Estado y sociedad civil.

La hipótesis de trabajo es que las políticas sociales compensatorias, en tanto que dispositivos de intervención social, son el núcleo duro de los proyectos ideológico-políticos de los diversos gobiernos de la región en donde si bien buscan como objetivo último el bienestar son formidables herramientas de lucha política.

Desigualdad-Violencia y Esferas de la Vida Cotidiana

Un elemento estructural para comprender la construcción social del bienestar es el sistema de desigualdad-violencia; es decir, pensar las desigualdades en relación con las formas de violencia y viceversa; de esta forma las primeras nos refieren a situaciones analíticas dentro de la estructura social y económica, mientras que la violencia nos aterriza en forma relacional en dichas situaciones, en la medida que la violencia es una forma concreta de ataque a la condición humana y a la sociedad misma. El supuesto teórico es que existe un hilo problemático, no lineal del todo, pero complejamente co-implicado en el círculo causal desigualdad-violencia-desigualdad, en que el mecanismo sociológico que hila ambos fenómenos es el conflicto. La violencia se entiende como toda situación específica donde la condición humana es disminuida (Galtung, 1995).

Primero, las desigualdades son sociales y económicas, por lo que es necesario plantear una teoría de las desigualdades multidimensional y con capacidad de emergencia (con capacidad para conectarse entre sí aun cuando los fenómenos no tengan una conexión directa o aparente). Por lo que se usa una teoría que piensa las desigualdades sociales y económicas como engranaje (Fernández-Enguita, 1998), en donde las desigualdades son vistas como una serie de problemas sociales y económicos entramados, que tienen que ver con la



distribución o acceso diferenciado a las oportunidades, así como con la distribución inequitativa de los bienes económicos.

La exclusión y la discriminación se dan en el ámbito de las oportunidades sociales, mientras que la explotación se da en el ámbito de la producción y distribución de bienes económicos, y en donde ambos conjuntos de fenómenos están coimplicados. Dicho planteamiento permite introducir un pensamiento que liga lo social con lo económico, pero también lo individual con lo social, la esfera relacional de la producción de valor con la esfera de la labor, la esfera relacional de la economía con la de la política.

Segundo, las desigualdades sociales entendidas como sistema de conflicto entramado en lo social, económico y político implican pensar la cuestión de la pauperización de la condición humana arraigada y determinada por contextos histórico-sociales, encajados en un tiempo y espacio; coherentes con el tiempo histórico a la vez que como procesos de historicidad, es decir, en donde los sujetos sociales tienen capacidad reflexiva.

Las desigualdades sociales son fuentes de creación de lo social, lo que significa, siguiendo a Giddens (2003), que las desigualdades económicas y sociales se constituyen en las sociedades avanzadas como reglas de estructuración de la vida pues organizan la socialidad, el tiempo y el espacio que transcurre como acción social en la vida cotidiana, o sea, producen cultura en un sentido amplio. Por lo que atraviesan de manera transversal y horizontal las diversas esferas relacionales de lo social: labor económica y agencia política.

Para concluir: 1. las desigualdades son múltiples y se articulan de manera compleja entre lo social y lo económico; 2. las formas de la desigualdad están mediadas y sujetas a relaciones de poder entre actores sociales; y 3. por su característica conflictiva es probable que a las desigualdades sociales se les asocien diversas formas de violencia.

Cambios en la Estructura Social y Económica en América Latina

Durante por lo menos las últimas cuatro décadas en América Latina se ha desarrollado un proceso de cambio histórico singular. En primer lugar están las transiciones políticas hacia regímenes democráticos en casi todos los países; luego aparece la inserción exitosa de región en la economía global como exportadores

de bienes primarios, materias primas, productos industrializados y mano de obra barata a través de la migración internacional, es decir, se ha consolidado una nueva articulación de las economías locales con las diversas regiones comerciales del planeta. Por lo que el proceso histórico de modernización de la región ha significado profundos cambios sociales en cada país (Gudynas, 2008).

