



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO
MAESTRÍA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

**FORMACIÓN ESTRUCTURAL, DESARROLLO E INTEGRACIÓN
DE AMÉRICA LATINA**

**POLÍTICAS ESTATALES DE "COMBATE A LA POBREZA", DESDE UNA
MIRADA DESCOLONIAL. EL CASO DE BRASIL, 1990-2014.**

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

PRESENTA:
HILDA CABALLERO AGUILAR

TUTOR: DR. BORIS MARAÑÓN PIMENTEL
IIEc-UNAM

MÉXICO, D.F., ENERO DE 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A Karen y Mariana, por su amor, sus sonrisas, alegrías y todo lo que me enseñan a diario

A Sergio, por su amor, su amistad, su dedicación y la fortaleza que le impregna a todo lo que compartimos

A mis padres por el apoyo incondicional y a mis hermanos, *in extenso*, por el cariño

A mi asesor el Dr. Boris Marañón por el impulso y acompañamiento en la realización de este trabajo. A quienes lo revisaron por sus valiosos comentarios: Dr. Lucio Oliver, Dr. Juan Arancibia, Dra. Verónica Villarespe y Mtra. Dania López.

Al Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, por las facilidades y el apoyo brindado.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por la posibilidad que nos da de pensarnos distintos y de ampliar nuestros horizontes.

Índice	Pág.
Introducción	5
Capítulo I. Genealogía de la concepción de “pobreza” que sustenta la visión hegemónica de las políticas neoliberales “de combate a la pobreza” en América Latina. Desde una perspectiva descolonial	16
1. Origen de la subalternización de los discursos sociales sobre la “pobreza”	17
a) Elementos fundantes en la geopolítica del conocimiento	18
b) Subalternización y ocultamiento de los asuntos del poder	20
c) El discurso del “Desarrollo”. Artificio para la naturalización de la “pobreza”	23
2. Concepciones eurocéntricas. La invención burguesa del <i>homo economicus</i> y de la “pobreza”	27
a) Visión economicista e individualista.....	28
b) Visión histórico-estructural y relaciones de poder.....	30
c) Visión parcelada. Economicista/culturalista	31
d) Visión “integral” desde una perspectiva individual, con ausencia de las relaciones de poder	33
e) Visión neoliberal. Hacia la mercantilización total de la vida.....	36
3. Concepciones de “pobreza” alejadas del eurocentrismo: otros sentidos históricos de la vida social.....	39
a) Reflexiones en torno a la escasez como sustento de la economía de mercado	40
b) Cuestionando la concepción material del bienestar.....	41
c) Necesidades y satisfactores. Precisiones conceptuales.....	42
4. Hacia la deconstrucción del discurso dominante para descolonizar el imaginario sobre la “pobreza”.	44
a) Desnaturalizando la concepción de “pobreza”	45
Balance.....	48
Capítulo II. Políticas públicas, políticas estatales y “pobreza”: cuestionando el sentido de lo público en las políticas sociales de “combate a la pobreza”	49
1. Políticas públicas y/o políticas estatales. La tensión entre los objetivos de acumulación, legitimación y bienestar social.....	50
a) La política social como espacio de lucha social.....	51
b) Subordinación de la política social a la política económica	55
2. Perspectiva histórica de la “cuestión social” en la construcción de la política social.....	57
a) El Estado liberal. Impulso del capitalismo y la cuestión social: la separación cartesiana de las esferas de la producción y reproducción.....	58

b) Conformación del Estado de Bienestar y política social. Universalización de la atención al trabajador asalariado formal e invisibilización de los trabajadores no asalariados.	68
c) Reconfiguración del Estado en la fase neoliberal y su política “social”. Hacia la mercantilización de todos los ámbitos de la vida.	74
3. Deconstruyendo la concepción dominante de la política “pública”. Contribuciones del debate latinoamericano.	82
a) Redemocratización de la “democracia” y participación ciudadana: lo público no estatal. ...	83
b) Transición de lo Estatal-privado a la resignificación de lo público-social.	87
Balance.....	88
Capítulo III. Límites estructurales de las políticas estatales “contra la pobreza” en Brasil. 1990-2014	91
1. Contexto histórico-estructural de la incorporación de Brasil en la dinámica global	94
a) Crisis económica, deuda y cambio de patrón de acumulación	95
b) Financiarización de la economía, hipertecnocratización y desempleo estructural	97
2. Reconfiguración de la relación Estado-sociedad y la disputa capital-trabajo	101
a) Hacia el Estado nacional de competencia	104
b) La disputa capital-trabajo y el debate sobre la marginalidad-colonialidad.....	107
c) El proyecto neodesarrollista brasileño	117
3. El impulso a las políticas neoliberales de “combate a la pobreza”. El caso de los Programas de Transferencias Condicionadas	125
a) Perspectiva histórica de la desigualdad social. Desde una mirada descolonial.	126
b) Antecedentes generales de la política social. Estados de bienestar fragmentados	133
c) Institucionalización de la política social neoliberal, centralidad de la concepción hegemónica de “pobreza”	136
d) Los Programas de Transferencias Condicionadas. Límites estructurales para incidir en la reducción y/o eliminación de la marginalidad	141
4. Experiencias que cuestionan la política social neoliberal, a partir de construcciones alternativas	148
Balance.....	153
Conclusiones. Hacia una propuesta teórico-metodológica para el análisis de las políticas de “combate a la pobreza”.	155
Bibliografía	161

Introducción

“Nada me impresionó más que entender que la pobreza más cruel, la más extrema, es la que te roba también la posibilidad de pensarte distinto. La que te deja sin horizontes, sin siquiera deseos: condenado a lo mismo inevitable.”

Martín Caparrós (El Hambre, 2014)

A la luz de los resultados de las políticas estatales de “combate a la pobreza”, que se aplican en América Latina, desde la década de 1990, la problemática de la “pobreza” parece inmutable, a pesar de que es innegable que los programas operan y ejercen recursos económicos importantes. Por esta razón, es necesario cuestionar los fundamentos de dichas políticas, en virtud de que no se han constituido como mecanismos suficientes para contrarrestar el problema, sino que se han reorientado simplemente a “aliviarlo”. Un ejemplo interesante es el de Brasil, que tras una década (2003-2013) de aplicación de políticas consideradas exitosas, por la inversión que representa para el presupuesto público¹, y la cantidad de programas y acciones que emprendió, enfrenta problemas estructurales de larga data que no ha podido erradicar, no obstante las estrategias impulsadas por los gobiernos pos-neoliberales. Esto evidencia que el problema no es un asunto económico que requiere mayor inversión, sino una cuestión política que expresa la persistencia de un patrón de poder, que produce y reproduce la desigualdad, como resultado y materialización de un proceso social histórico, de expropiación de bienes y “recursos”, así como la imposición de roles, materiales, simbólicos e intersubjetivos, en cada ámbito de la existencia social, en donde algunos logran una posición privilegiada con respecto a otros. Lo que significa que se mantienen y reproducen relaciones de dominación, explotación y conflicto, mediante estructuras institucionales, acciones y conductas que excluyen, marginan y discriminan.

¹ En 2004, al Programa Bolsa Familia se destinaron 263 millones de reales (2 millones de familias beneficiadas), para 2015: 2,300 millones de reales para atender a 13.8 millones de familias (Ministerio do Desenvolvimento Social, 2015).

Lo anterior conlleva a analizar las políticas de “combate a la pobreza” desde sus fundamentos teóricos y empíricos es decir, desde la forma como se define el problema (la “pobreza”) y, las propuestas y acciones que se emprenden para solucionarlo (la política estatal), verificando los resultados de la aplicación de dichas políticas en América Latina, en donde la desigualdad ha alcanzado niveles escandalosos. Para ello, resulta ilustrativo el caso de Brasil, donde se presenta una aparente tensión entre las maniobras de reforma, que pretenden dar un giro al proyecto capitalista neoliberal, y las estructuras de poder oligárquicas enquistadas en la sociedad brasileña, que buscan preservarse. En este sentido, este trabajo busca profundizar en el análisis conceptual para entender la racionalidad a la que responde la estrategia emprendida en Brasil, en la aplicación de dichas políticas y dar cuenta de la estructura que sustenta una forma de organización social que produce y reproduce la situación de marginalidad social de amplios sectores de la población.

Para abordar el problema se recurre a la perspectiva de la (Des)colonialidad del poder, que permite develar el patrón de poder mundial, colonial-moderno, capitalista y eurocentrado, que históricamente ha organizado la vida social, mediante una estructura de dominación, explotación y conflicto, en la que se circunscriben las políticas de “combate a la pobreza”, haciendo énfasis en las estructuras de dominación (a partir de la idea de la “raza”) y el modo de producción y control del conocimiento (eurocéntrico), que legitiman la desigualdad y conciben la “pobreza” como algo natural.

Se hace un análisis histórico-estructural para dar cuenta de la forma como se articula la estructura de dominación fundada en relaciones asimétricas y jerárquicas, impuestas desde la clasificación de la población mundial con la idea de la “raza”, que define una forma de distribución de la gente en las relaciones de poder, orientada a naturalizar la dominación, la explotación y la desigualdad. Esta forma de dominación conlleva mecanismos de legitimación de la explotación mediante el trabajo, que en el capitalismo genera cada vez mayor marginalidad social. En este contexto se hace énfasis en la reconfiguración de la relación

Estado-sociedad, registrada desde la década de 1980, que se expresa en las políticas estatales, para entender sus alcances.

Para ello, se identifican los fundamentos que intervienen en la forma eurocéntrica de producir el conocimiento sobre las causas de la “pobreza” y las propuestas de solución que se materializan en las políticas estatales. Pues se considera que la definición de las causas y el diseño de propuestas de solución, están supeditadas a una concepción hegemónica de “pobreza”, presente en las políticas neoliberales instrumentadas para enfrentarla en América Latina y, en la construcción de la política social como expresión de la relación estado- sociedad, para arribar a elementos que permitan explicar las dimensiones de la incapacidad de dichas políticas para combatirla.

En este sentido, se analiza el caso de Brasil para dar cuenta de las posibilidades y límites que tienen las políticas de “combate a la pobreza”, específicamente los programas de transferencias condicionadas, que a pesar de que se conjugan con estrategias novedosas impulsadas por los gobiernos posneoliberales, siguen enmarcados en la visión hegemónica del problema, dando continuidad a la forma eurocéntrica de plantearlo, por lo que, sin desestimar los logros de dichos programas, se identifican los límites para incidir en la estructura de dominación y explotación, que permite preservar un patrón de poder históricamente discriminante y excluyente, lo que deriva en el incremento de la marginalidad social en el capitalismo contemporáneo.

Planteamiento del problema

La persistencia en el incremento de la “pobreza” y la desigualdad, en América Latina en las últimas tres décadas, da cuenta de que se ha desplegado un proceso de fortalecimiento de los mecanismos estructurales que históricamente producen y reproducen la marginalidad social, relacionados con una manera cada vez más excluyente de producir y distribuir la riqueza, que se sustenta en el patrón de poder mundial, capitalista-colonial-moderno y eurocentrado. Por lo que podríamos

sintetizar las causas estructurales que generan y reproducen la “pobreza” en dos conceptos: marginalidad y colonialidad, que refieren a una estructura de dominación y explotación históricamente excluyente y discriminante. Así, se puede señalar que no basta con una política enfocada en lograr cada vez mayor crecimiento económico para reducir la pobreza, sino que es necesario incidir en esos mecanismos que excluyen y discriminan. Ya que, mientras la política social y los programas destinados a reducir la “pobreza” sigan subordinados a la política económica, cuyos fines se trazan a partir de las necesidades del capital (acumulación y ganancia), con la participación de una élite, cada vez más reducida, que puede competir en el mercado mundial, se seguirán reproduciendo los mecanismos que generan cada vez más desigualdad y marginación social.

