

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **Desigualdades sociales y políticas sociales compensatorias conservadoras y de izquierda en América Latina .**

Jorge Arzate Salgado.

Cita:

Jorge Arzate Salgado (2009). *Desigualdades sociales y políticas sociales compensatorias conservadoras y de izquierda en América Latina. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/587>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **Desigualdades sociales y políticas sociales compensatorias conservadoras y de izquierda en América Latina**

***Jorge Arzate Salgado***

*Universidad Autónoma del Estado de México  
arzatesalgado@yahoo.com*

## **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 trata de procesos históricos y sociales que les permitieron desarrollar políticas sociales de muy diverso signo. En este contexto casi todos los gobiernos de la región implementaron políticas compensatorias dirigidas a los grupos sociales más vulnerables, ante lo cual, y una vez terminado el periodo de crecimiento sostenido en 2009 a consecuencia de la crisis financiera del capitalismo avanzado, es necesario

pensar el contenido y resultados, en términos de procesos de cambio social, de la política social implementada.

### **Principios metodológicos**

La hipótesis general de trabajo es que las políticas sociales compensatorias se han convertido en el núcleo duro de los proyectos ideológico-políticos de los diversos gobiernos de la región y que si bien tienen como objetivo mejorar la vida de la población vulnerable en términos de un mejor y mayor bienestar, sus efectos en términos de cambio estructural, en términos de la composición de las formas de desigualdad, no han sido lo suficientemente relevantes, tanto para el caso de gobiernos de derecha como de izquierda.

Esta perspectiva de la acción gubernamental se inscribe en lo que se conoce como evaluación de la política gubernamental, más lo que interesa en este caso es pensar los procesos de cambio social que la acción del estado tiene desde una perspectiva estructural e histórico-social, es decir, interesa comprender de qué manera las acciones de un aparato de estado en la búsqueda del bienestar desde estrategias compensatorias generan corrientes de transformación en el sistema de desigualdades existentes, en la estructura social, y en las formas de acción social y praxis política de los grupos involucrados en el proceso, lo cual en su conjunto prefigura un análisis del cambio social desde un punto de vista crítico. Este tipo de análisis lo denominamos como de evaluación histórico estructural de políticas sociales.

En términos metodológicos la comprensión de los efectos que tienen las políticas sociales y sus acciones concretas expresadas en programas sociales requieren de tres grandes dimensiones histórico-sociales analíticas: 1. la comprensión de los contextos tanto políticos como económicos; 2. la comprensión del sistema histórico de desigualdad-violencia existente ligado al modelo político-económico; y 3. la comprensión de la relación conflictiva entre estado y sociedad civil. Este acercamiento analítico se inscribe en lo que denominamos como economía política de las desigualdades sociales en América Latina.

En este caso se hace un análisis de las experiencias llevadas a cabo por gobiernos neoliberales o de derecha y gobiernos de izquierda en el periodo de inicios de siglo XXI a 2009. Como se trata de una vasta zona geográfica con enormes contrastes entre países por tamaño poblacional, estructura política y económica, rasgos culturales e históricos, entonces se realizará un análisis general, o sea, construyendo dos arquetipos de política social compensatoria. Cada uno trata de reunir de manera sintética los elementos fundamentales de dos modelos ideológico-políticos, uno de derecha y otro de izquierda.

La construcción de cada arquetipo, *cuasi* tipo ideal, se compone de las siguientes dimensiones comprensivas: ideología, objetivo, diseño, implementación, evaluación, resultados en términos de conflicto social y violencia(s), sintonización con el modelo político económico, y cambio social. El resultado de este ejercicio es comprender desde un punto de vista general los procesos de producción e implementación de políticas y su impacto en la sociedad.