Si bien los resultados del cambio adquieren particulares significados en cada nación hay tendencias generales. Una es la transformación de las estructuras sociales en donde han emergido nuevos sectores de clases medias o clases no manuales, algunas veces ligadas con el Estado, otras ligadas a los procesos de liberalización económica como clases no manuales independientes, mientras que las clases manuales o clase obrera se ha hundido en la marginación y la pobreza, así como han perdido capacidad de acción política (Franco, 2007). También algunas otras clases sociales han permanecido sin mejora social, como los grupos campesinos o la población sin tierra. Los grupos indígenas se han mantenido en buena medida fuera del desarrollo y el bienestar en la mayoría de los países pero sobre todo en México y Centro América.

Un sector social que tuvo emergencia fue la clase media, proceso que surgió a consecuencia del modelo económico conocido como de sustitución de importaciones y que en el nuevo modelo económico neoliberal mono exportador ha resultado en un predominio de las ciudades frente al campo (Portes, 2007), e incluso, en algunos casos, el mismo modelo ha trabajado para la extinción de la clase campesina o para el mantenimiento de las situaciones de monopolio de la tierra y de las desigualdades sociales y económicas de los grupos no enganchados al modelo económico.

El crecimiento de las ciudades ha implicado la terciarización de las economías, lo cual ha dado lugar a la entrada de capitales monopólicos transnacionales en el mercado de bienes y servicios, destacando la hegemonía de los bancos norteamericanos y españoles pero también de las empresas generadoras de energía eléctrica, de gestión de agua y gas. La terciarización de las economías ha implicado el engrosamiento de la economía informal, es decir, ha contribuido a la precarización del trabajo.

El crecimiento y emergencia de las clases medias tiene como contexto y paradoja la constitución de una estructura social con escasas posibilidades de movilidad vertical y en donde, a

lo mucho, se han dado casos de movilidad horizontal. La estructura social continúa reproduciendo un esquema de enormes distancias entre las clases propietarias y las clases trabajadoras, tanto en el campo como en la ciudad (Franco, 2007).

El surgimiento de un proyecto económico después del colapso del modelo de sustitución de importaciones ha implicado cambios radicales en la estructura social de América Latina, con lo cual ahora existen sociedades urbanas y sub-urbanas predominantes (Portes, 2007), frente a las sociedades agrarias y/o campesinas que languidecen. En el espacio social, las situaciones de pobreza, exclusión social y económica, discriminación y explotación han adquirido profundidad, así como diversidad de rostros.

Otro elemento estructural que fue modificado por el modelo económico ha sido la naturaleza del estado social, si bien en algunos países durante el periodo de sustitución de importaciones trataron de construir un sistema básico para el bienestar, mediante un proyecto tendente hacia la universalización y basado en una filosofía de la solidaridad, hoy en día tal sistema de bienestar se encuentra en residualización. Si bien el gasto social en algunos países se ha incrementado en los últimos años (como en Venezuela o Argentina), todavía hay mucho que hacer en materia de cobertura y calidad en los sistemas públicos de salud, educación, vivienda y sistema de pensiones. En este último caso los sistemas tendieron a ser regresivos y a convertirse en una carga fiscal para los estados, derivado de los privilegios que éstos dieron a sus burocracias y a ciertas clases privilegiadas.

La tendencia a la residualización del sistema de bienestar ha implicado su deterioro en términos de calidad a la vez que su segmentación en relación a su capacidad para constituir modelos institucionales organizados en forma coherente, todo esto se puede apreciar en el caso mexicano (Arzate, 2009). La realidad de los sistemas de bienestar, sobre todo, en regímenes políticos y económicos neoliberales es que se encuentra en un proceso de dualización, en donde funcionan de hecho dos subsistemas, uno público y otro privado, lo cual genera tendencias hacia la exclusión social.