En la fase neoliberal del capitalismo el mercado se encarga de los “exitosos”, por lo que la intervención del Estado se dirige a “aliviar” la situación de los que ha fracasado: los pobres; para ellos se diseñan y aplican Programas de Transferencias Condicionadas que operan en diversos países, no sólo de América Latina. Dichos programas han tenido formas de operar y resultados diferenciados en cada país, a pesar de que en lo esencial los fundamentos que los sustentan son los mismos. Esto permite percibir que los límites de estos programas para incidir en la reducción de la pobreza derivan, en gran medida, de las concepciones dominantes desde las que se definen los problemas y se diseñan los programas para enfrentarlos. Los Programas de Transferencias Condicionadas, aplicados en Brasil desde la última década del siglo XX, han sido considerados “exitosos”, por ello se promovió su aplicación en otros países de América Latina. Sin embargo, a pesar de que, los datos relacionados con la acción gubernamental reflejan una inversión importante en infraestructura material, humana, discursiva, financiera y técnica, la pobreza en la región sigue aumentando y en el mejor de los casos se mantiene estable².

² De acuerdo con los datos del Panorama Social de América Latina de la CEPAL (2006) el incremento de la pobreza e indigencia en América Latina ha sido constante desde 1980.

Pregunta de investigación e hipótesis

Este trabajo parte de una **pregunta central** que guía la investigación ¿Es posible formular políticas sociales de “combate a la pobreza” que incidan en crear condiciones estructurales para reducirla y/o eliminarla en América Latina, a partir de categorías del pensamiento dominante: eurocéntrico, capitalista, colonial, moderno, impuesto como discurso “único” a escala global?

Se plantea como **hipótesis** que a partir de los fundamentos del pensamiento eurocéntrico dominante, desde el que se delinea la formulación y operación de las llamadas “políticas públicas”, específicamente las políticas neoliberales de “combate a la pobreza”, no es posible crear las condiciones para incidir en la estructura de dominación y explotación que históricamente reproduce la desigualdad y la marginalidad social.

Pues se considera que hay un problema de raíz: el pensamiento social dominante en el capitalismo contemporáneo (eurocéntrico, colonial, moderno), que se ha impuesto como discurso “único” a escala global, delinea de manera distorsionada la formulación y operación de las llamadas “políticas públicas”, específicamente las políticas sociales de “combate a la pobreza”. Esta situación limita la comprensión de la realidad social, específica de la región latinoamericana, bloquea la crítica a los fundamentos que estructuran el sistema de dominación política y social, naturaliza la desigualdad y, legitima la dominación y la explotación, para garantizar la continuidad y funcionalidad del patrón de dominación vigente, sin importar el costo social que conlleve.

Objetivo

El objetivo de este trabajo es desnaturalizar la concepción dominante de “pobreza”, construida como objeto de estudio y de política social, a partir de deconstruir el discurso dominante, por las implicaciones que tiene en la formulación de las políticas naturalizando la desigualdad y legitimando la

dominación y la explotación. Para ello, se analiza el contexto histórico-estructural desde el que se definen las concepciones que fundamentan la política social neoliberal de “combate a la pobreza” aplicada en América Latina, y se sitúan en un caso particular, el de Brasil, analizando el contexto en el que se aplican específicamente los Programas de Transferencias Condicionadas, en virtud de que han sido reconocidos a escala mundial como los más “efectivos”, permitiendo su difusión y expansión no sólo en Latinoamérica, sino en el resto del mundo, pero que al hacer un análisis más cuidadoso desde una perspectiva histórico-estructural, tomando en cuenta el patrón de poder vigente, podemos dar cuenta de los límites a los que se enfrentan este tipo de políticas, en virtud de que las estrategias impulsadas en el periodo 2000-2014, son improcedentes frente al problema.

Aspectos teóricos

Se propone hacer un análisis, desde una perspectiva descolonial, que permita cuestionar las concepciones eurocéntricas dominantes, de “pobreza” y de política pública, instaladas como únicas y válidas, para dejar de concebir la “pobreza” como un problema individual, natural e inmutable, y explicarlo como resultado del patrón de poder colonial, moderno y capitalista, de un sistema que legitima la dominación y la explotación y, naturaliza la desigualdad y la marginación. A partir de estas consideraciones se plantea que la “pobreza” debe ser analizada a través de un diálogo entre la teoría de la marginalidad social, que da cuenta del giro que toma en la época contemporánea la disputa capital-trabajo y la teoría de la Descolonialidad del poder que ubica el problema en un contexto histórico-estructural.

La descolonialidad del poder es una perspectiva de análisis propuesta por Aníbal Quijano, impulsada y enriquecida por diversos autores latinoamericanos³, para

³ Aníbal Quijano (Perú), Enrique Dussel (Argentina-México), Edgardo Lander (Venezuela), Arturo Escobar (Colombia), Catherine Walsh (Ecuador), Nelson Maldonado-Torres (Puerto Rico), Zulma

interpretar nuestra realidad. Esta perspectiva parte de cuestionar el patrón de poder, mundial, capitalista, moderno y colonial, constituido históricamente en América Latina, impuesto desde la época de la colonización Europea, articulando un patrón de poder conformado por estructuras de dominación, de explotación y de producción de conocimiento que persisten y han constituido la forma de organizar la vida social desde el siglo XVI. En este patrón de poder, la estructura de dominación se sustenta en la idea “raza” como criterio de clasificación social jerárquica y universal, estableciendo la superioridad e inferioridad social de acuerdo al fenotipo y al “color” de la piel. La estructura de explotación, denominada capitalismo, combina diversas formas de control del trabajo (asalariado, servil, esclavo, reciprocidad y pequeña producción mercantil) bajo la hegemonía del capital (relación capital/trabajo asalariado). Y el eurocentrismo es la estructura de producción y control de conocimiento.

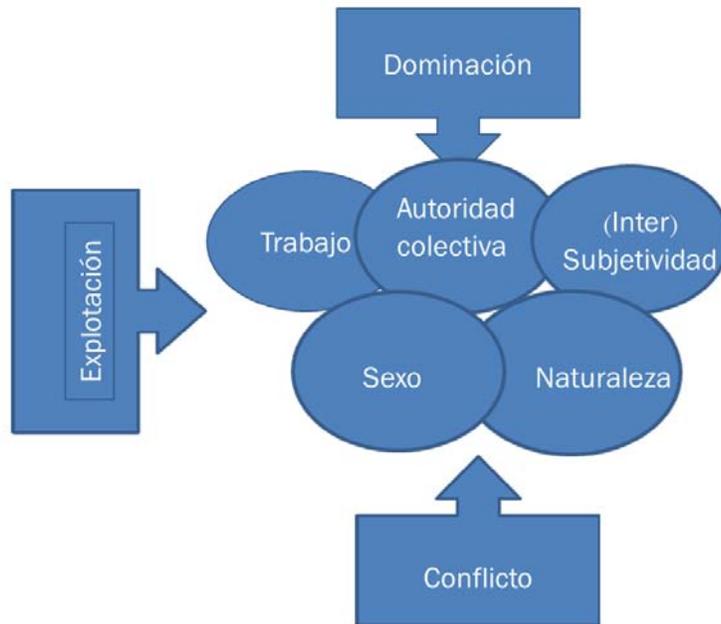
Al respecto, señala Quijano que:

“Cuando un conjunto de relaciones sociales, es decir de conductas y de sentidos socialmente practicados y reconocidos, se reproduce o tiende a reproducirse en permanencia, asume el carácter de una estructura, de una totalidad social, de un campo de relaciones sociales que se reproduce y produce sus formas, sus instituciones, sus sentidos y símbolos, sus mecanismos. Regularmente, se convierte en una fuente y en una sede de identidades, de perspectivas de discursos” (Quijano: 1998:17).

Así, el patrón de poder, resultado del colonialismo moderno, se refiere a la forma como se articulan “el trabajo, el conocimiento, la autoridad, la sexualidad y las relaciones intersubjetivas [...] a través de la hegemonía del mercado capitalista mundial, mediada por un conjunto de clasificaciones sociales y geoculturales globales (Marañón, 2012: 13).

Palermo (Argentina), Santiago Castro-Gómez (Colombia), Fernando Coronil (Venezuela) y Walter D. Mignolo (Argentina) (Grupo de Estudios sobre Colonialidad, 2014).

Estructura de poder y ámbitos de la vida social



Fuente: Quintero, Pablo (2014) Notas sobre la teoría de la colonialidad del poder y la estructura de la sociedad en América Latina, en Anibal Quijano, *Des/colonialidad y Bien Vivir. El nuevo debate en América Latina*.

El eurocentrismo, de acuerdo con Anibal Quijano, es la forma específica que asume el saber que se desarrolla en Europa a partir del siglo XVII y se impone como la perspectiva hegemónica de conocimiento en el sistema-mundo moderno/colonial. (Marañón, 2012: 25). Aunque señala que esto no implica a toda la historia cognoscitiva de toda Europa, ni de Europa Occidental en particular, es decir, no se refiere a todos los modos de conocer de todos los europeos y en todas las épocas, sino a una racionalidad específica que orienta la acción de los individuos de acuerdo a los fines que persigue, sopesando los valores, medios y consecuencias que conlleva, por lo que se considera que actúa de manera “racional”. Es así que la razón histórica, que responde a las promesas primigenias de la modernidad (libertad e igualdad), fue sustituida por la razón instrumental.

Por lo que desde esta mirada se puede esclarecer como señala Marañón:

“la forma en que de acuerdo a los cánones predominantes se hace ciencia y se producen construcciones mentales de sentido respecto de la vida, de la historia, de las relaciones sociales, de las instituciones, del poder, de la dominación, de la autoridad, de lo verdadero, lo bueno y lo bello” (Marañón, 2012: 21).

Desde de estas consideraciones “el quehacer científico se consolida a partir del objetivismo, la neutralidad valorativa, del presente eterno y del evolucionismo” (Marañón, 2012: 27), teniendo una visión lineal y ascendente del acontecer histórico en Europa. La idea matriz es la separación de las esferas de valor, la evaluación en el cálculo de la acción social con arreglo a medios-fines, la racionalidad formal, instrumental como único criterio de verdad, por lo que deja de lado otras formas de conocimiento y abandona la búsqueda del bien y la belleza. Por lo que la perspectiva descolonial abre nuevos horizontes de reflexión sobre la región latinoamericana.

Metodología

Este es un estudio cualitativo que combina la reflexión teórica con un análisis cuantitativo para el caso de Brasil, en el período 1990-2014, con énfasis en la fase de los gobiernos pos-neoliberales (2003-2014). El análisis del caso brasileño se ha realizado a partir de fuentes secundarias, ya que no fue posible hacer la estancia de investigación en dicho país, por lo que se presenta un análisis provisorio de lo que sucede.

Se cuestionan dos de los fundamentos que sostienen la política social contemporánea de “combate” a la pobreza en América Latina: 1) el concepto de pobreza y 2) el concepto de política pública; analizados desde una mirada histórica, que indaga en la genealogía desde la que se construyen estos términos y, que incorpora la configuración de la relación Estado-sociedad, en la que interviene la correlación de fuerza, que articula aspectos económicos, políticos y

sociales, para imponer una visión hegemónica que se expresa en las políticas de “combate a la pobreza”.