Como veremos los distintos gobiernos han tendido a la construcción de sistemas paralelos para administrar las políticas sociales compensatorias. Los proyectos político económico conservadores o neoliberales han implementado programas de lucha contra la pobreza extrema, mientras que los proyectos de izquierda han construido programas para luchar contra la pobreza, el hambre y la exclusión social. En ambos casos las estrategias de política están íntimamente relacionadas con el proyecto político-económico en turno, y de ahí derivan sus deficiencias y limitaciones. Esta es otra hipótesis de trabajo general, lo cual indica que si bien es posible identificar estas tendencias, los casos particulares presentan variaciones específicas, pero siempre conservando la tendencia. La pregunta que hila la reflexión es la siguiente: ¿en qué medida este tipo estrategias y sus respectivas políticas han podido generar cambio en la situación de desigualdades y violencias en sus sociedades?

La desigualdad como dimensión analítica es fundamental para esta propuesta metodológica. Por lo que es necesario aclarar algunas de sus múltiples declinaciones. Por un lado están las formas de desigualdad típicas de las teorías sociales y económicas liberales e identificadas como exclusión, y a su lado se encuentra las desigualdades por discriminación social, las cuales por ser un estigma fundado en situaciones ideológicas y culturales tienden a una explicación histórica y social; luego están las desigualdades económicas que tienen su expresión típica en la explotación, típicas de las teorías críticas de origen marxista. Las ciencias sociales han producido diversas teorías de las desigualdades y su medición empírica entre las que destacan la pobreza y la marginación, pero también recientemente el desarrollo humano. Lo importante de todo esto es no perder de vista que cada concepto es una teorización de la realidad distinta, que implica no sólo una definición propiamente teórica del asunto, sino que dicha definición y las construcciones instrumentales que derivan de ella tienen un sustento normativo, el cual por lo menos tiene dos elementos sustanciales, el aspecto ideológico y el de valores. Suponemos que el componente normativo es el que da sentido y profundidad heurística a un concepto sociológico, ya que le determina en su sentido de realidad. Desde esta perspectiva el concepto de pobreza presenta una gran cantidad de problemas, que ahora no discutiremos, en este caso sólo es necesario decir: 1. las desigualdades son múltiples y se

articulan complejamente, 2. que las formas de la desigualdad están mediadas y sujetas a relaciones de poder entre actores sociales, y 3. que por su característica conflictiva es probable que a las desigualdades sociales se le asocien diversas formas de violencia(s).

Considerando estas premisas de lo que podríamos denominar una economía política de las desigualdades, es importante no quedarse con el cerco ideológico de la pobreza como discurso fundamental del bienestar. La creencia difundida ideológicamente de la pobreza como “realidad” fundamental del bienestar ha hecho posible una cierta legitimación de la invisibilización de las otras formas de desigualdad, lo cual ha implicado la imposibilidad de comprender el contenido de la pobreza en tanto que forma de vida cotidiana y sus implicaciones en las relaciones de poder-desigualdad que le son afines o inherentes desde un punto de vista estructural como de vida cotidiana. En este sentido es importante preguntarse por las desigualdades y no sólo por la pobreza o cualquiera de sus derivaciones, ya que lo que interesa es comprender las desigualdades como procesos históricos y sociales complejos.

### **Cambios en la estructura social y económica en el contexto del capitalismo avanzado**

Durante las últimas cuatro décadas en Latinoamérica se ha desarrollado un importante proceso de cambio histórico de naturaleza social, político, y económico. Quizá las principales realidades de esto sean las transiciones políticas hacia regímenes democráticos en casi todos los países, así como una inserción de las economías en la economía global como exportadores de bienes primarios, materias primas, productos industrializados y mano de obra, es decir, se ha consolidado una nueva articulación de las economías locales con las diversas regiones comerciales del planeta. El proceso histórico de modernización de la región ha significado profundos cambios sociales en cada país.