Si bien las economías se han insertado en la economía global, diversificando sus mercados, como los casos argentino y brasileño con la exportación de productos como la soja y la carne, Chile y Venezuela con el cobre y el petróleo, o México con la exportación de bienes

manufacturados, petróleo y mano de obra barata migrante, la mayoría de las economías continúan mostrando un patrón mono exportador (Gudynas, 2008), lo cual representa una situación de fragilidad estructural en momentos de crisis. Las importantes tasas de crecimiento económico registradas en la región durante la primera mitad de este siglo, sustentadas en economías de exportación mono productoras si bien permitieron un relativo decrecimiento de la pobreza en la región han demostrado que en momentos de crisis del capitalismo avanzado dicha tendencia se puede esfumar de la noche a la mañana, con la consecuencia de un aumento de población en situación de pobreza y hambre (CEPAL, 2007).

En un contexto de poca movilidad y oportunidades, de exclusión, discriminación social y de déficit fiscal, los distintos gobiernos han implementado políticas sociales focalizadas dirigidas hacia los más pobres. Lo sobresaliente en este periodo es que si bien el gasto para mantener los sistemas de bienestar público en general ha continuado, la universalidad y la solidaridad como principio constructivo de los mismos se ha diluido. También es justo decir que sin estos sistemas de bienestar semi- universales y precarizados los indicadores de bienestar social de cada país caerían en picada en poco tiempo, teniendo consecuencias a mediano plazo, por ejemplo, en indicadores tales como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas (PNUD).

Arquetipo Liberal

Este arquetipo está construido en torno a diversas ideologías y teorías liberales; en todas ellas el mercado tiene un lugar protagónico en la construcción de la sociedad; si bien el discurso de los derechos sociales está presente a través del principio de ciudadanía se piensa que el individuo tiene que obtener capacidades para funcionar en el mercado. Lo cual se instrumentaliza en políticas compensatorias dirigidas a los más vulnerables mediante una estrategia de focalización cuyo objetivo es dotarlos de capacidades básicas. El sentido de estas políticas es el de igualar las oportunidades a través de programas que dan acceso a servicios públicos básicos, así como mediante el otorgamiento de recursos en efectivo o en especie. En sus tendencias extremas los estados tienden a mercantilizar algunos servicios sociales, sobre todo el sistema de pensiones.



Los gobiernos tienden a realizar una reforma de su administración pública, para lo cual han importado de los países anglosajones la nueva gerencia pública como teoría e ideología del cambio, en donde el aparato administrativo del Estado se convierte en un proveedor de servicios frente a los usuarios, de esta forma la racionalidad técnica del cambio adopta las estrategias de eficiencia de la empresa privada (Cardozo, 2006). Al mismo tiempo el neoliberalismo como ideología no está de acuerdo con la intervención del Estado en la economía y, por tanto, en los asuntos de política social, por lo que prefiere las intervenciones controladas, poco generosas, eficientes y que impliquen poco gasto al erario público. En este contexto las teorías y mediciones de pobreza son una herramienta para trabajar el asunto de la precariedad social; por lo que se diseñan, algunas veces con ayuda de organismos internacionales, políticas y programas compensatorios de lucha contra la pobreza extrema focalizados que incorporan componentes de alimentación, salud y educación (un programa emblemático de este tipo es el Programa Oportunidades de México, el cual hoy en día se ha clonado en decenas de países de todo el mundo).

La selección de los beneficiarios se realiza bajo el principio de prueba de medios, en donde se utiliza como técnica de selección una línea de pobreza ajustada a los requerimientos financieros del programa. La implementación de los programas se hace desde una administración central construida para gestionar la política y sus diversos programas. La implementación de los programas se realiza de manera burocrática y vertical, desde oficinas centrales hasta llegar a las comunidades beneficiadas, y aunque se dice que existen mecanismos de incorporación ciudadana lo que hay son estrategias de captación y subordinación de los beneficiarios a los sistemas burocráticos; en ocasiones se utiliza el principio de corresponsabilidad como discurso y mecanismo de dominación y/o corporativización de los beneficiarios.

Las metodologías de focalización de los beneficiarios se convierten en la práctica en tecnologías de segmentación del espacio social (independientemente de los múltiples errores de focalización), al tiempo que derivan en mecanismos de control disciplinario de los beneficiarios. Estos últimos aparecen dentro de los programas como números y no como ciudadanos participativos; el beneficiario es visto como alguien que si quiere permanecer en el programa debe obedecer las reglas de

operación. En algunos casos al beneficiario se le imponen obligaciones, en ocasiones debe aportar, por ejemplo, trabajo solidario.

