

D O S S I Ê

POLÍTICAS COMPENSATORIAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y CONTROL SOCIAL EN AMÉRICA LATINA. TRES CASOS EMBLEMÁTICOS: CHILE, BRASIL Y MÉXICO

JORGE ARZATE SALGADO

RESUMEN *El objetivo de este artículo es reflexionar sobre la capacidad que los programas compensatorios, dirigidos a la erradicación de la pobreza, tienen para ejercer control social dentro de sus poblaciones objetivo. El trabajo desarrolla una metodología analítica que consiste, primero, en la identificación de un paradigma biopolítico básico en la región que da sentido y contenido a los programas compensatorios emblemáticos; segundo, examinar de manera analítica y comparada su diseño, contextos de implementación, resultados generales y con ello pensar en términos teóricos su posible capacidad de control social. Los programas analizados son: FOSIS-Chile Solidario (Chile), Bolsa Familia-Hambre Cero (Brasil), Progresa-Oportunidades (México).*

PALABRAS CLAVE *Pobreza, programas compensatorios, desigualdades sociales, control social.*

ABSTRACT *The goal of this article is to reflect upon compensatory programs – elected to the purpose of poverty’s obliteration – capacity to exert social control among their targeted population. For that it is developed an analytical methodology consisting of, the identification of a basic bio-political paradigm in the region that gives meaning and content to emblematic compensatory programs; followed by a compared examination of its design, general contexts of implementation, and results; paving the way to think its capacity of social control. The analyzed programs are: FOSIS-Chile (Chile), Bolsa Família/Fome Zero (Brazil), Progresa-Oportunidades (Mexico).*

KEY WORD *poverty, compensatory programs, social inequalities, social control.*

INTRODUCCIÓN

Durante las dos últimas décadas, en América Latina, se ha desarrollado una cantidad de estrategias de combate a las diversas

formas de la pobreza, las cuales se han convertido en políticas protagónicas en tanto que formas de intervención en lo social por parte de los gobiernos. El objetivo de este artículo es reflexionar de manera teórica sobre la capacidad que los programas compensatorios dirigidos a la erradicación de la pobreza tienen para ejercer control social dentro de sus poblaciones objetivo. El trabajo desarrolla una metodología analítica que consiste, primeramente, en la identificación de un paradigma biopolítico básico en la región que da sentido y contenido a los programas compensatorios emblemáticos como estrategias de intervención en lo social; para, luego, examinar de manera comparativa su diseño, contextos de implementación, resultados generales y con ello pensar su posible capacidad de control social. Los programas analizados son: FOSIS-Chile Solidario (Chile), Bolsa Familia-Hambre Cero (Brasil) y Progres-a-Oportunidades (México).

El trabajo introduce un debate en torno a la manera de mirar las políticas y sus programas, realizando un proceso de descentramiento de la tradicional concepción de las políticas como acciones de estado moralmente buenas en sí mismas, hacia una que las ve como acciones biopolíticas; esto es difícil de asumir para ciertos paradigmas de las políticas públicas basados en el paradigma de la racionalidad instrumental, pero necesario para explorar los procesos de transformación social que producen las políticas y sus programas desde una perspectiva sociológica. Por esta razón, este trabajo se sitúa en un tono más bien teórico e hipotético que intenta contribuir a la construcción de una sociología del bienestar.

VITRINA TEÓRICA Y METODOLÓGICA

En este texto usamos el concepto de régimen de bienestar, entendido “como la forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del Estado, el mercado y la familia” (ESPING-ANDERSEN, 2000, p. 52). De esta forma se parte del supuesto de que toda política social y programas

sociales específicos se encuentran funcionando, sistémicamente, en un régimen de bienestar, el cual es producto de una serie de fuerzas sociales y económicas históricas. Es decir, la cuestión social es atendida por varios actores sociales y económicos en función de la existencia de un entramado de necesidades para satisfacer: desigualdades sociales y económicas, formas de violencias e intereses políticos, en cada país o región.

La idea de régimen de bienestar la anclamos a tres supuestos básicos para poder pensar en términos de una sociología del bienestar, o sea, para responder al interrogante de cómo se construye socialmente el bienestar: 1) toda acción en torno al bienestar se encuentra entramada en la estructura social, es decir, la acción en torno al bienestar supone una intervención específica en alguna de las diversas zonas de la estructura social¹, las cuales son múltiples y por naturaleza oblicuas; 2) por tanto, existe una relación de mutua influencia entre política social y estructura social, es decir, existe una co-implicación o sistema de relaciones que van modelando el sistema de desigualdades sociales y económicas en una sociedad (ADELANTADO, 2000); 3) el sistema de relaciones que produce bienestar se encuentra cruzado por una serie de fuerzas de cambio, micro-sociales, que podemos denominar, en términos generales, como de conflicto (ARZATE, 2005), el cual puede ser entre clases (en un sentido clásico Marxista o atadas a las relaciones de propiedad-explotación), pero también puede provenir de las relaciones de autoridad/dominación (en un sentido weberiano) implícitas en las posiciones de un sistema social.

De esta forma, la construcción social de las desigualdades, y el sistema de carencias realmente existente en la vida cotidiana de las personas, supone un campo de conflicto que se trenza en múltiples vías y zonas de lo social (ARZATE, 2005); y que, si bien puede ser uno entre clases sociales, también, siguiendo a Simmel (2010), es una fuerza social que genera cohesión social, organización y acuerdo entre las partes. Como posibilidad el

1 Estructura social “sería la configuración de instituciones, reglas y recursos que atribuyen condiciones de vida desiguales a las personas en un momento y lugar determinado” (ADELANTADO, 2000, p. 22).

conflicto puede derivar en formas de violencia(s)², por lo que en el curso vital de las personas es posible identificar cadenas causales de desigualdad-violencia, que van modelando su biografía (Arzate, 2010). Los programas sociales aparecen así como huellas o momentos emblemáticos en la producción del bienestar dentro de las biografías o sintaxis-biográficas de las personas, familias y comunidades.

En términos sociológicos, cuando nos referimos a los efectos de un programa social, realmente nos referimos a la manera en que éste ha generado nuevas relaciones sociales de conflicto y su posible resolución en torno a situaciones de acceso y/o resolución de oportunidades o bienes materiales³. De esta manera se puede pensar que la intervención de los programas sociales producen sistemas de relaciones de conflicto entre beneficiarios y estado, los cuales se resuelven bajo racionalidades múltiples. Las formas de dominación que gatillan las políticas no son lineales, sino más bien complejas. En la medida que se encuentran situadas en momentos de interés o densidad histórico-social específicos, se mueven en un campo que va de la autonomía sustantiva a la dominación.

En este trabajo hacemos un análisis teórico-analítico del fenómeno, lo que sólo permite lanzar hipótesis de trabajo generales. De esta forma, el esfuerzo que hacemos al identificar tendencias en torno a la construcción de acciones desde los Estados nacionales en torno al bienestar, sólo es un ejercicio de reducción de complejidad que nos permite identificar tendencias histórico-sociales. La evaluación teórico-analítica en torno a los diseños de los programas que proponemos no es más que un sistema de hipótesis a retomar en el trabajo de campo sociológico.

LAS POLÍTICAS SOCIALES FRENTE A LOS SUJETOS POLÍTICOS

Los programas sociales, como condensaciones en tiempo real de las políticas, pueden tener capacidad para modificar las

2 La violencia puede ser: directa, psicológica y/o cultural. Nos reservamos de agregar la violencia estructural como concepto válido, pues supondría, entre otras cosas, invisibilizar las formas que asume la desigualdad, en tanto que fuerzas estructurales que modelan lo social de manera compleja. En todo caso podríamos hablar de violencia económica en tanto que forma múltiple de explotación (siguiendo un guiño propio del marxismo analítico).