Si bien los resultados del cambio adquieren particulares significados hay tendencias generales, tales como, a nivel de lo social, un cambio en la composición 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 e incluso informales, mientras que las clases manuales o clase obrera se ha hundido en la marginación y la pobreza, así como ha perdido capacidad de acción política. También algunas otras clases sociales han permanecido prácticamente si mejora social, como los grupos campesinos o los grupos sin tierra. Junto a la definición de clase desde un punto de vista de raza los grupos indígenas han permanecido en buena medida y como tendencia general fuera del desarrollo, en la mayoría de los países pero sobre todo en México y Centro América.

Un sector social que tuvo una emergencia han sido las clases medias, derivado de una tendencia a la migración campo-ciudad, proceso sembrado en la fase de sustitución de importaciones pero que en el nuevo modelo económico neoliberal-mono exportador ha resultado en un predominio de las ciudades frente al campo, incluso en algunos caso el mismo modelo ha trabajado para la extinción de la clase campesina o para el mantenimiento de las situaciones de monopolio de la tierra.

El crecimiento de las ciudades ha implicado la terciarización de las economías, lo cual ha dado lugar a la entrada de capitales monopólicos trasnacionales 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 que junto a las tendencias de flexibilización del trabajo.

El crecimiento y emergencia de las clases medias tienen como contexto y paradoja la constitución de la una estructura social en donde las posibilidades de movilidad social vertical son escasas y en donde a lo mucho se han dado casos de movilidad social horizontal. Es decir, en donde la estructura social continúa reproduciendo un esquema de enormes distancias entre las clases propietarias y las clases trabajadoras y lumpem proletariados del campo y la ciudad. Es bien sabido que esta situación de polarización entre grupos y clases sociales distingue a la región a nivel mundial.

Como se puede apreciar el surgimiento de un nuevo proyecto económico después del colapso del modelo de sustitución de importaciones ha implicado cambios radicales en las estructura social de América Latina, ahora tenemos sociedades urbanas y sub-urbanas predominantes frente a las sociedades agrarias que languidecen o cuando no tienden a desaparecer en un lento pero eficaz proceso de extinción social (eufemísticamente denominado como “nueva ruralidad”). En el espacio social, entonces, las situaciones de pobreza, exclusión social, discriminación y explotación adquieren profundidad, presentando múltiples rostros.

Uno de los determinantes de la poca movilidad social dentro de la nueva estructura social es el poco acceso a la educación media superior y superior, pues si bien en buena parte de los países ha mejorado sustancialmente la cobertura de la educación básica, no ha sucedido lo mismo en el caso de la educación media y superior, encontrando casos en donde la privatización de este nivel educativo se ha convertido en una barrera para la movilidad social de las clases o grupos con

menores recursos. Las pocas oportunidades para los jóvenes son la norma en las grandes urbes Latinoamericanas.

Otro elemento estructural que ha sido tocado por el modelo económico ha sido el estado de bienestar, el cual si bien en muchos países, durante el periodo de sustitución de importaciones trataron de construir un sistema básico para el bienestar con un proyecto tendiente hacia la universalización y basado en una filosofía social de la solidaridad, hoy en día en prácticamente todos los países este sistema de bienestar se encuentra en un mal estado. Si bien el gasto en algunos países se ha incrementado todavía deja mucho que desear el gasto público dedicado a los sistemas de salud, educación, vivienda y sistema de pensiones. En este último caso los sistemas tendieron a ser regresivos y a convertirse en una pesada carga fiscal para los estados, derivado de los privilegios que éstos dieron a sus burocracias. La tendencia a la residualización del sistema de bienestar ha implicado su deterioro en términos de atención de calidad, segmentación en relación a la capacidad de los sistemas en constituir modelos institucionales organizados en forma coherente. La realidad de los sistemas de bienestar, sobre todo en regímenes políticos y económicos neoliberales, es que se encuentra en un acelerado procesos de dualización, en donde funcionan dos subsistemas, uno público y otro privado, lo cual no hace más que generar tendencias a la exclusión social. En este caso se encuentran muchos sistemas de salud y educativos de la región.