Para conocer el impacto de los programas se realizan evaluaciones externas (Cardozo, 2006), para lo cual se subcontratan organizaciones académicas privadas; los diseños de dichas evaluaciones son de tipo cuasi experimental, por lo que su discurso se caracteriza por la objetividad estadística y sus resultados son una serie de indicadores de desempeño que son tímidos en tocar las debilidades de los programas, de esta forma los reportes son presentados en un tono políticamente correcto, pero legitimados por el método científico.

El resultado de estas políticas es la contención del crecimiento exponencial de la pobreza; por lo que mitigan situaciones de pobreza alimentaria, logran el acceso de poblaciones a la educación básica y a los servicios de salud de primer nivel. Lo cual deriva en indicadores estratégicos para la medición del desempeño gubernamental en materia de bienestar social, lo cual no implica la eliminación sustantiva y estructural de las desigualdades y las formas de violencia que les acompañan. Las metodologías de focalización presentan diversos efectos no deseados, tales como la producción de nuevas diferenciaciones sociales entre grupos y comunidades con similar situación de pobreza. La masificación en el acceso a los servicios básicos educativos y de salud produce a mediano plazo un deterioro en la infraestructura disponible.

Las implicaciones sociales del diseño y gestión de los programas, así como sus efectos no deseados producen una serie de formas de violencias que profundizan las ya existentes e innovan en otras, como es el caso de la subordinación de los pobres ante las burocracias gubernamentales, es decir, reproducen el estigma social del pobre y redibujan las formas de exclusión social según clases sociales y etnias. Por lo que estas políticas construyen a mediano plazo un sistema de violencia estructural que contribuye a su vez a reproducir el sistema de desigualdad-violencia, sobre todo en la medida que las políticas no tienen capacidad de transformar los principios estructurales que sostienen la precariedad social y económica.

En cuanto a su sintonía con el modelo político económico estas políticas son eficaces como mecanismos de neo-corporativismo. Lo novedoso es que dicho proceso no se da de manera tácita, negociada políticamente o a

través de los intermediarios tradicionales como los sindicatos, sino que se realiza mediatizada por una serie de procesos técnicos o dispositivos de intervención social, como la misma focalización e incluso mediante reglas de operación. La condición de pobreza y de subordinación de los beneficiarios a los programas implica una pérdida de ciudadanía, por tanto la población objetivo es anexada al Estado y su aparato político-burocrático como patrimonio político. En este sentido se puede hablar de una corporativización técnica de los pobres muy eficaz para la lucha electoral.

A pesar de que los gobiernos introducen diversas estrategias de contraloría y de transparencia, elementos importantes en la nueva gerencia pública, en forma normal los programas sociales son usados como parte de estrategias electorales. La poca movilización de la sociedad civil que inducen colabora para que se conviertan en instrumentos de control social privilegiados.

En general, las evaluaciones no oficiales realizadas a las políticas no reportan cambios radicales en los contextos estructurales de las desigualdades sociales existentes, así como indican pocos efectos en la situación de precariedad de las familias beneficiarias. En algunos reportes internacionales el efecto de los programas de la pobreza focalizados son menos importantes que las remesas o el crecimiento económico sostenido (CEPAL, 2007). En cuanto a mejoras en la distribución de la riqueza (medido a través del índice de Gini) y las oportunidades no existen importantes resultados, incluso en algunos casos las distancias económicas entre las clases sociales aumentan.