3 En este sentido, el paradigma de evaluación de políticas sociales centrado en la noción de eficiencia, más que un análisis sobre los procesos de cambio social que pueden producir los programas o sobre la manera en que éstos construyen el bienestar, son un discurso auto-recursivo sobre sí mismos, es decir, este tipo de evaluaciones asumen a los programas sociales como sistemas cerrados e a-históricos.

relaciones entre clases sociales, pero también para modificar las relaciones de género y entre grupos de edad que se dan en la vida cotidiana de la institución familiar. Son acciones que suponen un contenido normativo e ideológico; por lo tanto, tienen un sentido político: generan relaciones políticas entre sociedad y Estado. No solamente producen relaciones de ciudadanía, sino también relaciones de coalición política, las que pueden ser acuerdos implícitos o explícitos y formales e informales, entre beneficiarios y Estado.

Los beneficiarios de los programas sociales deben ser vistos, en términos metodológicos, como sujetos políticos reflexivos, capaces de desarrollar relaciones políticas, politicidad en un sentido amplio, con los actores que implementan políticas sociales. Como sujetos políticos se debe aceptar que son capaces, independientemente de su nivel educativo y cultural, de una acción reflexiva basada en su experiencia en el mundo, dicho en otras palabras, funcionan bajo un mecanismo de historicidad.

Los programas sociales son entendidos como tecnologías de intervención en lo social: son expresiones de una biopolítica de Estado, es decir, de una concepción sobre quién y cómo vive o muere (FOUCAULT, 2006). En este caso la hipótesis de trabajo es que cada programa social supone, implícita o explícitamente, una lógica biopolítica que hila su discurso y acción como política pública, la mayoría de las veces sus elementos pueden provenir de uno o varios paradigmas biopolíticos.

Desde un punto de vista extremo, es decir, cuando los programas sociales tejen una relación vertical entre el sector pobre o vulnerable de la sociedad y el Estado, pueden ser vistos como dispositivos de intervención social. Una característica del dispositivo es que se trata de una tecnología de intervención en lo social que termina por anular a los sujetos (AGAMBEN, 2007). La hipótesis de trabajo en este sentido es que el dispositivo tiende a subordinar a los sujetos a una lógica biopolítica específica. La anulación de los sujetos, sobre todo de su capacidad reflexiva,

dialógica, frente al Estado, lleva su condición humana hacia lo que Agamben (2003) llama *Homo sacer*⁴.

Más allá del estigma que supone la pobreza como categoría social y su objetivación mediante procedimientos estadísticos, el pobre, al pasar a la condición de *Homo sacer* legitima la acción benefactora del Estado; queda de esta forma como un rehén moral al cual es necesario mantener vivo con el fin de conservar la legitimidad política. La condición del *sacer* supone una relación de dominio.

Desde esta perspectiva, los objetivos del estudio sociológico de los programas sociales compensatorios de lucha contra la pobreza en relación con su posible capacidad de control social se pueden plantear como la comprensión: a) de su potencialidad de cambio social, en términos de la modificación de las instituciones sociales en relación al sistema de desigualdades sociales y económicas que les cruzan como fuerzas estructurantes; y b) de su potencialidad para generar formas de politicidad entre sociedad y Estado en torno al binomio autonomía sustantiva vs dominación.

Las hipótesis en torno a los mecanismos sociales que construyen el control social desde los programas compensatorios son:

a) Las políticas sociales de lucha contra las formas de la pobreza, si se encuentran montadas sobre criterios de ciudadanía débiles, ambiguos o inexistentes, tienden a la generación de formas de relación política clientelares, por lo que pueden ser los mecanismos institucionales privilegiados que construyen sistemas neo-corporativos a favor de la clase política gobernante, sea de izquierda, centro o derecha.

b) El control social comienza de manera técnica con el mecanismo de focalización mismo, el cual puede entenderse como una técnica de estratificación que implica criterios de biopolítica en los umbrales de inclusión y exclusión social. Al mismo tiempo, supone, en tanto que mecanismo de cierre social,

4 El principio de *homo sacer* está fincado en la situación de la vida expuesta a la muerte (nuda vida o vida sagrada) que el soberano debe preservar. Esto, según Agamben, es el elemento político originario (AGAMBEN, 2003, p. 114).

un efecto de estigma social en “los pobres”. En este sentido, la focalización encarna a la biopolítica como ideal, o sea, determina, etiqueta y clasifica, a los pobres para su salvamento bajo el principio del Estado bueno que coloca al pobre o beneficiario en la condición de *homo sacer* (AGAMBEN, 2003).

c) La focalización, como técnica biopolítica y de estratificación social (más allá de su sentido económico para las finanzas públicas), supone, usando un principio de Durkheim, una “autoridad moral”⁵, sin la cual, el Estado no puede intervenir en lo social de manera legítima; tal autoridad moral es otorgada, investida, por el carácter científico de la focalización (medición de la pobreza, procedimiento técnico-burocrático de la implementación y evaluación). De esta forma los programas focalizados introducen normas de acción social entre los beneficiarios a través de sus reglas de operación, las cuales suponen una coacción social que deriva en un espíritu de disciplina para los beneficiarios. En este caso las fuerzas habilitantes son mermaidas por las fuerzas coercitivas.

⁵ Sobre la autoridad moral en Durkheim véase: Vázquez, 2008.

EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS COMPENSATORIAS EN LA REGIÓN

Los regímenes de bienestar en América Latina tienden a configurar sistemas institucionales de bienestar que podemos denominar como mixtos (ARZATE, 2009), es decir, en donde la cuestión social es atendida por tres subconjuntos institucionales diferenciados: a) por las instituciones residuales de inspiración universalista que vienen del modelo de sustitución de importaciones; b) por los sistemas de políticas de lucha contra las diversas manifestaciones de la pobreza, de naturaleza asistencial y focalizados; y c) por organizaciones privadas de atención a lo social, lo cual supone una creciente mercantilización de la cuestión social. Dentro de este esquema sistémico las políticas focalizadas adquieren un importante protagonismo, por sus dimensiones en términos de

atención, volumen de recursos y capacidades ideológico-políticas para generar formas de politicidad entre sociedad y Estado.

Cabe decir que esta tendencia en la configuración de sistemas institucionales del bienestar tiene variaciones. Por ejemplo, en el caso brasileño es posible identificar una tendencia a fortalecer los sistemas públicos de bienestar universales, mientras que en el caso mexicano la tendencia es hacia la residualización y fortalecimiento del sistema de políticas compensatorias. En el caso chileno hay fuertes tendencias hacia la mercantilización del bienestar, por ejemplo en lo que respecta a la educación. La arquitectura institucional en cada caso responde a construcciones históricas o campos de tensión entre diversos actores sociales y políticos, así como a las disputas entre diversos proyectos políticos económicos. Es evidente que hay, en la región, por lo menos dos proyectos equidistantes: uno que responde a los principios de la economía neoliberal, y otro que responde a una serie de principios ideológicos diversos pero que producen tendencias de desacoplamiento de la periferia al centro hegemónico.

Lo importante es señalar que las políticas compensatorias de lucha contra las diversas formas de pobreza (incluida su forma más cruel: el hambre) tienen una zona importante dentro de las arquitecturas del bienestar en todos los países, desde las Misiones en Venezuela, hasta Bolsa Familia en Brasil. La cuestión es que se han convertido dentro de los diversos regímenes de bienestar en las estrategias privilegiadas de los gobiernos para legitimar su acción frente a la cuestión social. Son de este modo acción y discurso político estratégico, y los beneficiarios, de esta manera, capital político.