Se propone analizar el sistema discursivo (teorías, conceptos y mecanismos de intervención) que sustenta la visión hegemónica sobre la pobreza, en las políticas neoliberales diseñadas para su “combate”, desde una visión de totalidad, que permita dar cuenta del manejo aparentemente separado de dos dimensiones de la realidad social, la de la producción y la de la reproducción social: una económica, desde la que se construye, de manera dominante la concepción de pobreza, y otra política, desde la que se va conformando el concepto de políticas públicas. Se propone reflexionar sobre el contexto histórico-estructural en el que surgen y se articulan nuevas concepciones y categorías para explicar la realidad social, pero identificando que siguen ceñidas a una forma de construcción del conocimiento, que da continuidad al sistema discursivo dominante, conformando una estrategia de intervención del poder y el saber, cómo mecanismos de control (Foucault, citado por Álvarez, 2005: 242).

Estructura y contenido del trabajo

El trabajo se estructura en tres capítulos: en el primero, se propone dar seguimiento al proceso histórico de la conformación de la noción de “pobreza”, que sustenta la visión hegemónica en las políticas neoliberales diseñadas para enfrentarla, ya que responde al imaginario eurocéntrico que la define a partir de necesidades consideradas infinitas frente a la escasez de “recursos”, por lo que se plantea la necesidad de deconstruir el discurso dominante por las implicaciones que tiene en la formulación de las políticas. Se trata de desnaturalizar el concepto, considerando que responde a una geopolítica en la construcción del conocimiento, por lo que se cuestiona quién lo produce, qué contenidos lo fundamentan y para qué. Esto, con el propósito de entender el sentido de dicha construcción discursiva y la forma como incide en el diseño y aplicación la política social contemporánea de “combate a la pobreza”.

El segundo nos lleva a reflexionar sobre las llamadas “políticas públicas”, cuyo término se ha naturalizado para legitimar las funciones del Estado que, en muchos casos según situaciones históricas específicas, no responden al interés general, por lo que no hay correspondencia con el carácter de lo “público” que se le ha asignado. Por esta razón, desde diversos ámbitos: políticos, sociales y académicos, críticos, se cuestiona el uso convencional del término, con la finalidad de resignificarlo, teniendo como punto de partida la recuperación y visibilización de una diversidad de prácticas populares de participación política, que tienen mayor correspondencia con lo que hasta ahora se ha denominado “lo público” y, que esencialmente se construyen al margen del Estado, desde “lo público no estatal”. Esto pone en cuestión la democracia representativa, las funciones del Estado que se traducen en las llamadas “políticas públicas” como mediadoras de la relación con la sociedad.

En el tercero, se busca identificar en las particularidades de la experiencia histórica construida en Brasil, que a pesar de que aplica políticas sociales de “combate a la pobreza” similares en la concepción, a las políticas neoliberales, las especificidades conllevan a estrategias de operación y resultados diferenciados, articulando proyectos del Estado neoliberal y gobiernos denominados posneoliberales⁴, aunque enmarcados en la visión hegemónica de la “pobreza”, lo que le impone límites a la transformación estructural de la sociedad brasileña y a las posibilidades de las políticas contra la pobreza para reducirla y/o eliminarla.

A modo de conclusión, se delinearán elementos de una propuesta teórico-metodológica alternativa para el análisis de las políticas de “combate a la pobreza”, a partir de un giro epistemológico, que desde una perspectiva descolonial permita su abordaje desde otras miradas y horizontes de sentido histórico, basadas en una racionalidad liberadora (de la dominación y la explotación) y solidaria (con la naturaleza).

⁴ Emir Sader (2014) se refiere a los gobiernos de Lula y Dilma como posneoliberales, pues considera que impulsan un proyecto que busca revertir la explotación y la marginación en Brasil.

Capítulo I. Genealogía de la concepción de “pobreza” que sustenta la visión hegemónica de las políticas neoliberales de “combate a la pobreza” en América Latina. Desde una perspectiva descolonial.

Introducción

El propósito de este capítulo es analizar cómo se posiciona, trasciende y mantiene una concepción de “pobreza”, expresada en el discurso que fundamenta las políticas neoliberales, diseñadas y aplicadas para su “combate” en diversos países de América Latina, cuyos resultados han sido insuficientes o nulos ante la magnitud del problema. Se considera que dicha concepción parte de una visión de la sociedad y del sentido histórico de la acción social, que históricamente otorga supremacía a lo económico y subordina lo social, lo político y lo ético. Esto es posible mediante la reproducción de un patrón de poder que propicia la concentración de riqueza y poder, generando privilegios para un sector cada vez más reducido de la población, a costa de la marginalización y exclusión de la mayoría. En la reproducción de este patrón de poder ha sido fundamental, entre otras cosas, el sistema discursivo que lo sustenta, legitimando la desigualdad y naturalizando la “pobreza”, al ubicarla como un problema esencialmente individual, de escasez principalmente de bienes materiales, derivado de la falta de capacidades y habilidades para aprovechar las oportunidades que brinda el mercado. Esta concepción se ha vuelto hegemónica, invadiendo los diversos espacios que dan sentido a la organización de la vida social y ocultando que es producto de un proceso histórico-estructural en el que la correlación de fuerzas que interviene en la conformación del patrón de acumulación, ha actuado crecientemente en favor del capital.

Por lo que en el capítulo se explorará desde dónde definimos y medimos la “pobreza”, tomando en cuenta el lugar de enunciación y, la geopolítica del conocimiento construida para sustentar el patrón de poder capitalista que refiere a una estructura de dominación, explotación y conflicto, que naturaliza muchas de

las concepciones que rigen el orden social actual, lo que ha llevado a la crisis civilizatoria⁵ en la que nos encontramos. Planteando que es necesario deconstruir el discurso dominante por las implicaciones que tiene en la formulación de las políticas sociales.

El capítulo se estructura en cuatro partes: en la primera se analiza el origen de la subalternización de los discursos sociales sobre la “pobreza”, ubicando el lugar de enunciación y la conformación de la geopolítica del conocimiento, que se impone como única, válida y universal. En la segunda, se exploran las concepciones eurocéntricas primordiales, que responden a la invención burguesa del *homo economicus* y de la “pobreza”, dando seguimiento a la forma como trascienden históricamente y se consolidan en América Latina, para fundamentar la visión dominante, presente en las políticas actuales de “combate a la pobreza”. En la tercera se recuperan algunas de las concepciones no eurocéntricas de la “pobreza”, planteadas desde otras epistemologías que perviven en comunidades de América Latina, recuperando otras miradas históricas y sus aportes para la desnaturalización de la pobreza. Por último, a modo de conclusión, se recuperan algunas propuesta para deconstruir el discurso dominante que ha colonizado el imaginario desde el que se definen los programas contemporáneos de “combate a la pobreza”, recuperando miradas alternativas para avanzar en la construcción de otro tipo de políticas desvinculadas de la visión única de “Desarrollo” y planteadas desde otros sentidos históricos.

1. Origen de la subalternización de los discursos sociales sobre la pobreza.

En este apartado se analiza la forma como se constituye la visión única respecto al sentido histórico del orden social actual, para ello se exploran 3 aspectos: a) los

⁵ Lander (2010) señala que nos encontramos ante la crisis de un patrón civilizatorio basado en la guerra sistemática por el control y el sometimiento/destrucción de la naturaleza, por un patrón de crecimiento desbordado. Los efectos de la destrucción de la naturaleza se denuncian mediante estudios sobre cambio climático, calentamiento global y catástrofes, destrucción de la diversidad genética, devastación de bosques, contaminación y explotación de los mares.

elementos fundantes, ubicando el lugar de enunciación y la conformación de la geopolítica del conocimiento, que se impone como única, válida y universal, b) el origen de la subalternización de los discursos sociales sobre la “pobreza” y, c) la forma como se articula el discurso del “desarrollo” en América Latina, para posicionar y consolidar la visión hegemónica sobre la “pobreza”.

a) Elementos fundantes en la geopolítica del conocimiento

La cosmovisión desde la que se construyen los saberes sociales modernos se erige en un contexto espacio-temporal específico, en cinco países liberales industriales (Inglaterra, Francia, Alemania, Italia y Estados Unidos), en la segunda mitad del siglo XIX (Wallerstein, 2006:16). En la constitución histórica de las disciplinas “científicas” occidentales, de acuerdo con Lander (2000: 7), hay dos asuntos “fundantes y esenciales”: 1) “el supuesto de la existencia de un metarrelato universal que lleva a todas las culturas y a los pueblos desde lo primitivo, lo tradicional, a lo moderno”, siendo la sociedad industrial liberal la expresión más avanzada de ese proceso histórico, y constituyéndose como el modelo a seguir, de sociedad moderna y como “único futuro posible”; 2) “las formas del conocimiento desarrolladas para la comprensión de esa sociedad se convierten en las únicas formas válidas, objetivas, universales del conocimiento”. Así las categorías, conceptos y perspectivas se establecen como universales para el análisis de cualquier realidad, y al mismo tiempo se conforman como “proposiciones normativas que definen el deber ser para todos los pueblos del planeta”.

Dicha construcción, a decir de Lander (2000: 7), tiene cuatro dimensiones básicas: 1) la visión universal de la historia asociada a la idea del progreso, desde la que se clasifican y jerarquizan todos los pueblos; 2) la "naturalización" de las relaciones sociales y de la "naturaleza humana" de la sociedad liberal-capitalista; 3) la naturalización de las múltiples separaciones propias de esa sociedad; y 4) la

superioridad de los saberes que produce esa sociedad ('ciencia') sobre los demás saberes.

Además, se establece como procedimiento para el análisis la separación entre pasado y presente, donde la Historia estudia el pasado, mientras se definen otras especialidades para estudiar el presente, partiendo de acotar y delimitar, "ámbitos diferenciados correspondientes a lo social, lo político y lo económico", concebidos como esferas separadas de la realidad histórico-social.

El mismo Lander (2000) señala que la construcción eurocéntrica de este metarrelato de la modernidad "es un dispositivo de conocimiento colonial", que se impone como único y válido para pensar y organizar a la totalidad de pueblos, tiempos y espacios. Por lo que señala que:

"Una forma de organización y de ser de la sociedad, se transforma mediante este dispositivo colonizador del saber en la forma "normal" del ser humano y de la sociedad. Las otras formas de ser, las otras formas de organización de la sociedad, las otras formas del saber, son transformadas no sólo en diferentes, sino en carentes, en arcaicas, primitivas, tradicionales, pre-modernas. Son ubicadas en un momento anterior del desarrollo histórico de la humanidad, lo cual dentro del imaginario del progreso enfatiza su inferioridad" (Lander, 2000:7).

A partir de la organización colonial del mundo, caracterizada por la esclavitud y el racismo, se impone una visión del mundo sobre la realidad. De acuerdo con Quintero (2009) "las relaciones asimétricas de poder entre Europa y sus otros representan una dimensión constitutiva de la modernidad y por ende implican una necesaria subalternización de los saberes y características de los pueblos dominados". Se conformó así una visión eurocéntrica para explicar la realidad de otros pueblos, el eurocentrismo significó, la construcción de "un imaginario social, una memoria histórica y una perspectiva de conocimiento", dependientes tanto de la necesidad de los colonizadores de perpetuar y naturalizar su dominación, como de las exigencias del capitalismo (Quintero, 2010:10).

b) Subalternización y ocultamiento de los asuntos del poder

A decir de Quijano (1998:13), incluso los discursos con intenciones críticas⁶ están permeados por la perspectiva dominante sobre la existencia social, que excluye el análisis de las cuestiones del poder del capital, al que se asume como legítimo. Es también el caso de los discurso sobre de la pobreza que se asumen como críticos “pero sólo traducen alguna inconformidad con las expresiones más ominosas del poder actual, no con su patrón o sus principales formas de ejercicio”, por lo que no se cuestiona el patrón imperante de poder que se encuentra en la materialidad y en la subjetividad de las relaciones sociales.