Si bien las economías se han insertado en la economía global, diversificando sus mercados, como el caso Argentino y Brasileño con la exportación de productos como la soja y la carne, Chile y Venezuela en el caso del cobre y el petróleo, o México con la exportación de bienes manufacturados, petróleo y mano de obra, la mayoría de las economías continúan mostrando un patrón mono exportador, lo cual representa una situación de fragilidad en momentos de crisis cuando el precio de los *commodity* (lo cual además ha dejado en descubierto el rostro de la dependencia alimentaria) se desploman o cuando el capitalismo avanzado entra en crisis financiera (que ha dejado al desnudo la enorme dependencia de capitales). Las altas tasa de crecimiento económico registradas en la región durante la primera mitad del siglo XXI, 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 dicho crecimiento se puede esfumar de la noche a la mañana y volver a presentar aumentos en las tasas de población en situación de hambre, pobreza extrema.

En un contexto de poca movilidad, que significa pocas oportunidades, los distintos gobiernos han implementado políticas sociales, lo más sobresaliente en este periodo es que si bien el gasto para

mantener los sistemas de bienestar en general han continuado, pero sin pretensiones de mejorar en términos de calidad, también parece que se ha renunciado a la universalidad y la solidaridad como principio. Es justo decir que sin estos sistemas de bienestar los indicadores de bienestar social de cada país caerían en picada en poco tiempo, teniendo consecuencias a mediano plazo en los indicadores tales como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas (PNUD). No hay que olvidar que el IDH se ha convertido en uno de los indicadores más importantes y que a partir de él se da seguimiento al desempeño de los gobiernos desde muchas organizaciones internacionales, hoy en día descender en el índice tiene fuertes repercusiones para un gobierno. Pero en muchos casos los gobiernos han optado por desarrollar una serie de estructuras paralelas a las ya institucionalizadas, los objetivos varían en relación al tipo de gobierno y su proyecto político-económico.

## **Proyectos políticos-económicos y construcción de proyectos paralelos atención de la precariedad social**

### **Arquetipo conservador**

Los gobiernos conservadores o neoliberales o conservadores implantan de forma paulatina toda una reforma su administración pública, para lo cual importan la nueva gerencia pública como teoría e ideología del cambio, se trata de un procesos a profundidad ya que el aparato de estado se convierte en esta concepción en un proveedor de servicios frente a los usuarios, en donde se debe optar por las técnicas y estrategias de eficiencia de la empresa privada. Al mismo tiempo el neoliberalismo como ideología no está de acuerdo en la intervención excesiva del estado en la economía y en los asuntos de política social, por lo que prefiere las intervenciones controladas, eficientes y que impliquen poco gasto del erario público. En este contexto las teorías y mediciones de pobreza son una buena herramienta para trabajar el asunto de la precariedad social. Por lo que los estados optan por diseñar, algunas veces con ayuda de organismos internacionales, políticas y programas de lucha contra la pobreza extrema focalizados.

El objetivo de este tipo de política no es revertir la situación de pobreza sino aporta capitales a las personas, sobre todo niños, para poder incorporarse al mercado de trabajo a mediano plazo en mejores condiciones, por lo que los diseños de los programas incorporan componentes de alimentación, salud y educación.

Dentro de los principios para el diseño de estas políticas está el de buscar financiamientos externo o diferenciados de los fiscales, por lo que se acude a la creación de fondos sociales financiados por bancos internacionales. De esta forma algunos programas han sido financiados en buena parte por medio de préstamos internacionales.

La selección de los beneficiarios se realiza bajo el principio de prueba de medios, normalmente usando una línea de pobreza ajustada de antemano 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, se trata de una enorme burocracia que gestiona programas de lucha contra la pobreza extrema y otra serie de programas compensatorios dirigidos a grupos vulnerables. 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 en realidad son estrategias de captación y subordinación de los beneficiarios a la burocracia que les hace posible.