Los principales aportes de los programas son de tipo sectorial, sobre todo en mejoras en el acceso de ciertos contingentes a la educación básica, así como en un aumento de las tasas de permanencia escolar y el acceso a servicios de salud de primer nivel. No existen indicios claros de que estos programas mejoren el acceso al trabajo formal y, por tanto, sean puentes para el ingreso al sistema de bienestar. En este sentido la población atendida queda girando en torno a una red de políticas asistenciales de carácter compensatorio no ciudadana. En relación a sus efectos hacia el género, a pesar de que se insiste en la introducción de enfoque de género, muchas veces los programas crean situaciones regresivas en donde las jefas de familia quedan atadas a los programas no como ciudadanas sino como colaboradoras sin sueldo de los mismos, aumentando con ello sus cargas y

responsabilidades de trabajo. Un caso paradigmático de este arquetipo es el mexicano.

Arquetipo Progresista

Este arquetipo funda su sentido en la idea de cambio estructural, dicha transformación es encabezada por gobiernos de izquierda o de centro-izquierda. En este caso las intervenciones de política son parte de un proyecto político-ideológico que incluye una defensa de los intereses nacionales frente a los intereses del mercado. Por lo que se tiende a generar un discurso que singularice al gobierno como alternativa política, sobre todo ponen como ejes de su discurso el asunto de la soberanía nacional y la lucha contra la exclusión social. Para ello construyen movimientos ideológicos políticos de gran envergadura en torno a una coalición de partidos, en ocasiones apoyados en ciertas bases sociales o movimientos sociales alternativos (incluso por sectores progresistas de la Iglesia Católica o iglesia de los pobres); en otros casos se apoyan en algunos estamentos de la sociedad, como puede ser el ejército (Lander, 2008).

En materia de bienestar sus políticas son contradictorias pues mantienen un discurso crítico frente al neoliberalismo pero mantienen una posición ambigua frente al sistema institucional del bienestar, es decir, continúan con los procesos de residualización de las instituciones públicas de carácter universal y solidario, mientras que desarrollan políticas compensatorias de atención e inclusión a grupos específicos de la sociedad, grupos vulnerables y tradicionalmente excluidos de las políticas sociales y del mercado de trabajo formal. A pesar del discurso las estrategias para acercarse a los sectores sociales desfavorecidos recurren a diseños basados en prueba de medios y focalización de poblaciones vulnerables, por lo que los programas resultan en acciones asistencialistas (en muchos sentidos es el caso de las principales políticas compensatorias brasileñas). Pero en algunos casos (el más representativo el gobierno de los Kirchner en Argentina) se ha intentado implementar políticas de cambio estructural que rompan con las tendencias de exclusión laboral.

Los objetivos de la política se plantean en torno a la idea de inclusión social, a una inclusión participativa y politizada en donde los beneficiarios de los programas son vistos como agentes políticos, como parte de un movimiento ideológico-político liderado desde el Estado por



un presidente carismático (paradigmático en este sentido lo son los casos brasileño, venezolano y boliviano). De esta forma, tienden a generar una política de inclusión a través de un sistema de programas sociales que atacan problemas puntuales de exclusión en los servicios públicos educativos, de salud, alimentación y vivienda.

La participación de los beneficiarios va más allá del discurso de la ciudadanía y tiende a una idea de militancia ideológico-política en torno a un proyecto de sociedad, por lo que la inclusión en los programas implica un compromiso ideológico y político. En el discurso de las políticas suele haber referencias mesiánicas y milenaristas, pero también patrióticas y nacionalistas. También pueden existir políticas y programas que luchan contra la discriminación y la explotación, en este último caso el planteamiento suele evitar el término de explotación y prefiere hablar de comercio justo. Por su naturaleza crítica, contestataria al neoliberalismo, cuando no abiertamente revolucionaria, las políticas a aparecen como una reivindicación de viejos anhelos de equidad, por lo que se asumen como discursos que intentan instaurar principios de justicia social (el caso boliviano es paradigmático en este sentido).

El discurso en torno a la justicia social suele ser apuntalado jurídicamente, en algunos casos cambiando el conjunto jurídico de la nación, es el caso de la redacción de nuevas constituciones en donde se establece toda una normativa que asume el cambio social en cierta dirección (caso venezolano y boliviano). Las nuevas constituciones establecen reglas de poder entre el Estado, el mercado y la sociedad, mientras que en términos de bienestar asumen que el Estado debe tener un rol protagónico, pero en ningún caso instauran un Estado de bienestar en un sentido estricto o al menos como se desarrolló en el capitalismo avanzado europeo.