Si bien existe una enorme diversidad de programas de lucha con la pobreza en la región, es posible identificar un conjunto emblemático de ellos, lo que nos permiten comprender, a grosso modo, la manera en que se han implementado como dispositivos de intervención en la estructura social. Los programas que vamos a comparar analíticamente son: a) Fondo de Solidaridad

e Inversión Social (FOSIS)-Chile Solidario (Chile); b) Bolsa de Familia-Hambre Cero (Brasil); y c) Programa de Educación, Salud y Alimentación (México), hoy denominado como Oportunidades (Progres- Oportunidades).

Estos tres programas comparten, en términos generales, aunque de manera diferenciada en lo específico, la semántica del desarrollo social Cepalino, los criterios pragmáticos del neoliberalismo social y asumen como propias las ideas normativas del Desarrollo humano. Es decir, comparten un paradigma biopolítico.

EL PARADIGMA BIOPOLÍTICO BÁSICO EN AMÉRICA LATINA COMO TIPO IDEAL

Desde la década de los años ochentas hasta el día de hoy, han sido dos las tendencias de cambio en las políticas sociales en la región: a) la residualización de los sistemas educativos, de salud y de pensiones de tendencia universalista; y b) la construcción de importantes sistemas de atención a las diversas formas que presenta la pobreza; en este último caso se trata de sistemas que integran programas sociales basados en los principios del desarrollo social y/o desarrollo humano, y que asumen la forma de programas de transferencias, focalizados y condicionados. La historia de ambos procesos ha sido diferente según el país; es decir, si bien es posible identificar este patrón como general, las singularidades son notorias, tanto en los procesos de desarrollo e implementación de las políticas así como en sus resultados.

En toda la región los sistemas educativos, de salud y de pensiones de tendencia universalista han tenido una reducción, tanto en términos de cobertura como de calidad. Como tendencia recíproca se ha desarrollado una mercantilización creciente de la cuestión social, de manera particular en los sistemas de salud, de educación básica, media y superior y en los sistemas de pensiones, lo cual ha significado un achicamiento de la función social del Estado. Esta tendencia general ha producido nuevos

contingentes sociales que han quedado fuera de la protección social pública. Todo esto en un contexto de precarización del trabajo (CEPAL, 2010).

Como consecuencia de la residualización tenemos la emergencia de sistemas institucionales de atención a la pobreza. Lo cual responde a la necesidad de intervenir, de manera puntual, en las zonas de lo social que poseen enormes desventajas económicas y sociales, y que son caracterizadas bajo el concepto de pobreza. Es importante mencionar que esta tendencia de política pública tiene dos ejes teóricos fundamentales: a) las teorías de la modernización estructuralistas de la CEPAL y b) la concepción del Estado mínimo neoliberal.

La CEPAL, desde su origen, ha desarrollado todo un pensamiento sobre la cuestión social fincado en teoría económica estructuralista (PRESTON, 1999, p. 212-336)⁶ y sociológica funcionalista⁷. Se trata de un pensamiento que ha tenido una evolución larga y compleja. En términos sociológicos identificamos dos conjuntos de ideas fundamentales: 1) el bienestar social se resuelve en los procesos de movilidad social vertical entre las diversas clases sociales (principio típico de las teorías de la estratificación social estructural-funcionalistas, recuérdese el célebre ensayo de Davis y Moore), y 2) el bienestar social es sinónimo de modernización de las diversas clases sociales y de los diversos grupos étnico-culturales de la región, lo cual supone su integración al mercado como clases medias consumidoras. En los años recientes la CEPAL ha agregado algunos elementos a su discurso marcadamente económico del desarrollo, sobre todo el asunto de la construcción de la ciudadanía como garantía para producir políticas basadas en los derechos sociales, la cohesión social y la movilidad social vía el acceso a la educación (aquí aparece otro elemento propio de las teorías Parsonianas de la movilidad y estructura social).

El desarrollo social como derivación del desarrollo económico, como discurso en torno a la cuestión social

⁶ El pensamiento de Raúl Prebisch tuvo y continúa teniendo una notoria influencia en el pensamiento de la CEPAL y en toda su propuesta sobre la cuestión social, sobre todo en uno de sus argumentos centrales: la necesidad de aumentar la productividad de la mano de obra en la región a través de una industrialización de calidad, basada en la ciencia y la tecnología, como un mecanismo estructural para evitar la extracción de excedentes del centro hacia las economías periféricas de América Latina (PREBISCH, 2011).

⁷ Los argumentos sociológicos subyacentes en la propuesta del desarrollo social de la CEPAL son los provenientes del funcionalismo norteamericano de la primera mitad del siglo XX, en particular el modelo de sociedad de clase media basada en un principio de movilidad social fincado en las oportunidades.

no es más que una versión singular de las teorías sobre la modernización para la región. La cual ha puesto especial énfasis en la necesidad de producir mecanismos institucionales, de naturaleza económica y social, que funcionen como elementos estructurales a favor de las oportunidades para todas las clases sociales en un contexto económico caracterizado por una industrialización de alta productividad basados en la ciencia y la tecnología, y en un contexto social y político democrático, con existencia de derechos sociales como marco normativo (CEPAL, 2010). A pesar del refinamiento de la propuesta, nos parece que en el centro de la argumentación se asume el desarrollo social como un elemento funcional para lograr el desarrollo económico.

Tal esquema de pensamiento supone la existencia de un contexto democrático liberal clásico, como requisito esencial para su funcionamiento, así como de dos pilares estructurales de las oportunidades: a) la existencia de un sistema educativo de calidad que democratice tales oportunidades, que es la vía privilegiada para la movilidad social, y b) la existencia de un sistema económico moderno, de preferencia basado en la industrialización, que provea de empleo formal de manera sustentable y extensiva a toda la población. Los dos mecanismos estratégicos para lograr el desarrollo económico y social son el crecimiento sostenido del PIB y la distribución del ingreso con un patrón de equidad (BIELSCHOWSKY, 2010, p. 15-89). La modernización vía la industrialización avanzada es el mecanismo que asegura el crecimiento sostenido del PIB. Los sistemas educativos universales aseguran una vía a la movilidad entre clases sociales. Mientras que las políticas de superación de la pobreza realizadas a través de programas compensatorios condicionados y bajo la mecánica de la focalización son identificadas como mecanismos eficaces de distribución del ingreso. Es decir, la lógica del desarrollo social está siempre supeditada, de manera funcional, a la lógica del desarrollo económico, o sea, se encuentra ligado con el asunto de

la productividad, con lo cual se bordea el problema de las formas de explotación existentes en un contexto histórico.

Este conjunto de ideas ha tenido una notoria influencia a la hora de construir regímenes de bienestar en cada uno de los países de la región. Estas ideas animaron las primeras teorías en torno a la marginación y ahora nutren las diversas concepciones en torno a la pobreza y las estrategias para atacarla, destacando los temas de la construcción de sistemas de atención social y la de un pacto fiscal como mecanismo para hacer sustentable el proyecto (CEPAL, 2010).

Por su parte, las teorías neoliberales que entraron en América Latina desde la década de los ochentas, recomendaron la construcción de una administración pública más eficiente y eficaz, a la vez que promovieron la idea de una menor intervención estatal en el mercado. En el transcurso de este cambio estaba la incapacidad de los Estados en materia fiscal (CARDOZO, 2005). El Estado mínimo se tradujo en la elaboración e implementación de toda una generación de políticas sociales de lucha contra la pobreza basadas en los principios de atención focalizada según prueba de medios, lo que se conoció como “nuevas políticas sociales”, las cuales hicieron suyas las teorías del desarrollo humano promovidas desde el PNUD⁸ y otros organismos internacionales. Desde esta perspectiva, el asunto de la pobreza es entendido como una condición económica y social que impide a los individuos integrarse en forma plena al mercado; por lo que se propone que el Estado, por medio de programas sociales compensatorios de transferencias condicionadas, ayude a obtener capacidades básicas a los individuos que han quedado excluidos del sistema económico y así puedan romper el círculo de la pobreza intergeneracional.