Las metodologías de focalización de los beneficiarios son en buena medida tecnologías sociales de segmentación del espacio social, que redundan en mecanismos de control disciplinario de los beneficiarios. Por lo que éstos aparecen como números y no como ciudadanos participativos dentro de los programas; el beneficiario es visto como alguien que, si quiere permanecer dentro de los beneficios, debe obedecer las reglas de operación burocráticas que los programas marcan.

Para conocer el impacto de los programas se realizan evaluaciones externas, normalmente subcontratando organizaciones académicas que realizan dichas evaluaciones; los diseños de estas evaluaciones son de tipo cuasi experimental, por lo que subrayan la necesario objetividad de los resultados, los cuales derivan en 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 correctos.

El resultado a nivel social de estas políticas y sus programas es la contención del crecimiento exponencial de la pobreza, así como el mitigamiento de algunas situaciones de pobreza alimentaria, acceso a la educación básica y a los servicios básicos de salud. Resultados que derivan en indicadores estratégicos para la medición del desempeño gubernamental en materia de bienestar social. La estrategia de focalización resulta en múltiples efectos no deseados, tales como la producción de nuevas diferenciaciones sociales entre grupos y comunidades con similar situación de pobreza, en un deterioro mayor de los servicios básicos de salud debido a la alta demanda y la

poca inversión, a la deserción postsecundaria de los jóvenes quienes están interesados en la migración internacional.

Los efectos sociales del diseño y gestión de los programas, así como los efectos no deseados resultan en una serie de formas de violencias que profundizan las ya existentes e innovan en otras tantas. Por lo que el resultado de estas políticas construyen a mediano plazo un sistema de violencias que contribuyen a su vez a reproducir la pobreza y todas las desigualdades sociales existentes en torno a una situación de pobreza.

En cuanto a su sintonía con el modelo político económico estas políticas son eficaces como mecanismos de neocorporativismo, lo novedoso es que dicho proceso de corporativización de la sociedad no se da de manera tácita, negociada políticamente o a través de los intermediarios tradicionales como los sindicatos, sino que se realiza mediatizada por el procesos técnico de la focalización sustentado en líneas de pobreza (científicamente legitimado), es decir, la condición de pobreza y de subordinación de los beneficiarios a los programas implican una pérdida de ciudadanía y por lo tanto la población objetivo es anexada al estado y su aparato político-burocrático como su patrimonio político. Se trata una incorporación sin ideología, pero eficaz a la hora de emitir el voto.

A pesar de que los gobiernos introducen diversas estrategias de contraloría y de transparencia, elementos importantes de 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.

En general las evaluaciones realizadas a las políticas no reportan cambios radicales en los contextos estructurales de las desigualdades sociales existentes, así como reportan pocos cambios en cuanto a disminución real de la pobreza 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. En cuanto a mejoras en la distribución de la riqueza y las oportunidades no existen importantes resultados, incluso en algunos casos las desigualdades de este tipo aumentan. Los principales aportes de los programas son de tipo sectorial, como el acceso de ciertos contingentes a la educación básica así como su mejoría en tasas de permanencia y el acceso a servicios de salud básicos. No existen indicios claros de que estos programas mejoren el acceso al trabajo formal y por lo tanto sean puentes hacia 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, sobre todo en áreas dedicadas a la educación básica y la salud de primer nivel. Como en sus diseños no se incluyen componentes participativos hay pocos resultados en términos de construcción de ciudadanía. En relación a sus efectos hacia el género, muchas veces los programas crean situaciones regresivas para el género, en donde las jefas de familia quedan atadas a los programas no como ciudadanas sino como colaboradoras si sueldo de los mismos o aumentando sus cargas y responsabilidades de trabajo.