Sin embargo, como apunta Quijano (1998), el hecho de que el poder no esté presente en el análisis y en el discurso social no es una omisión, sino una presencia, una forma de existencia sustentada en la derrota de los dominados, los explotados, los discriminados y de sus discursos sociales y sus luchas por una sociedad alternativa.

Asimismo, ante la ausencia de discursos alternativos, que se vieron avasallados por la reconfiguración global del poder del capital, señala Quijano:

“la perspectiva de los dominadores ocupa todo el espacio de las relaciones intersubjetivas de la sociedad. Así, no sólo produce y expresa la subjetividad, la ideología y el imaginario de los dominadores acerca de sí mismos y acerca del orden que han impuesto. También produce discursos compensatorios de la subalternidad, para ofrecerlos o, a veces, imponerlos a los dominados.” (Quijano, 1998:15)

No obstante, apunta que el patrón central de poder (el capital) está hoy en cuestión, las categorías, instituciones e identidades han entrado en procesos de

⁶ Un ejemplo son las propuestas que sugieren ajustes a las “políticas de combate” a la pobreza, pero que no cuestionan los mecanismos que la generan. Señala Quijano que es “una típica enfermedad mental de nuestro tiempo: la asociación en la misma cabeza y al mismo tiempo, de una ideología de izquierda y de una epistemología de derecha.” (Quijano, 1998:22)

crisis, las relaciones sociales, entre ellas las del capital y trabajo, las de género, los estados-nación, la clasificación social en “razas”, por lo que se están reconstituyendo “los símbolos, significados y sentidos, los modos de producción de sentido, de discursos y de conocimiento” (Quijano, 1998), reconfigurando nuevas relaciones materiales e intersubjetivas. Precisa Quijano que:

“Cuando un conjunto de relaciones sociales, es decir de conductas y de sentidos socialmente practicados y reconocidos, se reproduce o tiende a reproducirse en permanencia, asume el carácter de una estructura, de una totalidad social, de un campo de relaciones sociales que se reproduce y produce sus formas, sus instituciones, sus sentidos y símbolos, sus mecanismos. Regularmente, se convierte en una fuente y en una sede de identidades, de perspectivas de discursos.” (Quijano, 1998: 17)

Desde esta perspectiva, la crisis ha implicado no sólo el empobrecimiento material de gran parte de los trabajadores “sino, más profundamente, la fragmentación y dispersión de las estructuras sociales” (Quijano: 1998:18), que articulaban las relaciones de poder y las de la vida diaria, debilitando sus posibilidades de negociación y de presión organizada frente al poder e incluso incidiendo en la pérdida de identidad social, sometidos a una constante represión por el desempleo, la fragmentación estructural, la dispersión organizacional, la violencia, lo que los lleva a admitir que “sus demandas sean canalizadas en discursos compensatorios de la nueva subalternidad” (Quijano: 1998: 20), como es el caso de los discursos sobre la pobreza.

En este contexto de crisis, cuestionamientos y reconfiguración de sentidos, es que encuentra difusión y aceptación el pragmatismo que apuntaló el proyecto neoliberal de globalización económica. El pragmatismo, como señala Quijano (1998: 20), “es una expresión del total control del poder”, por lo que no se cuestionan sus implicaciones y sus acciones. Este pragmatismo caracteriza los discursos y propuestas de profesionales y técnicos al servicio de grupos de poder, que plantearon el proceso de globalización económica como un fenómeno natural, inmutable e inevitable, legitimando todas las acciones a su favor.

Señala el mismo Quijano, que la postura dominante en el análisis sobre la existencia social es el empirismo, y sobre la acción social, el pragmatismo. Entendido el empirismo como “una resistencia a la totalización y a la historización de los fenómenos sociales” (Quijano, 1998: 24) que es lo que permite dar cuenta de las relaciones sociales en un contexto concreto y sobre todo a largo plazo. Mientras que el pragmatismo consiste fundamentalmente en no cuestionar “los fines y las consecuencias históricas de la acción social”, por lo que no se cuestiona el carácter ni los fundamentos históricos del poder vigente. Así, la combinación de empirismo y pragmatismo conlleva plantear el conflicto social como una anomalía transitoria y circunstancial del consenso.

Desde estos argumentos, el desempleo estructural, la concentración de riqueza y poder y el incremento de la pobreza, se presentan “como efectos indeseados o transitorios de procesos inevitables o de decisiones técnicas, no como ejes centrales y constitutivos de las actuales tendencias del poder” (Quijano, 1998:25), por lo que el descontento se presentan como una preocupación, no como una denuncia. Así, en el discurso dominante de la pobreza está ausente todo cuestionamiento sobre la explotación y dominación, pues incluso desde el análisis “científico social” es tratado como un “fenómeno dado”, revelando el predominio del empirismo-pragmatismo en el debate, anclado en las ideas de “modernización” y “desarrollo” planteadas desde fines de la Segunda Guerra Mundial.

Cabe aclarar que en el discurso de algunos defensores de la modernización planteada entre los años de 1945 y 1975, aunque “asumían en lo fundamental el patrón central de poder como algo dado” no necesariamente aceptaban “sus expresiones específicas o sus formas concretas de ejercicio” (Quijano, 1998: 28), se referían a los pobres como “marginados” de la sociedad y planteaban la necesidad de “integrarlos” mediante políticas de promoción y de “participación social”. Lo que permitió revelar las contradicciones propias del patrón de poder, cuestionando si era suficiente la modernización o se requerían cambios más

radicales, pues, en muchos casos, la desigualdad social⁷ y sus efectos, no se asumían como legítimos. Quienes planteaban la necesidad de construir una sociedad menos desigual, consideraban “la desigualdad social y la pobreza como elementos constitutivos del patrón de poder” por lo que consideraban que sólo podrían ser eliminadas junto con él.

Lo anterior, amenazaba la estabilidad del patrón de poder, por lo que se emprende una estrategia integral, que involucra, discursos, prácticas y decisiones, que propicia la conformación de una intersubjetividad, fundada en la “ciencia” y la técnica, cerrando los espacios para la crítica y desplazando el asunto del poder fuera del análisis social. En una gran ofensiva funcionarios, técnicos, intelectuales y difusores de la ideología neoliberal posicionan como tema central la necesidad de alcanzar mayores tasas de crecimiento económico, mediante el incremento de la competitividad para integrarse al proceso de reestructuración global, y enfrentar lo que denominan el “agotamiento del modelo” de “sustitución de importaciones” asociado al llamado “populismo estatista”.

c) El discurso del “Desarrollo”. Artificio para la naturalización de la pobreza.

Frente a esta subalternización de saberes de los dominados, surgen posturas críticas al eurocentrismo colonial de los saberes sociales modernos, que reinterpretando la realidad latinoamericana permiten resignificar otras concepciones. Destacan los aportes de Arturo Escobar (2007), quien desde una perspectiva histórica analiza la construcción del discurso del “Desarrollo” a partir de la segunda posguerra, bajo condiciones de desigualdad de poder, desde el que se constituye la idea del “Tercer Mundo” para ejercer control sobre los países periféricos. Este discurso refuerza el patrón de desarrollo occidental como la norma a seguir por los países etiquetados como “subdesarrollados”, con la finalidad de establecer relaciones de subordinación de los países pobres frente a los ricos. Se establece la idea del progreso como uno de los pilares del desarrollo,

⁷ La desigualdad social se refiere a las diferencias en el acceso a los medios de producción y de ingreso, derivada de los sistemas de estratificación social (Álvarez, 2005: 244)

en el que la ciencia occidental y la tecnología se conciben como determinantes de la prosperidad material, por lo que le darían dirección y significado al desarrollo (Escobar, 2007:73).

Para alcanzar dicho desarrollo, sólo se consideran válidas las formas de conocimiento que suponían certeza y objetividad en la construcción de los programas, mediante la participación de expertos. Mientras que los otros saberes, como el conocimiento tradicional, se presentaban como obstáculo para lograrlo.

Desde entonces, como señala Esteva (1996: 52) los países, “dejaron de ser lo que eran, en toda su diversidad, y se convirtieron en un espejo invertido de la realidad de otros”. A partir de entonces Estados Unidos y los llamados países “desarrollados” se usaron como referentes para considerar al resto del mundo, por lo que la idea del “desarrollo” surge con un inseparable atributo colonizador.

De acuerdo con Rahnema (1996: 255-256), la pobreza global es un constructo nuevo y moderno relacionado con la integración de las sociedades en la economía mundo. Apunta que desde los primeros informes del Banco Mundial (de 1948) la pobreza global se relacionaba con los productos nacionales brutos de los países, medidos según el ingreso per cápita, se definió que si era menor a USD\$100 los países eran pobres o subdesarrollados y que las naciones más ricas debía ayudarles a elevar sus niveles de vida. Con lo que dos tercios de la población mundial fueron considerados por otros y por sí mismos como pobres, asumiendo que su ingreso global era insignificante en comparación con los que dominaban la economía mundial. A partir de entonces la pobreza se considera como un “fenómeno patológico de carácter universal”, en el que la causa es el subdesarrollo y la falta de ingreso, que debía remediarse con desarrollo económico y tecnológico.

Así “la pobreza se convirtió en un concepto organizador y en objeto de una nueva problematización”, desde la que se crearon “nuevos discursos y prácticas que daban forma a la realidad a la cual se referían” (Escobar, 2007: 51-52). Se fundaron un conjunto de instituciones, estructuras y programas, que operaron

mediante nuevas formas de poder y control, para erradicarla, que se volvieron indispensables para el orden mundial. Sin embargo la estrategia del desarrollo lo que generó fue incrementar “la miseria, la explotación y la opresión” (Escobar, 2007: 21). En este proceso los pobres se convirtieron en el foco principal para probar diversas estrategias y programas para transitar de una diversidad de formas de organización social y cultural, a la modernidad capitalista, mediante la industrialización y la urbanización.

Se presenta el aumento de la pobreza como “un ‘costo social’ inevitable de la modernización”, por lo que se desplazan las políticas de “promoción”, de “integración” y de “participación” por “políticas de compensación” (Quijano, 1998: 31). Excluyendo los cuestionamientos sobre la necesidad del cambio de patrón de poder, por lo que se desplaza la discusión de la “marginalización” como tendencia del capital, por la de la “pobreza” originada por la crisis económica. Pues la marginalización remite a la discusión de las tendencias en las relaciones sociales entre capital y trabajo y a “un modo específico de explotación y dominación”, que transforma el mundo del trabajo y de los trabajadores, mientras que la pobreza no cuestiona las relaciones dentro del patrón global de poder (Quijano, 1998: 44).

Ante el incremento de la pobreza los análisis se dirigieron en dos vertientes los que hablaban de “estructuras de sobrevivencia”, que remite al análisis de las relaciones sociales entre el capital y el trabajo y sus tendencias, planteando la discusión sobre la explotación y dominación y, la proliferación de estudios sobre las “estrategias de sobrevivencia” de individuos y familias pobres que se esfuerzan por sobrevivir, sin especificar las causas de dicha pobreza. Así, “lo que se planteó para las masas despojadas de empleo, de ingresos, de derechos ciudadanos y, en consecuencia de toda organización y de toda posibilidad de reclamar, fue exactamente cómo sobrevivir” (Quijano, 1998: 44-45).