En este contexto adquiere especial relevancia la discusión sobre la pobreza y su medición, en la medida que es vista

⁸ El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), emite el Informe de Desarrollo Humano, el cual presenta el índice de desarrollo humano que muestra los avances que cada nación logra en este sentido.

como la principal herramienta científica para conocer las dimensiones y características de la carencia económica y social. Es decir, los índices de pobreza se convierten en los insumos fundamentales para la planeación de las políticas sociales. Otro elemento científico que aparece como relevante es el asunto de la evaluación de las políticas, lo cual responde a las necesidades de hacer eficiente el gasto social, así como de buscar transparencia en las finanzas públicas (CARDOZO, 2005).

En forma adicional aparecen dos temas científicos que han tenido un renacimiento en las ciencias sociales de América Latina y son los estudios de estructura y movilidad social, así como la discusión sobre las clases medias. Estos estudios representan la meta evaluación científica del paradigma biopolítico básico compuesto por la tríada: a) pensamiento Cepalino en torno a concepto de desarrollo social pero subordinado a la idea de desarrollo económico, b) implementación de programas sociales focalizados y condicionados según el decálogo neoliberal, c) el desarrollo humano como idea normativa del bienestar, basada en el supuesto de la generación de capacidades individuales para el funcionamiento en el mercado.

Dicha triada tiene los siguientes ejes conceptuales e ideológicos fundamentales: a) la movilidad social entre clases como objetivo del desarrollo social y económico, es decir, el bienestar se define bajo el ideal de una sociedad de clase media que funciona según un sistema de oportunidades meritocráticas que hay que construir con la participación del Estado y el mercado en un marco democrático; b) los excluidos del modelo capitalista industrial y de servicios en su fase avanzada deben de ser atendidos por el Estado a través de acciones de intervención de pequeña escala pero eficientes en términos de gasto fiscal; c) las acciones del Estado para mejorar el bienestar de la población más pobre deben incluir tres dimensiones fundamentales para otorgar capacidades de funcionamiento en el mercado: alimentación, salud y educación.

Esta triada normativa, si bien distante entre sí, ha ido configurando un pensamiento común frente a la cuestión social, el cual tiene su punto de convergencia en la renuncia a la construcción de sistema de bienestar bajo principios solidarios y universales de gran alcance, similares a los existentes en los países europeos avanzados. Este paradigma biopolítico, que podemos denominar como básico, es el que ha dado los insumos ideológicos y técnicos necesarios para la elaboración de políticas sociales, así como para el diseño de programas sociales en América Latina, por lo menos, durante las últimas cuatro décadas. Se trata de una semántica que tiene como fin establecer acciones de intervención en lo social por parte de los Estados desde una óptica modernizadora específica. Como discurso ideológico bordea en lo esencial una lectura del capitalismo contemporáneo como realidad conflictiva, violenta, explotadora y estigmatizadora de grupos sociales, todo ello como mecanismo de su exclusión social estructural o situación de pobreza estructural.

Este paradigma biopolítico básico de la cuestión social, que podemos caracterizar como neo-estructural-funcionalista, supone una semántica políticamente correcta para intervenir en lo social sin producir acciones crítico-reflexivas en torno a los procesos de producción y reproducción de desigualdades sociales y económicas, así como frente a las formas de inseguridad cívica enlazadas con éstas. En un sentido práctico se trata de una tecnología de intervención social que trata de reproducir de forma geométrica y como fin último un orden sistémico similar al de la empresa.

Para este paradigma lo importante es producir riqueza sin preguntarse sobre los criterios de distribución de la misma. Es sinónimo de un tipo de modernidad que bordea la discusión sobre el sentido sustantivo de dicha modernidad; para qué y por qué vivir, qué es lo importante; al tiempo que obvia que tal modernidad supone un conflicto social entre clases sociales y

grupos étnico-culturales antagónicos. Conflicto que se realiza, de forma sustantiva, dentro de mercados laborales y de intercambio de productos signados por la explotación y la asimetría, así como en torno a los recursos escasos y las oportunidades (situación descrita por las diversas sociologías críticas latinoamericanas). Todo esto supone olvidar a los sujetos como colectivos que tienen capacidad de acción política, es decir, como poseedores de capacidad de historicidad y de politicidad, además de racionalidad crítica y acción transformadora.

Este paradigma básico neo-estructural funcionalista, compuesto por elementos provenientes de tradiciones de pensamiento distintas, puede ser entendido, en términos metodológicos, como un tipo ideal (siguiendo en lo esencial el concepto weberiano), es decir, como un modelo lógico-racional comparativo, pero que en la realidad histórica sus elementos se presentan o acomodan según el contexto histórico específico, es decir, según las tensiones entre fuerzas sociales y económicas concretas. De esta forma un elemento del tipo ideal puede destacarse entre los otros.

EJERCICIO ANALÍTICO: FOSIS-CHILE SOLIDARIO

FOSIS-Chile Solidario⁹ es un programa de superación de la pobreza definido como una política de ajuste y no paliativa de crisis económicas, además de una acción complementaria a otras acciones del Estado. Trabaja con la estrategia de micro proyecto, lo cual le permite adecuación, flexibilidad y participación ciudadana en sus acciones. Nace en 1990 con la democracia chilena, en un momento en que 25% de los hogares se calificaban como indigentes y 45% como pobres (RACZYNSKI, 2008). FOSIS es un sistema de programas sociales dirigidos a entregar herramientas y expandir capacidades para la superación de la pobreza. En 2002 se crea el programa Puente Chile Solidario, que tuvo como antecedente el Programa Chile Barrio. Este

⁹ En este apartado utilizamos información de la página del FOSIS: <<http://www.fosis.cl/>>; así como la página de Chile Solidario: <<http://www.chilesolidario.gob.cl>>.

programa introduce la innovación de trabajar con la familia al incorporar un componente psicosocial, haciendo uso del trabajo social. El método de trabajo parte del supuesto de que las familias fortalecerán sus recursos, capacidades y con ello su autonomía, y accederán de manera preferencial a la red de servicios sociales del Estado. En concreto, busca generar condiciones mínimas requeridas para que las familias superen su condición de pobreza. Para esto, define 53 acciones mínimas de calidad de vida, hace auto evaluación de cada familia en relación a estos indicadores y establece un plan de trabajo familiar para alcanzar metas mínimas, condiciones de funcionamiento y auto-compromiso mediante el trabajo en siete dimensiones: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos. (RACZYNSKI, 2008). Las familias reciben diversos apoyos decrecientes durante 24 meses; si la familia egresa del programa Puente, pasan a una segunda fase del Chile Solidario en donde se hace un seguimiento de cada caso y se les dirige hacia apoyos complementarios que requieran para consolidar su autonomía y salida de la pobreza. En 2008 el Programa Puente-Chile Solidario trabajaba con 1.147.467 personas en todo el territorio chileno. De acuerdo con Raczynski, “el Chile Solidario es un sistema articulado de prestaciones que eficientizan la red de protección social para las familias en situación de pobreza. No es un programa sino que es un sistema. Entendido como red de programas que se articulan en función de y respondiendo a las necesidades específicas de cada familia” (2008, p. 12).