### **Arquetipo de izquierda**

Para el caso de los gobiernos de izquierda la elaboración de un caso típico ideal es más difícil por la heterogeneidad de los casos, más es posible identificar un arquetipo. Es evidente que los casos de Brasil con el gobierno de Lula no tienen mucho en común con el caso Venezolano de Chávez,

Ideológicamente los gobiernos de izquierda tienden a generar un discurso que les singularice 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 políticos de gran envergadura, ya sea en torno un o una coalición de partidos, o apoyados en ciertas bases sociales o movimientos sociales alternativos, e incluso se apoyan en ciertos estamentos de la sociedad como puede ser el ejército.

En materia de bienestar sus políticas son contradictorias, pues si bien mantienen un discurso crítico frente al neoliberalismo continúan manteniendo el estado de bienestar residual, con pocos cambios en términos de su capacidad de universalización o en términos de su calidad de servicios. Mientras que por otro lado desarrollan políticas de atención e inclusión a grupos específicos de la sociedad, normalmente se trata de amplios grupos vulnerables y tradicionalmente excluidos de las políticas sociales de los gobiernos de derecha o centro. A pesar del discurso las estrategias para acercarse a estos sectores sociales adquieren las características de las políticas y programas neoliberales, por lo que se recurre a diseños basados en la prueba de medios y la focalización, los programas de atención resultan de nueva cuenta en acciones asistencialistas.

Los objetivos de la política se plantea en torno a la idea de inclusión social, pero no a cualquier tipo de inclusión, sino a una inclusión participativa y politizada, en donde los beneficiarios de los programas son vistos como agentes políticos y como parte del movimiento ideológico-político liderado desde el estado y normalmente desde el liderazgo carismático de un hombre fuerte investido en la figura de presidente. Tienden a generar una política de inclusión a través de un

sistema de programas sociales que atacan problemas puntuales de exclusión como los de tipo educativo, salud, alimentación, vivienda. La participación de los beneficiarios va más allá del discurso de la ciudadanía y más bien 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 fuerte compromiso ideológico y político. En el discurso de las políticas suele haber múltiples 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 o 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 discurso en torno a la justicia social suele ser apuntalado jurídicamente, en algunos casos cambiando radicalmente 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. Las nuevas constituciones establecen nuevas 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 clásico o al menos como se desarrolla el estado de bienestar en el capitalismo avanzado europeo.

El financiamiento de estas políticas y sus burocracias paralelas en algunos casos deriva de las ganancias de empresas monopólicas en manos del estado, como es el caso de las empresas de extracción y comercialización internacional de petróleo. Esto coloca en una situación de incertidumbre a las políticas ya que el monto del financiamiento depende de las fluctuaciones del mercado internacional, por lo que si bien en épocas de bonanza pueden crecer sus acciones, en épocas de crisis sucede todo lo contrario.

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 al vez que conformando pisos de atención o articulando políticas económicas con estrategias netamente sociales. También existen intentos de universalidad de los programa de atención a familias vulnerables. De igual forma se ensayan

políticas poco asumidas en la región como es el caso de programas de ayuda dirigidos a los adultos mayores o programas de seguro de desempleo.

La implementación también recurre en la mayoría de los casos a técnicas típicas de los programas focalizados, pero en algunos otros, los más radicales la implementación asume formas y estrategias militares. 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, lo cual permite una cierta flexibilización de las acciones, de tal manera que se construye una burocracia paralela a la gubernamental que funciona como ejército de acción ideológico-político. Es notoria la participación en algunos casos de agentes, activistas políticos y profesionales extranjeros, como el caso de la importación de médicos y otros profesionistas cubanos en la región.

Un tema relevante en algunos casos es la incorporación de todo un discurso de ciudadanía de las políticas, en donde lo que se busca es una participación más activa de los sujetos sociales participantes. En este sentido en algunos casos la participación de la ciudadanía se asume como una necesidad, llegando a plantear estrategias participativas no sólo en la gestión de los programas sino que las metodologías de implementación implican el uso de estrategias dialógicas y reflexivas que inducen al cambio social deliberado. 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 tendientes a ciudadanizar la acción del estado en sectores específicos de la sociedad, por ejemplo en el caso de los jóvenes urbanos.