Una de las estrategias ante el creciente desempleo, fue la llamada “informalidad”, como forma de obtener ingresos mediante “actividades y recursos que no estuvieran ya bajo el control institucionalizado del capital, privado o estatal” (Quijano: 1998:53). Sin embargo dichas actividades han resultado altamente

rentables para las empresas “formales”, en diversos países y regiones empobrecidas, por lo que el sector informal a decir de Quijano (1998:54), crece conforme crece la producción de pobres y de pobreza.

Así, en el discurso neoliberal los problemas de pobreza se desplazan de la responsabilidad del Estado o de la sociedad hacia los trabajadores que deben resolverlos de manera individual. Este discurso permite al Estado deslindarse de los problemas de empleo, ingresos, educación, salud, seguridad social, vivienda y diversos servicios, pues su intervención es señalada como “populismo”, para permitir que sea el mercado el abastecedor de los diversos bienes y servicios, siempre y cuando sean rentables, propiciando la mercantilización de los diferentes ámbitos de la vida social.

En síntesis, es a partir de la visión eurocéntrica de la realidad social, que se construye una concepción única y lineal de civilización, progreso, y evolución, desde la que la modernidad capitalista se erige como la única y la mejor. Esta concepción se refuerza con la idea del “Desarrollo” que se traslada al resto del mundo, y posteriormente se consolida con el discurso neoliberal, que da continuidad a la visión predominante de la pobreza, expresada en las políticas contemporáneas que se aplican para enfrentarla, negando e invisibilizando las concepciones construidas desde otras visiones.

Derivado de lo anterior, se propone identificar desde una perspectiva histórica las concepciones y los argumentos que han sustentado la visión hegemónica sobre la pobreza, presente en las políticas contemporáneas aplicadas para enfrentarla, en las que persisten las valoraciones construidas a partir de las necesidades del capital, no de las personas.

2. Concepciones eurocéntricas. La invención burguesa del *homo economicus* y de la “pobreza”.

En este apartado se identifican las concepciones teóricas desde las que se construye el sentido histórico del orden social y se explica el origen de la “pobreza”, desde una visión fragmentada que oculta las relaciones de poder y privilegia lo económico sobre los demás ámbitos de la vida social. Se recuperan las propuestas esenciales de los teóricos del siglo XIX, que se ocuparon de la pobreza, liberales y marxistas, construyendo sus concepciones a partir de lo que sucedía en los países industrializados y, las de los teóricos que, a partir del siglo XX en que el sistema económico demanda una mayor expansión para la acumulación del capital, amplían la explicación refiriéndose a lo que sucede en otras partes del mundo, pero la interpretación es a partir de los referentes contruidos desde Europa y desde los países industrializados, por lo que prevalece la concepción eurocéntrica, que se puede identificar en las políticas neoliberales de “combate a la pobreza”, que omiten las relaciones de poder en la explicación sobre sus causas.

Los referentes teóricos desde los que se construye el sentido histórico del orden social los presenta de manera sintética Maraño en el siguiente párrafo:

“El pensamiento liberal, eurocéntrico, sostiene que el ser humano es individualista, egoísta y ávido de acumular ganancias y poder y que toda conducta que se aleje de esta orientación es irracional. Por tanto, toda acción económica legítima está orientada a tales fines, pues expresa al *homo economicus*, siendo su institución básica la empresa capitalista productora de mercancías, de valores de cambio, caracterizada por su organización vertical, por la separación entre quienes deciden y quienes ejecutan las tareas, por la explotación del trabajo asalariado y de la naturaleza. Sostiene, además, que las causas de la pobreza se relacionan, precisamente con la falta de una conducta racional, individual y egoísta en la población, pues se atribuye a las personas pobres actitudes (ocio, gasto

excesivo, resistencia al trabajo disciplinado) y capacidades (bajo nivel de educación) no adecuadas.” (Marañón, 2013:6).

Teniendo en cuenta esta visión sobre el sentido histórico de la existencia del ser humano, se pueden identificar en el pensamiento social diversos argumentos que dan fundamento a la visión hegemónica sobre la pobreza. Durante el siglo XIX predomina un enfoque economicista e individualista, con importantes contribuciones críticas que desde una perspectiva histórico-estructural abren los cuestionamientos al poder. Sin embargo, a lo largo del siglo XX frente a las promesas de modernización, progreso, “desarrollo” e incorporación a la dinámica de globalización económica, se generan visiones parceladas, que sin abandonar la perspectiva economicista, abordan otros aspectos como los culturales, o recuperan visiones históricas, o propuestas más integrales, pero que, en general, no cuestionan el patrón de poder capitalista que ha propiciado el incremento constante de la pobreza.

a) Visión economicista e individualista

Desde las reflexiones elaboradas en el siglo XIX sobre el origen de la “pobreza” predomina una visión economicista e individualista, que omite las relaciones de poder. En dichas reflexiones cobran gran importancia los planteamientos desde la perspectiva de los economistas, quienes explican la problemática principalmente desde este ámbito, aunque también hay reflexiones desde la sociología y desde la antropología. En Adam Smith había una preocupación por lograr mayor bienestar para la sociedad, donde el dilema estaba en confiar en el poder del Estado para organizar las actividades en beneficio de la colectividad, o dejar a cada individuo en libertad para tratar de incrementar su propio bienestar. Sin embargo, asume que la principal característica de la naturaleza humana es el egoísmo, por lo que no puede haber interés por el bien común, o en todo caso que éste sea subordinado al interés individual. Por lo que consideró que la mejor forma de lograr el máximo bienestar social era dejar a los hombres buscar su propio

beneficio. Pues la armonía entre los intereses individuales no se lograría mediante una acción planificada e instrumentada por el Estado, sino por el mercado, considerado éste como el mejor mecanismo de asignación de recursos. Para Smith el adecuado funcionamiento del mercado era la solución a la “pobreza”, generada por el mal funcionamiento del sistema económico feudal, “que inhibía el desarrollo de las fuerzas productivas y la libre circulación de los factores de la producción” (Lomelí, 2008:57), pues creía que una economía competitiva generaría un círculo virtuoso de profundización de la división del trabajo, que permitiría el incremento de la productividad, y por derivación de la producción, de la riqueza nacional, los salarios, el ingreso de las familias y, el consumo, haciendo el ciclo ininterrumpido y permitiendo cada vez mejores niveles de salario.

Sin embargo, Malthus advierte que mientras la población crecía geoméricamente, la producción lo hacía aritméticamente, hasta llegar a una situación en la que ya no era posible seguir creciendo porque los recursos naturales eran fijos, por lo que los salarios sólo podrían crecer mientras se incrementara la producción. Así al llegar al límite de posibilidades de crecimiento los salarios serían de subsistencia, por lo que “la pobreza sería un freno natural al crecimiento demográfico”. Lo que implicaba que sería un “elemento permanente del capitalismo” (Lomelí, 2008:58)

Derivado de lo anterior, Stuart Mill plantea las posibilidades de redistribuir el ingreso, para disminuir la pobreza en una economía que no crece, reconociendo la capacidad de exclusión del sistema de producción. Establece la necesidad de que el Estado garantice la igualdad de oportunidades para todos, como condición indispensable para el buen funcionamiento de la economía de mercado y para permitir a la población mejorar sus niveles de vida, a través del esfuerzo individual. Señala que la acción del Estado debía dirigirse a crear igualdad de oportunidades, no de ingresos, asumiendo que había en los individuos una desigualdad natural de talentos, por lo que se debía garantizar el acceso a la educación y a la salud a los pobres, no otorgar ayudas monetarias que generan desincentivos al trabajo. Plantea la educación pública como igualadora de oportunidades y como

transmisora de valores laicos y del “gusto por los valores capitalistas” (Lomelí, 2008: 57).

Además Stuart Mill incorporó en sus argumentos los conceptos de estática y dinámica sociales desarrollados en la sociología de Augusto Comte, de los que derivan las premisas positivistas de “orden y progreso”, en las que el primero es condición para lograr el segundo. Estos argumentos se constituyeron como fundamentos para plantear la evolución, no la revolución, como el camino a seguir para alcanzar mejores condiciones materiales de existencia y formas de organización política y social consideradas superiores, lo cual requería “la aplicación del conocimiento científico a las esferas de la economía y el gobierno” (Lomelí, 2008: 55).

b) Visión histórico-estructural y relaciones de poder

En la perspectiva marxista hay una propuesta de análisis histórico-estructural que integra ámbitos de la vida social que se habían planteados como separados (lo económico, lo social y lo político), y que desde una visión histórica da cuenta de las contradicciones sociales y las relaciones de poder que intervienen en el proceso de pauperización de la clase trabajadora. Para Marx la pobreza derivaba de la concentración de la riqueza, pues en el modo de producción capitalista, las fuerzas que se articulan para que haya mayor acumulación de riqueza en un número reducido de personas, dan lugar a que haya cada vez más personas en pobreza, ya sea como ejército industrial de reserva, o como lumpen-proletariado (Monreal, 1996). Desde esta mirada, la fragmentación de la sociedad en clases, por la división del trabajo, entre quienes poseen los medios de producción (sean propietarios de esclavos, señores feudales, o capitalistas) y quienes no, genera un sistema de subordinación, sustentado en la dominación y la explotación, que permite a los primeros apropiarse del producto del trabajo de las clases explotadas (Pereira, 2009). Por lo que, para él, la única solución requiere un cambio revolucionario que acabe con el modo de producción capitalista.

Para Escobar (2007: 111) la filosofía de Marx fue producto de la edad moderna y la cosmología occidental, marcada también por nociones de progreso, racionalismo, objetividad y universalidad, por lo que se circunscribe a la hegemonía del mercado como modelo social y de pensamiento, pues los hombres y mujeres “económicos” están mediados a nivel simbólico, por los constructos de mercado, producción y bienes. No obstante, sienta las bases de la teoría crítica, que desde la perspectiva histórico-estructural y con una visión de totalidad, analiza el sistema capitalista y devela la forma como funciona.

c) Visión parcelada. Economicista/culturalista

En el siglo XX, ante la necesidad de ampliar las fronteras nacionales para permitir la valorización del capital e incrementar la acumulación de ganancias, se hace patente la urgencia por expandir los ideales burgueses del *homo economicus* y la imposición de los valores capitalistas sobre el resto de formas de organización social en los países de la periferia. El sistema económico se identificó con el mercado, y la investigación económica con las condiciones de mercado, los precios para el intercambio. El problema de la distribución se apartó de las relaciones políticas y sociales y quedó reducido a una cuestión de asignación de precios de insumos y productos. Así, las relaciones de clase y de propiedad quedaron fuera del análisis económico. Los esfuerzos analíticos se dirigieron a la cuestión de la optimización, mediante la competencia y la racionalidad, para usar los recursos existentes de manera óptima (Escobar, 2007: 119-120)

Entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial se formó un nuevo sistema social con el reacomodamiento de la economía mundial que desplazó el centro del sistema capitalista mundial hacia Estados Unidos. El keynesianismo y la economía del crecimiento proporcionaron la teoría y racionalización de estos procesos, mediante la búsqueda de nuevos “equilibrios” para superar la escasez y la incertidumbre y el desempleo, ocurridos durante la Gran Depresión. Lo que demandaba la intervención de la planeación pública para establecer mecanismos

de orden y control. Además de facilitar la incorporación de los países periféricos en la producción de bienes.

Las ideas de Schumpeter, desde la década de 1930, hacían énfasis en el rol del empresario privado y consideraba que en los países pobres esa capacidad empresarial era casi inexistente, esta idea estaba permeada por la idea de esos países considerados atrasados (Escobar, 2007: 138).