Esta política y sus programas han sido la estrella de la democracia chilena, y ha asumido de manera creativa los principios de la nueva administración pública en un contexto democrático: incorporación del concepto de proyecto como unidad de inversión social y de gestión; focalización territorial de la inversión; desarrolla formas participativas durante el proceso de la política y sus programas; descentralización de la inversión social, promueve la relación entre Estado y Organizaciones no Gubernamentales y actores privados. Hay que agregar que el

programa cuenta con un eficiente portal electrónico, realiza de manera periódica evaluaciones, transparenta sus acciones y recursos, además genera información estadística oportuna.

Actualmente FOSIS trabaja en tres ámbitos de acción: emprendimiento, trabajo y habilitación social. Es decir, buena parte de sus acciones se centran en la dotación de elementos que permitan la inserción laboral de los pobres. En forma anual FOSIS trabaja con 120 mil usuarios y su presupuesto es de 50 mil millones de pesos chilenos. No es, por tanto, un programa extensivo, como lo son Bolsa Familia o Progresía-Oportunidades. FOSIS desarrolla programas específicos en el ámbito de trabajo (Programa “Yo trabajo joven”) y emprendimiento (“Programa emprendo en Comunidad”), así como en el ámbito de habilitación social (Programas “Acción en Familia” y “Acción en Comunidad”); estos últimos buscan activar los capitales humanos, físicos y sociales, así como colaborativos entre las familias. Actualmente el sistema se encuentra transitando hacia un sistema de asignación social solidario denominado Ingreso Ético Familiar¹⁰, como continuidad del Chile Solidario.

En el caso de Chile Solidario, lo que aparece es una estrategia de política pública que ha venido construyendo un sistema complejo para la atención focalizada de población vulnerable, como es posible ver, y muestra un desarrollo de largo aliento que transita hacia la concepción de ingreso ciudadano. Como se ha mencionado, es una política que se desarrolló en un contexto de retorno y consolidación de la democracia, así como de crecimiento económico del PIB sostenido y alto; pero en donde se han ensayado políticas económicas neoliberales con otras de tendencia moderada. En este contexto el Estado chileno ha tenido enfrentamientos importantes con la sociedad civil, por ejemplo con los jóvenes. Para 2006 la población indigente en Chile tuvo una disminución considerable, pasando de un 12.9% en 1990 a un 3.2%, mientras que la pobreza pasó de 38.6% en 1990 a 13.7%, según una medición del Banco Mundial, es decir,

¹⁰ Página: <<http://as.ministerio desarrollo social.gob.cl/views/beneficiarios/login.php>>.

donde se utiliza un umbral muy bajo como LP¹¹ (RACZYNSKI, 2008). Podemos suponer, hipotéticamente, que este programa produjo algunos efectos positivos dentro del grupo social que atiende en un contexto de mejora progresiva y sostenida del PIB.

BOLSA FAMILIA-HAMBRE CERO

Bolsa Familia-Hambre Cero¹² son de los programas focalizados de transferencias económicas más grandes del mundo, hoy mismo trabaja con más de 11 millones de familias repartidas en 5,564 municipios en todo el Brasil, con lo cual cubre al 100% de su población objetivo (universalizando dentro de la focalización). Fue creado a finales de 2003 durante la presidencia de Lula y tuvo como finalidad la de concentrar en un solo programa los programas focalizados ya existentes y creados por el presidente Cardoso, uno de los cuales y más relevante fue el llamado Bolsa-Escuela.

Las bases de la política social en el Brasil se inscribieron en la constitución de 1988, basadas en una protección universal de derechos, la descentralización y la participación ciudadana. El presidente Cardoso impulsó la construcción de sistemas universales de aplicación de derechos (sistema de salud y asistencia social) a la vez que surgieron programas de garantía de renta mínima (utilizando estrategias de condicionamiento y focalización), los cuales se sumarían a Bolsa de Familia (HEVIA, 2011).

Bolsa Familia trabaja tres dimensiones para la superación de la pobreza:

a) alivio inmediato de la pobreza por medio de transferencias directas en efectivo; b) aseguramiento de derechos sociales para romper el círculo intergeneracional de la pobreza por medio del cumplimiento de condicionalidades; c) impulso al desarrollo de la autonomía familiar, por medio de la creación de programas complementarios, como programas de generación de trabajo e ingresos, alfabetización para adultos y acceso a los sistemas de

¹¹ Aunque Chile experimentó en las dos últimas décadas disminuciones considerables de la pobreza y la indigencia en todos los índices, por ejemplo en el de la CEPAL, así como mejoras en si IDH.

¹² En este apartado utilizamos información de la página de Bolsa Familia: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>>; así como la página de Fome Zero: <<http://www.fomezero.gov.br/estrutura>>.

registro civil. Sobre todo, se buscaba promover el acceso a la red de servicios públicos en materia de salud, educación, asistencia social y alimentación bajo la lógica del desarrollo humano (HEVIA, 2011).

Las dimensiones de su acción se centran en la nutrición, la asistencia médica durante el embarazo y primeros años de vida y en el aseguramiento a la asistencia a la educación primaria y secundaria. Las características fundamentales de Bolsa Familia son: el beneficiario es la unidad familiar, que recibe un pago directo, preferentemente recibido por las amas de casa; para beneficiarse de la transferencia de fondos, la familia debe respetar las condiciones establecidas en educación, supervisión nutricional, vacunación y utilización de servicios sociales complementarios. Uno de los grandes méritos de este programa son sus acciones en el ámbito de la salud (SOARES, 2011).

Una de las innovaciones del programa fue su gestión descentralizada, enfocada al fortalecimiento del municipio, que es el encargado de la focalización y tiene una participación importante en la implementación del programa y tienen un margen de maniobra que les permite la innovación en política social, que es un mecanismo que protege a la política de un uso político unilateral (HEVIA, 2011).

En la práctica el Programa Fome Zero (Hambre Cero) del presidente Inácio Lula da Silva, no es más que el componente alimentario de Bolsa Familia, el cual es un conjunto de programas que busca erradicar el hambre a través de una política de seguridad alimentaria y nutricional que ligó el asunto de la producción de alimentos por parte de los pequeños productores, con el de su distribución y buena nutrición de la población más vulnerable. Por lo que se trata, por sí misma, de una política integral y estructural en torno al problema alimentario.

En términos políticos, Hambre Cero, surge como una coalición de cooperación entre ciertos movimientos sociales, como Los Sin Tierra y la iglesia de los pobres, con el gobierno de

Lula que les era afín, lo que le da un sentido político único en el contexto de América Latina. Hambre Cero se articula en torno a tres conjuntos de políticas:

- Políticas estructurales a cargo del Gobierno Federal, que suponen la generación de: empleo y renta, seguridad social universal, incentivos a la agricultura familiar, intensificación de la reforma agraria, beca escuela y renta mínima, seguridad y calidad de los alimentos.

- Políticas específicas a cargo gobiernos de los estados, municipios y sociedad civil, las cuales atienden directamente a las familias en condiciones de hambre y suponen acciones como: donación de Canastas Básicas de Emergencia, combate a la desnutrición materno-infantil, cocinas comunitarias, ampliación de merienda escolar, restaurantes populares, programa Tarjeta-Alimentación, ampliación del Programa de alimentación del Trabajador, bancos de alimentos, educación para el consumo y educación alimentaria, seguridad y calidad de los alimentos.

- Políticas locales a cargo de municipios y sociedad civil organizada, las que suponen apoyo a la agricultura familiar y a la producción para consumo propio, bancos de alimentos en las pequeñas y medianas ciudades, así como cooperación con minoristas para donación de alimentos, ferias de productores, modernización de los equipos de abastecimiento, agricultura urbana, la creación de restaurantes populares en las grandes ciudades, bancos de alimentos, cooperación con minoristas y modernización de los equipos de abastecimiento.