La evaluación no es un tema importante o prioritario en estos casos, además de que 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 para estatales monopólicas de los propios estados. Por lo que los recursos que se usan son partidas de uso discrecional por parte de los presidentes.

Los resultados en términos de conflicto social y violencia(s) de estas políticas son más bien paradójicos, ya que si bien incluyen, quizá por primera vez, a sector amplios de la población, dotándoles de ciertos aspectos del bienestar, su radicalidad ideológico-política genera profundas divisiones entre las clases sociales, resultado 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 y de golpes de estado súbitos, por lo tanto, pueden ser el 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. También esta radicalización de las luchas entre grupos antagónicos puede generar tendencias separatistas entre regiones ricas y pobres, lo que presupone la posibilidad de desintegración de una nación.

Es evidente que la política social de los gobiernos de izquierda forma parte central de su plataforma ideológico-política sintonía y de esta manera buscan en los sectores más desprotegidos de la sociedad el apoyo político necesario para adelantar su proyecto de nación y, en general, 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 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, un indicador más bien pobre para medir las desigualdades sociales, presentan débiles movimientos en su disminución lo cual no deja de resultar paradójico sobre todo en periodos de importantes crecimientos en el PIB, en otros las desigualdades entre clases se mantienen. Si la violencia política aumenta en casi todos los casos, existe un aumento 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 en todos los casos se trata de movimientos históricos incompletos, en procesos; 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 representan una oportunidad para que las propias sociedades evalúen 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, pero al mismo tiempo una recomposición de las fuerzas de clases y sociales dentro de la estructura social de cada país.

El destino de cada uno de los proyectos de izquierda es más bien incierto a mediano y largo plazo, 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 como sujetos sociales, aunque no necesariamente como ciudadanos.

## Conclusiones

Regresando a la pregunta metodológica inicial, ¿en qué medida las políticas han podido generar cambio en la situación de desigualdades y violencia en sus sociedades?, la respuesta hipotética es que tanto los esfuerzos producidos en material de políticas sociales compensatorias por parte de gobiernos conservadores y de izquierda es poco convincente y por ello se puede pensar que los cambios de gran envergadura tanto en la estructura de las desigualdades sociales y económicas como en las formas de violencia que les son anexas son escasos.

Como se ha visto la lucha contra la pobreza en general es el eje de las políticas, en algunos casos con matices hacia el combate a los procesos de exclusión social por parte de gobiernos de izquierda, pero casi siempre los resultados son poco alentadores. En buena medida estas políticas por su efecto mediático terminan invisibilizando la realidad de las desigualdades sociales y económicas, así como las formas de violencia existentes en la sociedad.

Creemos que estas estrategias han tenido importantes consecuencias negativas para los sistemas de bienestar entre los que se pueden mencionar:

1. Las enormes sumas de recursos financieros y humanos utilizados para su realización pudieron haber contribuido a la expansión y mejora de la calidad de los sistemas de bienestar residuales, es decir, pudieron colaborar para construir un sistema de bienestar universal, solidario y basado en el principio de derechos sociales ciudadanos.
2. La construcción de importantes sistemas burocrático-operativos paralelos al sistema de administración pública tradicional que les hacen posible se convierten en verdaderos dispositivos de control social, ideológico y político de los grupos gobernantes hacia los beneficiarios. Esto sucede por varias vías, ya sea la electoral mediante la coacción hacia el voto, o mediante el adoctrinamiento ideológico-político en torno a un partido político colisión de partidos, una figura carismática o un movimiento ideológico-político revolucionario.
3. Los servicios que prestan los programas compensatorios suelen ser en promedio de mala calidad, poniendo énfasis en la atención básica indispensable en cuestiones de educación y salud.
4. La dimensión de género es poco importante y no suele tener efectos en términos de una mejora en la vida de las jefas de familia, sobre todo obvia toda acción en contra de la violencia de género.