El financiamiento de estas políticas y sus burocracias paralelas viene de las ganancias de empresas monopólicas en manos del Estado, como es el caso de las empresas de extracción y comercialización internacional de petróleo y gas. Esto coloca en una situación de incertidumbre a las políticas ya que el monto del financiamiento depende de las fluctuaciones de precio en el mercado internacional.

Si bien muchos de los diseños de política y programas sociales son similares a los de las políticas focalizadas típicamente neoliberales, en algunos casos se ensayan formas novedosas

de diseño, ya sea en cuanto a sus objetivos planteados más allá de la lucha contra la pobreza extrema, como políticas sistémicas en donde existe un intento de articulación de políticas y programas de tal manera que se tienda a una supuesta integralidad, a la vez que conformando pisos de atención o articulando políticas económicas con estrategias netamente sociales (como en el caso del programa Fome Zero en Brasil). Existen intentos de universalidad de los programas (como en el caso argentino y brasileño con sus políticas de inclusión educativa). De igual forma se ensayan políticas dirigidas a clientelas concretas, ciertamente muy vulnerables, como es el caso de programas dirigidos a jóvenes (caso brasileño), a los adultos mayores o programas de seguro de desempleo (caso del Gobierno de la Ciudad de México).

La implementación de las políticas recurre a técnicas típicas de los programas focalizados, pero en algunos otros, los más radicales, la implementación asume formas y estrategias militares (como sucede con las Misiones chavistas en Venezuela); en este caso la participación castrense asegura que los programas puedan llegar a lugares de difícil acceso de manera rápida y eficaz. Al igual que las nuevas políticas sociales típicas de los gobiernos neoliberales, se tiende a construir burocracias paralelas a la institucionalidad tradicional o administración pública. En ocasiones es notoria la participación de activistas políticos y profesionales extranjeros (como el caso de la participación de médicos y otros profesionistas cubanos en Venezuela y Bolivia).

En algunos casos aparece un discurso de ciudadanía de las políticas. En este sentido la participación de la ciudadanía se asume como una necesidad, llegando a plantear estrategias participativas no sólo en la gestión de los programas, sino en las metodologías de implementación, llegando a utilizar estrategias dialógicas y reflexivas que inducen al cambio social deliberado (como en el caso brasileño). En otros, la construcción de ciudadanía es impulsada desde cambios legislativos y de algunas leyes secundarias, pero que tienen una réplica en la creación de programas tendentes a ciudadanizar la acción del Estado en sectores específicos de la sociedad, por ejemplo en el caso de los jóvenes urbanos (como en el gobierno chileno de la presidenta Bachelet).

La evaluación no es un tema importante o prioritario, la transparencia de los recursos no es el fuerte de estos gobiernos. El asunto de fondo es que muchas veces la política y sus programas

sociales son financiados con recursos derivados de las empresas paraestatales monopólicas.

Los resultados en términos de conflicto social y violencia de estas políticas son paradójicos, ya que si bien incluyen, quizá por primera vez, a sectores amplios de la población, acercando ciertos aspectos del bienestar, su radicalidad ideológico-política puede generar divisiones entre las clases sociales, resultando en enfrentamientos violentos y de exterminio del bando rival. De esta manera la polarización de la sociedad puede ser tal que existe riesgo de ingobernabilidad, así como de golpes de Estado; por tanto, pueden ser caldo de cultivo para, o bien el colapso del Estado revolucionario a manos de sectores ultra conservadores, como, al mismo tiempo, el endurecimiento del proyecto ideológico-político hasta llegar a tomar tintes autoritarios y antidemocráticos. Dicha radicalización de las luchas entre grupos antagónicos puede generar tendencias separatistas entre regiones ricas y pobres, lo que presupone la posibilidad de ruptura de una nación (como en el caso de Bolivia).