Hambre Cero trabaja con una sofisticada estructura de gestión y operativa, la cual construye una importante participación ciudadana. En este caso son cinco sus estructuras fundamentales: MESA o Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria, quien coordina la totalidad del programa; CONSEA o Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, quien da las directrices de la política de seguridad alimentaria y nutricional y

está integrado por representantes del Estado y la Sociedad Civil. Cada estado y cada municipio cuenta con un CONSEA; COPO o Consejo Operativo del Programa Hambre Cero, quien acredita a las entidades y familias beneficiarias del programa, monitorea el uso de la Tarjeta-Alimentación, establece cooperación con instituciones, empresas privadas y voluntarios. El COPO es también un centro de recepción y distribución de donaciones, además de hacerlos llegar a la población beneficiaria; PRATO o Programa de Acción Todos por el Hambre Cero, son comités formados por voluntarios organizados por lugar de trabajo, barrio, iglesia, escuela, club o empresa, que funcionan como brazos operativos del programa; TALHER o Equipo de capacitación para la educación ciudadana, quienes promueven la educación ciudadana de los beneficiarios. Esta estructura operativa del programa resalta su naturaleza participativa y ciudadana.

Como principales éxitos del programa se mencionan: una retirada de la pobreza extrema del 61% de las familias beneficiarias, sobre todo en el norte y nordeste del país, es decir, las zonas tradicionalmente con mayor pobreza; reducción de la desnutrición infantil de 12,5% a 4,8% entre 2003 y 2008; incremento en la asistencia escolar; postergación de la entrada de los adolescentes al mercado laboral; multiplicación por ocho del acceso al crédito para pequeños productores; la distribución de tres comidas diarias a 47 millones de niños en las escuelas. En concreto, según datos oficiales, 28 millones de personas han salido de la pobreza en el Brasil y 39,5 millones se han incorporado a la clase media, es decir, se ha producido un efecto de movilidad social ascendente. Sin duda son datos espectaculares. El contexto macroeconómico en que ha operado el programa es de crecimiento constante del PIB, que en algunos años lo ha hecho en porcentaje muy alto. Durante el gobierno de Lula, Brasil ha tenido un despegue relevante como nación y economía emergente. Además de ello, se consolidó el sistema democrático y a la vez que los programas sociales focalizados se extendían se

ha optado por la construcción de sistemas universales de salud y de pensiones públicas, con lo cual los programas focalizados se mueven como un piso estratégico del sistema de bienestar. No obstante dichos logros, el país continúa presentando una estructura de distribución de la riqueza de las más regresivas del mundo, aunque hay opiniones que argumentan que estos programas han mejorado la distribución del ingreso el país (SOARES, 2011).

PROGRESA-OPORTUNIDADES

El programa Progres-Oportunidades¹³ es el más importante de combate a la pobreza extrema en México y el segundo más grande de América Latina. PROGRESA nace como programa de Educación, Salud e Alimentación en 1996-1997 durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo. En ese momento el programa fue dirigido a las zonas rurales y se planteaba como una estrategia de combate coyuntural a la pobreza, la cual había tenido un importante incremento como consecuencia de la crisis económica de 1994-1995. Su diseño fue propuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo (DIB) al gobierno de Zedillo bajo los principios del desarrollo humano y de las nuevas políticas sociales de corte neoliberal en un contexto de quiebra financiera del Estado. En el año 2000 cambió su nombre por el de Oportunidades, pero sus componentes continuaron siendo los mismos. Hoy en día es un programa de transferencias condicionadas mixtas (en efectivo y en especie) con una cobertura nacional; tiene presencia en 2,445 municipios, tanto rurales como urbanos, y su cobertura es de 5.827.318 familias.

Después de varios lustros, las transferencias monetarias que otorga este programa han pasado a incrustarse en la estructura de ingreso de las familias pobres, y, en muchas ocasiones, se han vuelto complementarias a los ingresos recibidos por remesas (ARZATE, 2005). El programa tiene como objetivo central el desarrollo de capacidades básicas necesarias para que los

¹³ En este apartado utilizamos información de la página del Programa Oportunidades: <<http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/>>.

sujetos superen su condición de pobreza a mediano plazo. Las dimensiones de la precariedad que el programa trabaja son educación, salud y alimentación, aunque en los últimos años se han agregado transferencias para adultos mayores. Se plantea como un programa que pone énfasis en las relaciones de género, en la niñez y en la juventud. Una de las limitaciones de su diseño es la carencia de un componente que trabaje la inserción en el mercado de trabajo.

En términos operativos trabaja según un esquema interinstitucional, con la participación de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social, los gobiernos estatales y municipales. No obstante, los procesos de focalización y de implementación se mantienen fuertemente centralizados por la Secretaría de Desarrollo Social, por lo que la participación ciudadana en el programa es, en la práctica, nula, aunque en los documentos se habla de participación ciudadana a través de una acción de corresponsabilidad por parte de los beneficiarios.

Los apoyos otorgados a las familias beneficiarias son: recursos económicos para mujeres, madres de familia, para el ingreso familiar y una mejor alimentación; becas para niños y jóvenes, a partir de tercero de primaria y hasta el último grado de educación media superior; apoyo monetario a familias beneficiarias con hijos de 0 a 9 años para fortalecer su desarrollo; fondo de ahorro para jóvenes que concluyen su educación media superior; apoyo para útiles escolares; paquete de servicios médicos y sesiones educativas para la salud; suplementos alimenticios a niños y niñas entre 6 y 23 meses, y con desnutrición entre los 2 y 5 años; también incluye a mujeres embarazadas o en periodo de lactancia; apoyo adicional por cada adulto mayor integrante de las familias beneficiarias, que no reciba recursos del Programa 70 y más; apoyo adicional para el consumo energético de cada hogar; a partir del 2010, se pone en marcha un nuevo componente, conocido como Programa de

Apoyo Alimentario o PAL. Las familias que se incorporan al PAL son beneficiarias por sus condiciones de pobreza alimentaria y reciben una transferencia económica que ayude a complementar su gasto en alimentos.

El programa incorporó desde sus inicios la evaluación como parte de su quehacer y de forma reciente las evaluaciones han sido encargadas a instituciones externas a través del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL)¹⁴. La evaluación externa realizada en 2010 concluyó que el diseño del programa era el adecuado para abatir la pobreza a mediano plazo y enfatizaba sus fortalezas, como la capacidad del programa para escolarizar niños a nivel secundaria y para facilitar el acceso a los servicios básicos de salud de millones de mujeres y niños.

Según la última medición oficial de la pobreza del CONEVAL del año 2010, en la cual se utilizó un nuevo método multivariado de medición, la pobreza aumentó en el país pasando de un 44.5% a un 46.2% entre 2008 y 2010, lo que en términos absolutos representaba pasar de 48,837.8 millones a 51,993.4 millones de personas. Según la misma fuente, la pobreza extrema tuvo una baja marginal, al pasar de 10.6 por ciento a 10.4 por ciento, aunque en números absolutos suponía un aumento, pues pasó de 11,674.7 millones a 11,713.0 millones de personas en esa condición. Donde más aumentó la pobreza fue en las zonas rurales, en donde pasó 62.4% a 64.9%; el núcleo duro de la pobreza rural se encuentra entre la población indígena, en la que la pobreza pasó de 75.9% al 79.3% de la población, en el mismo lapso temporal. Una dimensión de la pobreza especialmente importante es la población con carencia de acceso a la alimentación, lo cual supone una situación de hambre y desnutrición. En este caso se pasó de un índice nacional de 21.7% a un 24.9% de la población, lo que se deja ver que el problema del hambre es muy importante en el país.