Con la expansión de los procesos de industrialización y urbanización el discurso de la modernización cobró gran importancia. El concepto de “economía dual” de Arthur Lewis sustentó la visión de la vida económica y social de los países en dos sectores: tradicional y moderno (Escobar, 2007). Equiparando lo tradicional con el atraso, por lo que planteaba la necesidad de eliminarlo, pues consideraba que obstaculizaba el proceso de modernización. A la difusión de estas ideas se empató el modelo histórico-económico de Rostow quien planteaba que “todos los países atravesaban por una sucesión lineal de estadios en su transición a la modernidad” (Escobar, 2007:135).

Esos planteamientos se reforzaron con la visión del antropólogo Oscar Lewis⁸, quien además de tomar en cuenta las carencias y la situación económica, incorpora factores culturales en su explicación sobre la pobreza, pues consideraba que era importante analizar no sólo la dimensión material, sino el proceso de adaptación de los pobres a circunstancias adversas y excluyentes, en el que, según él, crean una cultura propia la “cultura de la pobreza” (Espina, 2008: 45), que implicaba una serie de valores individuales, familiares y comunitarios, transmitidos de generación en generación, por lo que señalaba que una vez interiorizados por los niños eran muy difíciles de cambiar (Monreal, 1996). En esta concepción de la pobreza subyace la desorganización social, olvidándose de sus causas por lo que no cuestiona las estructuras políticas y económicas que intervienen en su generación e incremento. Además, esta concepción, vinculada a

⁸ Como señala Escobar (2007: 112), “los antropólogos han sido cómplices de la racionalización de la economía moderna, en la medida en que han contribuido a naturalizar “la economía”, “la política”, “la religión”[...] la existencia de estos campos como presociales y universales”.

los prejuicios raciales presentes en América Latina, sirvió como mecanismos para justificar el incremento de la miseria, reforzando la idea de que la culpa era de los propios pobres.

La idea del “crecimiento equilibrado” para escapar del “círculo vicioso de la pobreza” planteada por Nurkse, empatada con la idea de la “economía dual” de Lewis, tuvieron gran influencia en los modelos de desarrollo a inicios de la década de 1950, no sólo en la racionalidad económica, como señala Escobar (2007:136), sino como construcciones culturales y piezas centrales en el discurso del desarrollo.

Desde estas visiones se concebía que la causa de la pobreza era una “constelación de fuerzas” que vinculan la falta de alimento y la mala salud con la baja capacidad laboral, bajos ingresos y la escasez de alimentos (Escobar, 2007:136). Por lo que se planteaba que la salida de este “círculo vicioso” sería mediante el “crecimiento equilibrado”⁹, que permitiera incrementar el tamaño del mercado y crear estímulos a la inversión.

d) Visión “integral” desde una perspectiva individual, con ausencia de las relaciones de poder

Amartia Sen, desde la perspectiva de las capacidades enfatiza la carencia de bienes y la imposibilidad de acceder a un nivel de consumo, propone analizar el bienestar a partir de considerar la manera como obstaculiza el despliegue de capacidades, entendidas como la habilidad humana para alcanzar ciertas condiciones de vida necesarias, que a su vez posibilitan desarrollar plenamente las actividades humanas, por lo que sugiere entender la pobreza a partir de la carencia de capacidades y derechos de los individuos (Álvarez, 2005).

⁹ La idea del “equilibrio” en el pensamiento liberal tiene un fuerte arraigo desde las teorías de la física, buscando vincular el funcionamiento de los fenómenos naturales a lo social, para otorgarle “coherencia” y “racionalidad” a las explicaciones sobre la realidad social.

Sen desarrolla las nociones de capacidades, habilidades, agencia y titularidades, entendiendo la agencia como “la capacidad de obrar de los seres humanos más allá de las condiciones de carencia que poseen”, las habilidades se refieren a las diversas condiciones de vida que se pueden alcanzar, las capacidades serían las habilidades para alcanzar condiciones de vida y bienestar (Álvarez, 2005: 257-258). Para Sen se pueden fijar necesidades básicas objetivas universales; sin embargo, considera que el bienestar no es un objetivo colectivo, sino individual y relativo a cada persona, según sus habilidades. Por tanto, la transformación de bienes y servicios a habilidades depende de cada persona. Así, “la situación nutricional de dos personas diferentes (habilidad) puede ser diferente a pesar de que su ingesta alimentaria (bienes) sea igual”. Derivado de estas consideraciones, señala Álvarez (2005: 58) que “[e]sta metáfora metabólica de los social resulta funcional al discurso dominante” pues implica que la posibilidad de salir de la pobreza depende de cada individuo y su capacidad para metabolizar los bienes con los que cuenta.

Sen apunta que la pobreza es absoluta en el espacio de las capacidades y relativa en el espacio de los bienes. Para él la carencia de una capacidad es absoluta pues no depende de que otras personas la hayan desplegado o no, mientras que los satisfactores tienen determinaciones culturales e históricas concretas (Espina, 2008: 61-63). Sin embargo, como señala Espina, estas concepciones siguen limitando las explicaciones y soluciones al ámbito de la distribución de bienes y servicios, dejando fuera los elementos que intervienen en formas de producción organizadas a partir de relaciones de explotación que minimizan las necesidades del sujeto. Se podría decir, siguiendo el análisis de Quijano que Sen no considera ni la totalidad ni la historicidad.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), retoma la concepción de “pobreza absoluta asociada a necesidades básicas mínimas, la línea bajo la cual está la indigencia” y la idea de capacidades y habilidades de Sen, para construir el discurso del “desarrollo humano” (Álvarez, 2005: 257-58). Considera que la pobreza se puede superar con “la provisión de mínimos básicos para los

que fracasaron en el mercado” y potenciando “las habilidades individuales o comunitarias de los pobres”. Por lo que de acuerdo con Álvarez (2005: 259) “se ha producido otra invención: los pobres tienen capacidades y pueden, con recursos limitados, sacar provechos diferenciados si son buenos jugadores”, pues las capacidades conforman “alternativas tangibles e intangibles que las personas pueden manejar e intercambiar”.

Por su parte la UNESCO plantea una noción de pobreza a partir de considerarla como privación de derechos. Establece que la pobreza no es sólo económica, sino también social, política y cultural. Señala como derechos económicos el derecho al trabajo y a un nivel de vida adecuado; los derechos sociales los relaciona con la asistencia médica y la educación; los derechos se refieren a mantener su propia identidad cultural y a tomar parte en la vida cultural de la comunidad y, los derechos políticos los concibe como la libertad de pensamiento, de expresión y de asociación (Espina, 2008:56). Sin embargo, no hace referencia a los asuntos del poder, de la dominación, de la participación en la toma de decisiones.

En síntesis, aunque las propuestas que parten de una visión más integral de la pobreza (necesidades básicas, desarrollo humano, capacidades o derechos) buscan superar el reduccionismo, las explicaciones se circunscriben al ámbito de la distribución de bienes y servicios para satisfacer necesidades elementales, sin tomar en cuenta la relaciones de poder que intervienen en la conformación del sistema de dominación y explotación, por lo que estos planteamientos siguen limitados a permitirle al ser humano sólo subsistir, sin desplegar todas las posibilidades y capacidades individuales y colectivas para lograr una vida plena.

Se desplaza la visión de la “pobreza” como un problema social, para explicarlo como un asunto individual y esencialmente económico, lo que implica igualmente fragmentar la capacidad de organización de la población, a la que se le presenta como caótica, desordenada, sin metas claras. Esto permite diluir y minimizar los cuestionamientos y demandas que plantean.

e) Visión neoliberal. Hacia la mercantilización total de la vida

En el contexto de reestructuración del capitalismo a escala global y local, a partir de la década de 1980 se impulsan políticas privatizadoras y desregulatorias como parte de las “reformas del Estado”, que asociadas a la crisis de deuda de diversos países en América Latina, justifican una serie de cambios en la correlación de fuerza entre el Estado, el mercado y la sociedad, entre ellos el desmantelamiento de los llamados “Estados de bienestar” con la consecuente reducción de los presupuestos públicos, incluidos los gastos sociales. Lo que da la pauta para desplazar el discurso de derechos sociales e incorporar el de necesidades básicas, reducidas a los mínimos de subsistencia.

El proceso de reestructuración económica y social impulsado en diversos países periféricos derivó en una desarticulación de los sistemas de producción industrial y despunte del sector servicios, de telecomunicaciones y preponderantemente del sector financiero, acompañado de la cada vez más escasa generación de empleos, precarización de las condiciones de trabajo, incremento de la pobreza e intensificación de la desigualdad, esta situación alerta a los llamados “organismos internacionales”¹⁰, como el Banco Mundial, creados para promover el “desarrollo” a escala global, luego de la Segunda Guerra Mundial, por lo que se empiezan a fomentar políticas para enfrentar la pobreza. Desde 1973, Robert McNamara, quien fuera Secretario de Defensa de Kennedy, anuncia la nueva “ética” y funciones del Banco Mundial, junto con algunas oficinas de Naciones Unidas, promoviendo las ideas de necesidades básicas, vinculadas a la provisión de ingresos mínimos a quienes quedan fuera del mercado (Álvarez, 2005: 251-252). Por lo que se “constituye un sistema discursivo que no sólo reproduce la desigualdad sino que la polariza y estratifica aún más” (Álvarez, 2005: 239) y que posteriormente se plasma en el discurso del “desarrollo humano” ampliamente difundido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

¹⁰ Históricamente se ha comprobado que dichos organismos, en la práctica representan intereses de clase, de quienes concentran riqueza y poder a escala mundial, por lo que actúan en consecuencia para resguardarlos.

A decir de Rahnema (1996: 258), se inician discursos y programas, sustentados en los siguientes supuestos: 1) los pobres son subdesarrollados y sin capacidad para definir sus propios intereses, la participación de la gente se acepta sólo si apoya “los programas profesionalmente diseñados” y, 2) se reconoce que las percepciones sobre la pobreza varían según las culturas, pero se generaliza la idea de que el crecimiento económico es condición necesaria para salir de ella.

Estos supuestos sirvieron para justificar las prácticas intervencionistas, asumiendo que: 1) la pobreza es un asunto global por lo que debían intervenir profesionales e instituciones entrenadas y autorizadas; 2) los programas debían articularse en términos de recursos y necesidades económicas y, 3) los agentes responsables del diseño y ejecución de las estrategias serían los gobiernos e instituciones encargadas de identificar las necesidades y las soluciones, lo que requería consolidar las estructuras de gobierno existentes (Rahnema, 1996: 258).

La determinación de necesidades se hizo de manera abstracta, a partir del ingreso per cápita. La evaluación de necesidades se basa en “conjuntos de criterios y sistemas de comparación económicos globalmente establecidos” (Rahnema, 1996: 259), desde los que se construyen los discursos de los organismos internacionales que intervienen en el diseño de políticas para enfrentarla. La medición de necesidades se registra en cifras separadas de la forma particular de vivir de cada espacio. Por ejemplo, para la UNESCO, porcentaje de analfabetos, para la Organización Mundial de la Salud (OMS), proporción de médicos, enfermeras y centros de salud, para FAO, consumo de calorías o proteínas.

En un nivel de abstracción mayor, el Banco Mundial en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990, dedicado al tema de “pobreza”, establece que “ser pobre significa no poder lograr un nivel de vida mínimamente aceptable, y no tener dinero bastante para adquirir suficientes alimentos, ropa adecuada y una vivienda digna” (Banco Mundial, 1990: 1).