Es evidente que la política social de los gobiernos de izquierda forma parte central de su plataforma ideológico-política y de esta manera busca en los sectores más desprotegidos de la sociedad el apoyo político necesario para adelantar su proyecto de nación o su modelo político económico. A pesar de ciertos e importantes logros en aspectos como la alfabetización de amplio sectores sociales o el acceso a servicios de salud de primer nivel a grupos marginados, no existe aún suficientes evidencias de cambios radicales en términos de bienestar en estas sociedades. En algunos casos las tendencias de la pobreza, presentan débiles movimientos en su disminución, lo cual no deja de resultar paradójico sobre todo en periodos de importante crecimiento en el PIB, en otros las desigualdades entre clases se mantienen (en casi todos los casos el índice de Gini no presenta variaciones relevantes en la última década). La violencia política aumenta, así como se produce un incremento de la violencia criminal y la inseguridad, sobre todo en contextos urbanos.

¿Cuál es entonces el principal efecto de cambio social de estas políticas? Es difícil decirlo, pues se trata de movimientos históricos incompletos, pero tal parece que más allá de los efectos en el bienestar, la distribución de la renta y las oportunidades o en términos de la construcción de una democracia plena, este tipo de políticas sociales representa una oportunidad para que las

propias sociedades evalúen, a mediano y largo plazo, hasta dónde es posible el cambio radical sin romper los pactos sociales preestablecidos. De alguna forma son una experiencia histórica que teje nuevas relaciones entre sociedad y Estado, lo que implica una nueva definición del Estado en su rol de estado benefactor; al mismo tiempo significan una recomposición de las fuerzas de clase dentro de la estructura social de cada país. El destino de los proyectos de izquierda es más bien incierto, pero es posible que su política social esté contribuyendo, a pesar de todas sus contradicciones, a producir sectores sociales que asumen una praxis política como parte de su identidad en tanto que sujetos colectivos, aunque no necesariamente como ciudadanos.

Conclusiones

Las políticas sociales compensatorias de lucha contra la pobreza y la vulnerabilidad social en ambos arquetipos funcionan como positividad, es decir, modelan y controlan “los gestos, las conductas, las opiniones y los discursos de los seres vivos”, en este caso de los pobres, los vulnerables, los beneficiarios o los militantes. Por lo que son productores y reproductores de estos mismos sujetos colectivos “etiquetados” por las políticas, sujetos que generan una subjetividad y una politicidad en torno y por las políticas. En este sentido las políticas compensatorias se sobrepone a la sociedad como una estrategia dominante; en donde la tecnología administrativa y operativa de los programas implica un sentido de control sobre la sociedad, es posible que tal control re-ligue a los beneficiarios al campo semántico de una agencia política condicionada a favor del poder estatal.

La economía típica de las políticas impacta la esfera de la vida, el mundo de la labor; tal vez es ahí donde se encuentra su principal potencia ya que se instauran como tecnologías de naturaleza biopolítica. Por esta razón, más allá de su capacidad estadística de producir “bienestar”, será necesario preguntarse por las formas específicas en que transforman la subjetividad de la vida: de qué manera producen acciones, discursos, razón ética, racionalidades para reproducir la vida de un sujeto o una institución como “etiquetados”. No sólo se trata de una alienación, sino, sobre todo, de un proceso de apropiación de la vida misma y su posibilidad, lo cual se convierte en un determinante de primer orden para determinar la condición humana como vida plena o vida activa, al mismo tiempo que



implican la posibilidad de emergencia de un sujeto políticamente autónomo o democrático.

La economía típica de las políticas compensatorias en ambos arquetipos tiene efectos diversos en la producción y reproducción de las formas de la desigualdad-violencia. En este sentido son una teoría de la justicia en acto, así como mecanismos productores de acción social en torno a los procesos de exclusión, discriminación, explotación económica y sus múltiples derivaciones en formas de violencia. Por lo que son dispositivos que producen y reproducen la desigualdad-violencia de manera diferenciada.