El periodo de primera implementación del programa y su extensión territorial fue marcado por una transición a la

¹⁴ Las evaluaciones externas del Oportunidades, así como la medición oficial de la pobreza en México pueden verse en la página del CONEVAL: < <http://web.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>>.

democracia en el año 2000, con lo que la alternancia política se hizo realidad. Sin embargo, los rasgos autoritarios del sistema y la poca cultura ciudadana de la población son realidades que muestran un proceso democratizador poco maduro. En términos económicos el crecimiento del PIB ha sido mediocre, con una media en los últimos años de 2%, además de que la crisis del capitalismo avanzado golpeó con fuerza la capacidad exportadora del país y con ello produjo un decrecimiento de menos 6% del PIB. Durante la última década el sistema social de atención universal mexicano ha sufrido un importante deterioro, tanto en términos de cobertura como de calidad, sobre todo en el caso del sistema de salud (Seguro Social) y del sistema educativo (Secretaría de Educación Pública). Además, se sustituyó el sistema de pensiones solidario por uno de reparto privado o Fondo de Retiro (AFORES); la mercantilización del sistema de bienestar ha estado en concordancia con un programa económico neoliberal asumido por los gobiernos tanto priístas como panistas.

Como se puede ver, esta política también ha venido tomando complejidad en su desarrollo, pero no ha estado articulada al sistema de atención universal, el cual ha tendido a la residualización. En términos ideológicos el diseño del programa asume las premisas teóricas del desarrollo humano. Después de 18 años de trabajo del Progreso-Oportunidades, los niveles de pobreza y hambre en el país continúan siendo excesivamente altos para un país con una economía grande, moderna e industrializada, con estabilidad macro-económica, nivel de inflación de un dígito y con crecimiento moderado pero constante, con altos ingresos por exportaciones petroleras e importantes ingresos por remesas por parte de los trabajadores indocumentados que laboran en los Estados Unidos. En este caso, al igual que los de Chile y Brasil, la concentración del ingreso es de las más altas del mundo.

ANALÍTICA DE LOS PROGRAMAS

A continuación realizamos un ejercicio teórico-analítico en el que se construye un sistema de indicadores que funcionan como marcadores comparativos de los programas y que en su conjunto pueden verse como una metodología para pensar su capacidad de generar cambio social en el sentido planteado en este trabajo. Las dimensiones, que podemos denominar como de resistencia-normativa, son las siguientes:

1. Cercanía de la política y sus programas en términos de diseño al paradigma biopolítico básico neo-estructural-funcionalista.
2. Funcionamiento de la política y sus programas en contextos de crecimiento alto y sostenido del PIB.
3. Articulación de la política y sus programas a una política social sistémica de largo aliento y de naturaleza solidaria y universal.
4. Diseño de la política y sus programas que incluya elementos de participación ciudadana activa.
5. Nivel de innovación de los componentes principales la política y sus programas.
6. Descentralización administrativa de la política y sus programas como mecanismo mínimo de anti-clientelismo político. Lo que permite calificar en forma normativa a cada política y conjunto de programas (ver cuadro 1).

Cuadro 1 – Evaluación teórico-analítica de las políticas y sus programas

Programa (año de inicio)/ País	+/- Cercanía del diseño con el paradigma biopolítico básico neo-estructural-funcionalista	+/- Funcionamiento en un contexto de crecimiento alto y sostenido del PIB	Articulación del programa a una política social sistémica de largo aliento de naturaleza solidaria y universalista	Diseño que incluya elementos participativos ciudadanos	Nivel de innovación de los componentes principales	Descentralización administrativa como mecanismo mínimo anti-clientelismo político
FOSIS-Chile Solidario (2003) / Chile	+	+	+	+	+	+
Bolsa de Familia-Hambre Cero (2003)/ Brasil	+	+	+	+	+	+
Progresas-Oportunidades (1997)/ México	+	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia

DISCUSIÓN

Después de la comparación teórico-normativa entre tres programas emblemáticos de lucha contra la pobreza en la región, es posible plantear la siguiente discusión en relación a su probable capacidad para generar procesos sociales de control social:

1. Los tres programas analizados comparten, en lo esencial, un paradigma biopolítico básico, aquí denominado como neo-estructural-funcionalista, el cual se inserta en un discurso legitimador a nivel mundial y les ubica como acciones típico-ideales de Estados democráticos en países emergentes. Dicho paradigma determina su sentido y alcance, así como sus acciones o procedimientos técnicos de intervención en lo social, tanto en aspectos positivos como en aspectos negativos.

2. En términos generales, y como tecnologías de intervención social, asumen: a) en términos normativos, el ideal del pobre

como homo sacer; b) en términos sociológicos el ideal de la modernización vía la movilidad social; c) en términos políticos el ideal de la ciudadanización restringida de la política social (sobre todo en el caso mexicano). Estamos ante una estrategia de política pública esencialmente diferente a la concepción de Estado de Bienestar del capitalismo avanzado europeo, el cual está basado en la idea de derechos ciudadanos sociales plenos, la desmercantilización de la cuestión social, el universalismo y la solidaridad social. En tanto que partes del paradigma biopolítico, suponen y toleran la construcción de regímenes de bienestar mixtos, o sea, en donde es posible y necesaria la mercantilización de ciertas zonas de la cuestión social.

3. En los tres casos presentados, los programas de lucha contra la pobreza asumen un lugar estratégico en la atención de grupos de población vulnerable o excluida del bienestar; es decir, sin estos programas la situación de estos grupos en términos de las cadenas causales desigualdad-violencia (explotación-discriminación-exclusión/dentro de la estructura social + violencia directa-simbólica-psicosocial/dentro de las instituciones fundamentales) podría ser peor de lo que ya es. No obstante su acción limitada, su capacidad para producir bienestar puede potenciarse en la medida que se articulen a una arquitectura institucional del bienestar más robusta como en el caso de Chile y Brasil.

4. En contextos con regímenes de bienestar mixtos en donde se erosiona el sistema de bienestar universalista-solidario, sobre todo en el caso de México, es posible que la acción e intervención en lo social de los programas compensatorios se convierta en prioritaria y fundamental para los grupos de población pobres o vulnerables, o sea, la vida nuda aparece con fuerza contundente en todas las esferas relacionales de lo social. Tal situación legitima las acciones de Estado, tanto a un nivel micro-social, como en el imaginario social, lo cual otorga una enorme capacidad de

acción de politicidad de supremacía a dichas tecnologías de intervención social frente a los beneficiarios.

5. Debemos plantear la hipótesis de que, en tal escenario, este tipo de políticas tienen una enorme capacidad de control social pues no existen, por parte de los beneficiarios, sistemas reflexivos-dialógicos que eviten su cosificación dentro del desempeño del programa. Incluso pueden ser el campo de cultivo para la implantación de estados de excepción¹⁵ restringidos o localizables en ciertas zonas de la estructura social, paradójicamente, dentro de contextos democráticos. La virtual cosificación y anulación de los sujetos beneficiarios es la condición necesaria para que los programas se conviertan en eficientes acciones de cooptación político-ideológica, es decir, que se instituyan en tecnologías políticas que a través de la atención a la vulnerabilidad construyan clientelas y con ello se conviertan en eficientes sistemas políticos neo-corporativos.

6. Por esta razón, en el caso de los programas en cuyo diseño existe una débil participación ciudadana, como en el caso de México, el discurso de los derechos ciudadanos como parte de sus fundamentos tiende a desdibujarse y se torna ambiguo.