5. Los componentes de los programas, salvo raras excepciones, no contemplan acciones para la generación de trabajo formal.
6. Los componentes de los programas, salvo raras excepciones, no contemplan acciones en contra de la explotación en sus diversas formas.
7. Los componentes de los programas, salvo raras excepciones, no contemplan acciones en contra de la discriminación social en sus diversas formas.
8. La poca participación por parte de ciudadanos, sobre todo en programas basados en principios neoliberales, contribuye poco a generar una ciudadanía plena.
9. En el caso de los programas promovidos por programas de gobierno de izquierda su fuerte ideologización produce fracturas y enfrentamientos entre la sociedad. Produciendo una espiral de violencia que pone en peligro la gobernabilidad.
10. Para el caso de programas de gobiernos conservadores la introducción de los principios de la nueva gerencia pública no ha contribuido a que estos sean más transparentes, eficientes en el uso de recursos y democráticos.

Como conclusión normativa pensamos que dada la experiencia de toda una generación de políticas sociales compensatorias en países con gobiernos conservadores y de izquierda este tipo de políticas no pueden construir un sistema que ataque las desigualdades poderoso, ya que sus acciones se insertan en una lógica de acción social e intervención parcial, poco efectivo y de baja calidad por parte del estado. De ser así su existencia representa una regresión y una pesada ancla para el desarrollo del sistema de bienestar residual universal, solidario y ciudadano tipo estado de bienestar liberal.

## Bibliografía

- Cortés, Fernando y Agustín Escobar Latapí (2007) “Movilidad social intergerencial en el México urbano”, en Franco Rolando, *et al.* [Coords.], *Estratificación y movilidad social en América Latina: Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo*, Chile: CEPAL, LOM y GTZ.
- Do Valle, Silva Nelson (2007), “Cambios Sociales y Estratificación en el Brasil contemporáneo (1945-1999)”, en Franco Rolando, *et al.* [Coords.], *Estratificación y movilidad social en América Latina: Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo*, Chile: CEPAL, LOM y GTZ.
- Franco, Rolando, Arturo León y Raúl Atria (2007), “Estratificación y movilidad social en América Latina. Una agenda de trabajo”, en Franco Rolando, *et al.* [Coords.], *Estratificación y movilidad social en América Latina: Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo*, Chile: CEPAL, LOM y GTZ.
- Portes, Alejandro y Kelly Hoffman (2007), “Las estructuras de clases en América Latina: Composición y cambios en la época neoliberal”, en Franco Rolando, *et al.* [Coords.], *Estratificación y movilidad social en América Latina: Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo*, Chile: CEPAL, LOM y GTZ.
- Torche, Florencia y Guillermo Wormald (2007), “Chile, entre la adscripción y el logro”, en Franco Rolando, *et al.* [Coords.], *Estratificación y movilidad social en América Latina: Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo*, Chile: CEPAL, LOM y GTZ.
- Cardozo, Brum Myriam Irma (2006), *La evaluación de políticas y programas públicos: El caso de los programas de desarrollo social en México*, México: Cámara de diputados y Miguel Ángel Porrúa.
- Gudynas, Eduardo, Rubén Guevara y Francisco Roque [Coords.] (2008), *Heterodoxos: Tensiones y posibilidades de las políticas sociales en los gobiernos progresistas de América de Sur*, Montevideo, Uruguay: CLAES (Centro Latinoamericano de Ecología Social).
- Lander, Edgardo (2008), “Venezuela Izquierda y Populismo: Alternativas al Neoliberalismo”, en Daniel Chavez, *et al.* [Coords.], *La nueva izquierda en América Latina*, Madrid, España: Catarata.
- Sánchez, Félix, João Machado Borges Neto, Rosa María Marques (2008), “Brasil, El PT en el gobierno: De la furia al desencanto”, en Daniel Chavez, *et al.* [Coords.], *La nueva izquierda en América Latina*, Madrid, España: Catarata.