Desde este enfoque se construye una concepción de la realidad que alcanza dimensiones globales, en la que la pobreza ha sido interpretada como “resultado

de la insuficiente dotación de capital humano que enfrentan los pobres” (Barba y Valencia, 2011: 196), se refiere básicamente a la falta de capacitación para insertarse en el mercado mundial. El informe del Banco Mundial (1990) enfatiza que el factor clave para reducir la pobreza es el crecimiento económico, pues “permite a los pobres aprovechar las oportunidades de obtención de ingresos”, señala la necesidad de liberar las fuerzas del mercado, crecimiento económico con base en el uso intensivo de mano de obra, mediante la apertura de las economías y la inversión en infraestructura y suministro de servicios de educación y salud a la población pobre.

Estas concepciones sobre la pobreza se materializan en la institucionalización de una serie de mecanismos de intervención para el “combate a la pobreza”, promovidos por los llamados “organismo internacionales”, como “la focalización, las políticas compensatorias, también denominadas de desarrollo social. El discurso se concreta en el acceso a lo mínimo, que promueve una visión biológica de la vida, aparentando ser más humana, para promover las capacidades de los pobres (Álvarez, 2005: 241-243). Se vincula “la idea de agencia aplicada a la satisfacción de ‘necesidades básicas’ de los pobres” y su capacidad para “convertir activos escasos en satisfactores”, para conformar el llamado “capital humano”, el “capital social y el “empoderamiento”, lo que además permite justificar la autogestión de la pobreza.

A partir de estos supuestos, se generaliza la idea de que si gran parte de los individuos se encuentran en una situación de desventaja, ya sea por desempleo, marginación o exclusión, se debe a sus propias acciones y/o malas decisiones. En consecuencia, la concepción hegemónica actual sobre las causas de la pobreza obscurece el análisis de sus determinantes estructurales, pues predomina una visión reduccionista derivada de un proceso histórico que se despliega desde la década de 1980, en el que el individualismo se ha llevada al extremo. Por lo que es necesario contrastar las concepciones desde las que la pobreza no es un problema individual ni económico, vinculado a la escasez de bienes materiales, sino que presentan miradas y epistemologías alternas que responden a otros

sentidos históricos de la organización y la acción social, para incorporar en el debate elementos que permita superara el ideario “progreso-desarrollo” vinculado a la depredación de la naturaleza.

3. Concepciones de la pobreza alejadas del eurocentrismo: otros sentidos históricos de la vida social

La perspectiva de la descolonialidad del poder contribuye con una mirada histórica a deconstruir la visión hegemónica eurocéntrica, que naturaliza la pobreza, legitimando la dominación y explotación, y da la pauta para visibilizar y revalorar las cosmovisiones de pueblos y comunidades indígenas de América Latina, que sustentadas en otros sentidos históricos de la vida social se alejan de la razón instrumentalista y responden más a una racionalidad liberadora y de solidaridad entre las personas y con la naturaleza, por lo que se considera importante resignificar sus aportes.

En este apartado se recuperan algunas propuestas que permiten dar un giro en la concepción de la pobreza, alejada de la visión reduccionista que la ubica principalmente como un asunto de escasez de bienes materiales frente a necesidades infinitas; entre ellas está la de Marshall Sahlins (1983) sobre la sociedad de la opulencia, refiriéndose a las comunidades de cazadores y recolectores nómadas, para señalar que en realidad “las necesidades materiales humanas son finitas y escasas”; la de Xavier Albó (2011) que plantea otras concepciones del Convivir bien en las que lo material no ocupa un lugar preponderante y, las contribuciones de Manfred Max-Neff, que junto con otros autores (2010), explora las necesidades humanas, señalando también que es un error conceptual considerarlas infinitas. Estos trabajos brindan elementos para superar la visión eurocéntrica de la pobreza, ya que las reflexiones derivan esencialmente de la idea que la sociedad capitalista de consumo se basa en la creación permanente de nuevas necesidades, que deben ser satisfechas para mantener el crecimiento económico; por lo que dichas necesidades, en esta

sociedad, son siempre infinitas, pues de no ser así, el sistema capitalista se derrumbaría.

a) Reflexiones en torno a la escasez como sustento de la economía de mercado

Marshall Sahlins (1983:14), da un giro en la reflexión en torno a la pobreza al plantear que una sociedad opulenta es aquella en la que se satisfacen con facilidad todas las necesidades materiales de sus componentes. Pues considera que “las necesidades materiales humanas son finitas y escasas”, así, “un pueblo puede gozar de una abundancia material incomparable... con un bajo nivel de vida.” Apunta que:

“La pobreza no es una determinada y pequeña cantidad de cosas, ni es sólo una relación entre medios y fines; es sobre todo una relación entre personas. La pobreza es un estado social. Y como tal es un invento de la civilización. Ha crecido con la civilización, a la vez como una envidiosa distinción entre clases y fundamentalmente como una relación de dependencia” (Sahlins, 1983: p. 52)

Pues, apunta Sahlins (1983:13-14), que la concepción más difundida, se basa en supuestos particularmente apropiados a la economía de mercado, de que “las necesidades del hombre son grandes, por no decir infinitas”, mientras que sus medios son limitados, aunque pueden aumentar. Para sugerir que la brecha que se produce entre medios y fines puede reducirse mediante la productividad industrial. Establece, retomando a Marcel Mauss, que el Hombre económico “es una invención burguesa” que ha hecho de las necesidades materiales una institución (Sahlins, 1983: 26).

Derivado de lo anterior, la escasez es el axioma que rige nuestra economía. Así, la evolución de la economía ha conocido, entonces, dos movimientos contradictorios: el enriquecimiento y simultáneamente el empobrecimiento, que se relaciona con la apropiación de la naturaleza y la expropiación del hombre (Sahlins, 1983: 51).

b) Cuestionando la concepción material del bienestar

Por su parte, Albó (2011) indaga los significados que la palabra, que tanto quechuas como aymaras prefieren para referirse al pobre o al mendigo: *waxcha* (o *waqcha*, en quechua) que, en rigor, significa ‘huérfano, abandonado’. Es decir, lo que se subraya ante todo es la falta de seguridad y del calor de la convivencia en su vida, más que la carencia de bienes materiales.

Esta mirada, a decir de Albó, permite una “doble revolución copernicana en la concepción del desarrollo: primero porque ya no gira todo en torno al crecimiento económico, sino que lo económico gira más bien en torno al crecimiento en humanidad y, segunda, tampoco la Madre Tierra gira en torno de los humanos sino que éstos también son parte de esta Madre Tierra y Cosmos, por lo que tienen que avanzar y convivir juntos de una manera armónica. (Albó, 2011: 140).

Así el ser rico o pobre se relaciona con la capacidad de vivir acogido y compartiendo con los demás, refiriéndose a la convivencia social y ecológica (Albó 2011: 135). Señala que en el mundo andino y otros pueblos indígenas originarios, sus culturas son para la vida, esto no se refieren sólo al hecho físico de vivir, sino también a todo el conjunto de relaciones sociales con un ambiente de acogida. Por eso se habla también de “cuidar” y “criar” la vida, como algo que hacen juntos, en familia; connota además toda la manera en que cuidan y protegen sus cultivos y el medio ambiente.

Por tanto, el “Vivir Bien implica el acceso y disfrute de los bienes materiales en armonía con la naturaleza y las personas”, involucra la dimensión humana de la realización afectiva y espiritual, ya que las personas no viven aisladas sino en familia y en un entorno social y de la naturaleza, pues “no se puede Vivir Bien si los demás viven mal o si se daña la naturaleza”, es decir, que no se trata sólo de los bienes “materiales”, sino también de los espirituales, como son todos los intercambios de reciprocidad, compadrazgos y celebraciones, cargados de afecto

y cariño, en un “complejo universo que relaciona la naturaleza, la producción, el mundo espiritual y el social”, lo cual conlleva convivencia, intercambios y reciprocidad (Albó, 2011: 136-137).

Reconoce Albó que Amartya Sen hizo un gran avance, con un enfoque más cercano al del vivir bien, sustituyendo como indicador clave del desarrollo a la “renta per cápita” por el “Índice de Desarrollo Humano” (IDH), pero que se quedó corto en lo de “humano”, porque su IDH no recupera las características propiamente “humanas”, sino que apuntan más al vivir y crecer como individuos que al convivir bien (Albó, 2011: 141). Por lo que señala:

“Uno de los principales obstáculos para lograr que ese convivir bien llegue a todos –incluyendo los componentes éticos, afectivos y de apertura a los distintos, arriba señalados– es obviamente la estructura dominante de poder, tanto en su dimensión económica como política, [...] no es posible lograr el objetivo de convivir bien sin incidir a la vez en esa estructura social, política y económica, para evitar que ocurran las exclusiones. Sólo un cambio estructural en la propia pirámide socioeconómica podrá facilitar un cambio igualmente estructural en todo nuestro sistema de convivencia.” (Albó, 2011: 143).

Esto demanda superar la desigualdad generada por el patrón de poder mundial capitalista-colonial-moderno, históricamente excluyente.

c) Necesidades y satisfactores. Precisiones conceptuales

Para Max-Neff (2010: 16-17) es incorrecto considerar las necesidades humanas como infinitas, pues señala que es “producto de un error conceptual” ya que no explica la diferencia entre necesidades y satisfactores de esas necesidades. Este autor clasifica las necesidades humanas en dos categorías: existenciales y axiológicas. Unas incluyen necesidades de ser, tener, hacer y estar; y la otra, las necesidades de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad.

En cuanto a los satisfactores, señala que la alimentación y el abrigo son satisfactores de la necesidad fundamental de subsistencia. Asimismo, la educación, el estudio, la investigación y la meditación son satisfactores de la necesidad de entendimiento. Mientras que los esquemas de salud son satisfactores de la necesidad de protección. Aclara que no hay una relación “biunívoca” entre una necesidad y un satisfactor, sino que “un satisfactor puede contribuir simultáneamente a la satisfacción de diversas necesidades” y a su vez “una necesidad puede requerir de diversos satisfactores para ser satisfecha” (Max-Neff, 2010: 17). Además apunta que estas relaciones no son fijas, sino que pueden variar según el tiempo, el lugar y las circunstancias.

A partir de estas reflexiones Max-Neff (2010:17), plantea dos cosas: 1) “Las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables” y 2) “Las necesidades humanas fundamentales [...] son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos”. Lo que cambia, a través del tiempo y las culturas, es la manera o los medios utilizados para satisfacerlas. En este sentido, señala que “las necesidades humanas fundamentales de un individuo que pertenece a una sociedad consumista son las mismas que las de aquel que pertenece a una sociedad ascética”. La diferencia está en la cantidad y calidad de satisfactores y/o las posibilidades de acceder a ellos. Así, “lo que está culturalmente determinado no son las necesidades humanas fundamentales, sino los satisfactores de esas necesidades”. Por lo que una parte del cambio cultural “es consecuencia de abandonar satisfactores tradicionales para reemplazarlos por otros nuevos y diferentes” (Max-Neff, 2010: 17).

Esta perspectiva da cuenta de cuan reduccionista es la visión economicista que ubica las necesidades en términos materiales debido a un bajo nivel de ingresos monetarios. Lo que plantea la necesidad de que la política pública incorpore otras visiones no sólo la instrumental y la de la civilización europea, para revalorar e impulsar otras formas de organizar la vida en sociedad. Esto conlleva cuestionar el sistema de dominación, que ha permitido el sometimiento y control de todas las dimensiones de la cultura y la vida, mediante la supremacía de lo económico,

instituyendo discursiva y simbólicamente un sistema de producción y de poder que rige los demás ámbitos de la vida social.