7. Sus resultados en términos de cambio social positivo, o sea, de reducción de las desigualdades y formas de violencia, parece estar determinado en última instancia por tres elementos: a) su sentido biopolítico implícito en su diseño; b) su inserción dentro de una arquitectura institucional del bienestar más robusta; c) su contexto macroeconómico.

8. Es posible que los diseños integrales de los programas funcionen siempre y cuando haya contextos de crecimiento acelerado del PIB, como en el caso chileno y brasileño; mientras que los diseños menos generosos funcionan peor en contextos de crecimiento del PIB moderado, como en el caso mexicano.

9. Como tecnologías de intervención en la estructura social presentan desempeños disímiles, pero es posible pensar que si los diseños incorporan trabajo social, así como acciones participativas de los beneficiarios y de la sociedad civil, tienen

¹⁵ Por estado de excepción se entiende, siguiendo a Agamben (2010, p. 9-12), una franja ambigua e incierta entre la intersección de lo jurídico y lo político; es una técnica de intervención del Estado moderno que se utiliza para intervenir en los conflictos internos más extremos, pero que cada vez tiende a presentarse como el paradigma de gobierno dominante en el caso de gobiernos democráticos.

una mayor capacidad de modificar las estructuras familiares y comunitarias, es decir, producen un cambio sustantivo en la cultura de la pobreza, como puede ser en el caso chileno y brasileño; mientras que en el caso contrario su capacidad de cambio institucional resultará limitada, como en el caso mexicano; por lo tanto, incluso, cabe la posibilidad de que puedan producir nuevas desigualdades sociales y económicas o reproducir de manera sostenida las ya existentes. Esto más allá de los llamados errores de focalización.

10. Los programas focalizados de lucha contra la pobreza, en tanto que mecanismos de control social, pueden generar formas de politicidad entre sociedad y Estado en torno al binomio autonomía sustantiva vs dominación en función de una combinatoria de variables, en donde nos parece determinante el nivel de innovación del diseño de los programas. Pueden haber diseños típico-ideales de dos tipos: progresivos, tendientes a la autonomía sustantiva de los beneficiarios, incluso dentro del mismo paradigma biopolítico básico; y burocrático-autoritarios, tendientes a la dominación de los beneficiarios de forma absoluta.

La cuestión relevante es, en todo caso, ver hasta dónde tal politicidad hace transitar a los programas que pueden ir desde lo que sería una tecnología de intervención democrática hasta una estrategia de intervención calificada como dispositivo, es decir, como tecnología social que termina anulando y subordinando a los pobres como sujetos políticos y se instaura como mecanismo de control y dominación por parte del Estado de forma despótica o autoritaria en contextos democráticos formales.

En el caso del programa mexicano, asume características más cercanas al dispositivo, mientras que los otros dos programas bordean en lo esencial el concepto de dispositivo, básicamente al incluir una mayor participación horizontal de la sociedad civil y los beneficiarios en el diseño, implementación, gestión y evaluación de los programas. Como es posible observar, el asunto de la ciudadanía es fundamental para evaluar los alcances

en términos de biopolítica de los programas, lo cual requiere preguntarse, más allá del problema de su eficiencia técnico-administrativa y de su capacidad redistributiva, por su capacidad para construir sociedades justas y equitativas, sustantivamente democráticas. Queda este conjunto de ideas para el debate y su confrontación empírica.

BIBLIOGRAFÍA

ADELANTADO, José (Org.). Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España. Barcelona: Icaria, 2000.

AGAMBEN, Giorgio. Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida. España: Pre-Textos, 2003.

AGAMBEN, Giorgio. Qu'est-ce qu'un dispositif? Paris: Éditions Payot & Riveges, 2007.

AGAMBEN, Giorgio. Estado de excepción. Homo sacer II, 1. España: Pre-Textos, 2010.

ARZATE, Jorge. “Elementos conceituais para a construação de uma teoria sociológica da carencia”. In: CATTANI, Antonio; MOTA, Laura (Org.). Desigualdades na América Latina. Novas perspectivas analíticas. Porto Alegre: UFRGS, 2005. p. 235-251.

ARZATE, Jorge. Pobreza extrema en México. Evaluación microsociológica. México: Gernika, 2005.

ARZATE Jorge; TREJO, José; Arriaga, Emilio, “Estructura institucional del bienestar en México”, In: ARZATE, Jorge, Massé Carlos; ARTEAGA Nelson (Org.). Instituciones del bienestar y gestión de la precariedad social. Una mirada interdisciplinaria. México: Universidad Autónoma del Estado de México-Miguel Ángel Purrúa-Senado de la República, 2009. pp. 95-122.

ARZATE, Jorge; Fernández, Dídimo; GARCÍA, Sánchez, “La articulación pobreza-desigualdad-violencia en la vida cotidiana de los jóvenes”, In: Espacio Abierto, Cuaderno Venezolano de Sociología, vol. 19, núm. 3 (julio-septiembre), Venezuela:

Universidad del Zulia, 2010, p. 521-539.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. “Sesenta años de la CEPAL y el pensamiento reciente”. In: Bielschowsky, Ricardo (Org.). Sesenta años de la CEPAL. Textos seleccionados del decenio 1998-2008, Argentina: Siglo XXI Editores-CEPAL, 2010, p. 15-89.

CARDOZO, Myriam. Neoliberalismo y eficiencia de los programas sociales en México. Política y Cultura. México, núm. 24, p. 169-186. 2005.

CEPAL. “La protección social de cara al futuro: acceso financiamiento y solidaridad”. In: Bielschowsky, Ricardo (Org.). Sesenta años de la CEPAL. Textos seleccionados del decenio 1998-2008, Argentina: Siglo XXI Editores-CEPAL, 2010, p. 663-707.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. Fundamentos sociales de las economías postindustriales. España: Ariel, 2000.

FOUCAULT, Michel. Defender la sociedad. México: FCE, 2006.

HEVIA, Felipe. “Límites y potencialidades del Programa Bolsa Familia, de Brasil”. In: MARTÍNEZ, Alfonso; CAMPILLO, Claudia; COGCO, Adolfo (Org.). Las transferencias condicionadas en Iberoamérica. Un acercamiento a casos en México, Brasil y España. México: UIA-UANL-UACJS, 2011, p. 211-243.

SIMMEL, Georg. El conflicto. Sociología del antagonismo. Madrid: Sequitur, 2010.

SOARES, Maria de Lourdes. “Los programas de transferencia condicionada en Brasil”. In: MARTÍNEZ, Alfonso; CAMPILLO, Claudia; COGCO, Adolfo (Org.). Las transferencias condicionadas en Iberoamérica. Un acercamiento a casos en México, Brasil y España. México: UIA-UANL-UACJS, 2011, p. 81-95.

PREBISCH, Raúl. “Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo”. In: Gutiérrez, Coralia (Org.). El pensamiento sobre el desarrollo en América Latina textos del siglo XX y XXI, México: UAP, 2011, p. 99-121.

PRESTON, P. Una introducción a la teoría del desarrollo. México: Siglo Veintiuno Editores, 1999.

RACZYNSKI, Dagmar. Sistema Chile Solidario y la Política de Protección social de Chile. Lecciones del pasado y agenda para el futuro. San Paulo: iFHC-CIEPLAN, 2008.

VÁZQUEZ, Juan. Autoridad moral y autonomía. Una relectura del pensamiento sociológico de Émile Durkheim. México: Universidad Iberoamericana, 2008.

JORGE ARZATE – Doctor en Sociología por la Universidad de Salamanca, España. Profesor de carrera de la facultad de ciencias políticas y sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México. E-mail: arzatesalgado2@gmail.com.