La construcción analítica de arquetipos de la política social compensatoria y su posterior comprensión como dispositivos nos permite desmitificar las políticas, tanto liberales como progresistas, lo cual nos ayuda a verlas como intervenciones en lo social que producen bienestar relativo, a la vez que tienen capacidad para estructurar lo social en un sentido amplio. Lo cual implica que sus resultados, muchas veces cuantificables objetivamente, deben investigarse desde una perspectiva sociológica, es decir, es necesario conocer de qué manera producen subjetividades e instituciones sociales en tanto que juego de interacción social y de poder entre actores situados en sus respectivos contextos histórico-sociales, a la vez que inducen cambios en la estructura social y sistema de desigualdad-violencia.

Referencias Bibliográficas

- Agamben, G. (2007). *¿Qu'est-ce qu'un dispositif?* Paris: Éditions Payot & Rivales.
- Arendt, H. (2002). *La condición humana*. España: Paidós.
- Arzate, J., Trejo, S. & Arriaga, E. (2009). Estructura institucional del bienestar en México. En Arzate, J., Massé, C. & Arteaga, N. [Coords.], *Instituciones del bienestar y gestión de la precariedad social. Una mirada interdisciplinaria* (pp. 95-120). México: Universidad Autónoma del Estado de México-Miguel Ángel Porrúa-Senado de la República, LX Legislatura.
- Arzate, Jorge (2006). El concepto de vulnerabilidad social. En Arzate, J., & Trejo, J. [coords.], *Desigualdad, ciudadanía y evaluación cualitativa de políticas sociales en el valle de Toluca* (pp. 49-63). México: Bonobos Editores-Universidad Autónoma del Estado de México.
- Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos: El caso de las programas de desarrollo social en México*, México: Cámara de diputados y Miguel Ángel Porrúa.
- Cortés, F. & Escobar, A. (2007). Movilidad social intergeneracional en el México urbano. En Franco, R. [Coord.], *Estratificación y movilidad social en América Latina: Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo* (pp. 409-445). Chile: CEPAL, LOM y GTZ.
- Do Valle, S. (2007). Cambios Sociales y Estratificación en el Brasil contemporáneo (1945-1999). En Franco, R. [Coord.], *Estratificación y movilidad social en América Latina: Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo* (pp. 163-221). Chile: CEPAL, LOM y GTZ.
- Fernández-Enguita, M. (1998). *Economía y sociología. Para un análisis sociológico de la realidad empírica*. España: CIS.
- Franco, R., León, A. & Atria, R. (2007). Estratificación y movilidad social en América Latina. Una agenda de trabajo. En Franco, R. [Coord.], *Estratificación y movilidad social en América Latina: Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo* (pp. 25-69). Chile: CEPAL, LOM y GTZ.
- Galtung, J. (1995). *Investigaciones teóricas. Sociedad y cultura contemporáneas*. España: Tecnos.
- Giddens, A. (2003). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Gudynas, E., Guevara R. & Roque, F. [Coord.] (2008). *Heterodoxos: Tensiones y posibilidades de las políticas sociales en los gobiernos progresistas de América de Sur*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Ecología Social.
- Lander, E. (2008). *Venezuela Izquierda y Populismo: Alternativas al Neoliberalismo*. En Chávez, D. [Coord.], *La nueva izquierda en América Latina* (pp. 111-148). Madrid: Catarata.
- Morin, E. (2006). *El Método. 5. La humanidad de la humanidad, la identidad humana*. España: Cátedra.
- Portes, A. & Hoffman K. (2007). Las estructuras de clases en América Latina: Composición y cambios en la época neoliberal. En Rolando, F. [Coord.], *Estratificación y movilidad social en América Latina: Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo* (pp. 559-604). Chile: CEPAL, LOM y GTZ.
- Sánchez, F., Borges J. & Marques R. (2008). *Brasil, El PT en el gobierno: De la furia al desencanto*. En Chávez, D. [Coord.], *La nueva izquierda en América Latina* (pp. 79-109). Madrid, España: Catarata.
- Torche, F. & Wormald G. (2007). Chile, entre la adscripción y el logro. En Rolando, F. [Coord.], *Estratificación y movilidad social en América Latina: Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo* (pp. 339-387). Chile: CEPAL, LOM y GTZ.