Es por ello que Lander (2012) considera que hay instrumentos conceptuales tradicionales que ya no sirven, pues convierten en “natural” e inevitable lo que venimos haciendo, sin reparar en la imposibilidad de continuar con el “modelo industrialista y depredador” de la naturaleza, que identifica el bienestar y la riqueza como “acumulación de bienes materiales” creando expectativas de “crecimiento y consumo ilimitado”, por lo que uno de los límites para transformar la sociedad está en nuestras cabezas, pues seguimos “pensando en términos economicistas y antropocéntricos, sobre la idea de “recursos naturales”, que al considerarlos recursos asumimos que podemos utilizarlos. Por ello es necesario dar un giro en la forma de conceptualizar nuestra relación con el resto de la vida.

4. Hacia la deconstrucción del discurso dominante para descolonizar el imaginario sobre la “pobreza”.

En este apartado se recuperan diversas propuestas orientadas a deconstruir el discurso dominante con la finalidad de descolonizar el imaginario sobre la pobreza. Se identifican los componentes presentes en las políticas actuales aplicadas para enfrentarla, pues se considera que los discursos contemporáneos sobre el desarrollo económico y social, y sobre la “pobreza”, siguen inscritos en el metarrelato que dio origen a una forma de organización de la vida en sociedad basada en el patrón de poder colonial-moderno-capitalista, sustentada en ideas y conceptos que asignan valores positivos y negativos, fundados en diferencias biológicas que inferiorizan poblaciones y otras formas de organización social. Así, históricamente se ha impuesto una visión sobre la pobreza sustentada, primero en el discurso civilizatorio, después en la necesidad de modernizar la sociedad, posteriormente por la urgencia del “Desarrollo” y actualmente por la inevitable integración a la economía global.

a) Desnaturalizando la concepción de pobreza

Frente a la imposición de la racionalidad instrumental económica es necesario, como señala Marañón (2014b: 48-49), deconstruir las necesidades “como son sentidas y entendidas actualmente”, pues fueron impuestas y transformadas desde una perspectiva eurocéntrica. Pasaron de ser una carencia o deseo a convertirse en expectativa a satisfacer en el futuro, según los estilos de vida europeos y estadounidenses, basados en el consumismo y la producción abundante. De este modo, el “Desarrollo” se sigue constituyendo como una promesa, que dispone de la ciencia, la tecnología y la política para alcanzarla. Por esta razón, resignificar las necesidades conlleva descolonizar el imaginario, incluyendo la relación sociedad-naturaleza que ha implicado dominio, saqueo y desequilibrio, lo que exige modificar la realidad productiva y las necesidades.

De acuerdo con Escobar (2007), para desnaturalizar y desuniversalizar la modernidad, son importantes diversas modalidades de resistencia local frente a las formas dominantes de intervención. Pues la defensa de las diferencias culturales y la valoración de necesidades y prácticas que no se determinan en función de la ganancia y la acumulación, permiten la deconstrucción de la idea del “Desarrollo”.

En este sentido, es importante recuperar lo que señala Rahnema (1996: 251), de que la pobreza es “un mito, un constructo y la invención de una civilización particular”, ya que a partir de la expansión de la economía mercantil, los procesos de industrialización y urbanización y, la monetización de la sociedad, los pobres fueron definidos como carentes de lo que los ricos podían tener en términos de dinero y posesiones. Así, se conforma “un común denominador” de la mayoría de las percepciones de la pobreza: la noción de ‘falta’ o ‘carencia’ (Rahnema 1996: 252). Dichos procesos conllevaron una gran transformación de las raíces socioculturales en diversas sociedades que fueron sometidas a la nueva dinámica económica, que llevó a colocar a la economía mundial sobre las economías

nacionales y locales, donde “el hombre, bajo el título de trabajo, la naturaleza bajo el título de tierra, fueron puestos a la venta” (Polanyi, citado por Rahnema, 1996: 256).

Durante la fase neoliberal del desarrollo capitalista el enfoque tecnocrático creó sus propias bases cognitivas y nuevos campos de estudio (Rahnema, 1996:257), como la política de empleo, las estrategias de producción y la medición de la pobreza, entre otros, en los que se enfocaron de manera predominante los análisis, ocultando los estudios que exploran los procesos de dominación política y cultural, el papel de las instituciones y la naturaleza del sistema económico.

Se refuerza la idea de que la pobreza puede ser superada mediante el incremento de la productividad y el crecimiento económico, así los modos de vida y de organización simple son desvalorizados o desacreditados. Se extiende la idea de que toda pobreza reflejaba deficiencias personales, idea central en el nuevo sistema de valores de toda sociedad capitalista. Por lo que la pobreza económica debía ser detectada y extinguida, a nivel global. Así el incremento de riqueza alcanzada por las sociedades modernas fomentaba la codicia y el lucro, concepciones que “jugaron un significativo papel en la pronunciada desvalorización de la pobreza moral. De esta manera, la creciente motivación por el enriquecimiento se hizo no sólo un fin deseable para la economía, sino también “un fin moralmente justificado.” (Rahnema, 1996:258)

Para la mayoría de estudiosos de la “pobreza”, ésta es un asunto esencialmente de recursos. Sin embargo, la mayor producción de recursos económicos, mercancías y servicios no se traduce en disminución de la pobreza, por lo que plantea Rahnema (1996:263) que, lo que los pobres necesitan es la recuperación de su capacidad para usar sus propios recursos, localmente disponibles. Esto conlleva desmontar el sistema de dominación y explotación que ha regido la organización social hasta nuestros días, en el que las decisiones de gobierno se expresan en la formulación de políticas públicas permeadas por la racionalidad liberal, instrumental y utilitarista.

De acuerdo con los planteamientos de Max.Neff (2010), para construir nuevas formas de interpretar la realidad son necesarias dos cosas: 1) un nuevo enfoque que “no puede reducirse a mero arreglo cosmético de un paradigma en crisis” sino que debe partir de “modificar sustancialmente las visiones dominantes sobre las estrategias de desarrollo”, reconociendo no un orden económico internacional, sino “la reformulación estructural de una densa red de Nuevos Ordenes Económicos Locales” y, 2) “reconocer la incompletitud e insuficiencia de las teorías económicas y sociales que han servido de sustento y orientación a los procesos de desarrollo hasta el presente”, lo que conlleva el reconocimiento de que el mundo es cada vez más heterogéneo por su creciente e inevitable interdependencia, por lo que considera no es adecuada “la aplicación de modelos de desarrollo sustentados en teorías mecanicistas acompañados de indicadores agregados y homogeneizantes.”

A decir de Rahnema (1996: 263), la economía puede producir muchas mercancías y servicios para aliviar un conjunto de necesidades, pero en la medida en que desvaloriza y destruye otras actividades, que para mucha gente siguen siendo vitales, “los efectos inhabilitantes” son negativos porque los obliga a abandonarlas. A pesar de esto, amplios sectores de la población aún satisfacen sus necesidades gracias a la red de relaciones humanas que preservan dentro de sus espacios, sustentadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, donde las cosas necesarias son limitadas, pues corresponde a modos de vida basado en principios morales de simplicidad, suficiencia y respeto a diversas formas de vida.

En este contexto, la construcción de otro tipo de políticas públicas implica también el debate sobre las concepciones que le dan sentido a la vida en sociedad, impulsando otra racionalidad como fundamento de las relaciones sociales, orientadas a desmercantilizar la vida, el trabajo y la subjetividad. Se plantea la necesidad de avanzar en la construcción colectiva de políticas más integrales que no sólo atiendan el mejoramiento material de las personas, sino también el “desarrollo real de sus capacidades y el fortalecimiento de sus derechos”, incorporando mecanismos para contrarrestar las causas estructurales de las

desigualdades, asimismo, superar las visiones contemporáneas que priorizan la descripción, cuantificación, medición y focalización de la pobreza como si se tratara de procesos naturales.

Balance

En conclusión, en la forma como se ha definido la “pobreza”, no existe “objetividad”, ni neutralidad “científica” y política, sino que se ha conformado un discurso articulado al ideario “progreso-desarrollo” que separa analíticamente las dimensiones de la vida social (económicas, políticas y sociales), ocultando las relaciones de poder que intervienen en la preservación del patrón de poder mundial, capitalista-colonial-moderno. Esta forma de teorizar sobre la “pobreza” tiene implicaciones prácticas que se expresan en políticas para enfrentarla, legitimando la desigualdad y naturalizando la “pobreza”. Por lo que la persistencia en el incremento de la pobreza, la desigualdad y la marginación, da cuenta de que se ha desplegado un proceso de fortalecimiento de los mecanismos estructurales que la producen y reproducen, relacionados con una manera cada vez más excluyente de producir y distribuir la riqueza. Así, la política social y los programas destinados a reducir la “pobreza” se han subordinado a la política económica cuyos fines se trazan con miras a insertarse en el mercado mundial, considerando que el crecimiento económico es suficiente para reducirla pobreza, aunque históricamente haya evidencia de que no es así.

En consecuencia, las concepciones eurocéntricas que fundamentan los discursos constituidos históricamente como verdades absolutas, generan espacios simbólicos que permean el imaginario social e inciden en nuestras formas de percibir el mundo y en el sentido histórico que le damos a la acción individual y colectiva. Por lo que es necesario fortalecer otros espacios discursivos y simbólicos que permitan, no sólo resistir el embate de la visión hegemónica, sino abrir el horizonte de posibilidades en la construcción de políticas alternativas que recuperen otros sentidos históricos de despliegue y organización de la vida social.

Capítulo II. Políticas públicas, políticas estatales y pobreza: cuestionando el sentido de lo público en las políticas sociales de “combate a la pobreza”.

Introducción

El objetivo de este capítulo es reflexionar sobre las llamadas “políticas públicas”, término que se ha naturalizado para legitimar las funciones del Estado, pero que en muchos casos no responden al interés general, por lo que no hay correspondencia con el carácter de lo “público” si tomamos en cuenta la forma como históricamente aquellas se han construido. Por lo tanto, desde diversos ámbitos políticos, sociales y académicos críticos, se cuestiona el uso convencional del término, con la finalidad de resignificarlo, teniendo como punto de partida la recuperación y visibilización de una diversidad de prácticas populares de participación política, que tienen mayor correspondencia con lo que hasta ahora se ha denominado “lo público” y, que esencialmente se construyen al margen del Estado, desde “lo público no estatal”. Esto pone en cuestión la democracia representativa, las funciones del Estado y su relación con la sociedad, expresada en las llamadas “políticas públicas”, específicamente la política social.

Se considera que las llamadas “políticas públicas” son, en general, estatales; sin embargo, pueden adquirir características de públicas en contadas situaciones históricas, en que la correlación de fuerzas político-sociales, posibilita distanciamientos con el paradigma teórico dominante y, permite revalorar, visibilizar e incorporar otras prácticas de participación política, ignoradas históricamente, estas experiencias permiten cuestionar la noción dominante de políticas públicas y plantean la construcción de lo “público no estatal”, revalorando la participación activa de diversos sectores de la sociedad en la construcción de políticas alternativas.

Se propone la estructura del capítulo en tres apartados: en el primero, se plantea la discusión sobre las “políticas públicas”, cuestionando si realmente son públicas, por la forma como se presentan discursiva y simbólicamente, y por la manera en que se aplican.

El segundo apartado aborda la discusión/deconstrucción de la “cuestión social” específicamente en la política social, para explicar cómo se trata de resolver, en los términos del capitalismo, a lo largo de su historia, en las fases industrial y financiera.

En el tercer apartado se recuperan reflexiones en torno a la forma cómo se concibe la “nueva cuestión social” y cómo puede resolverse a partir de un giro epistemológico que signifique la ampliación del concepto de política, de lo estatal a lo social, para dar paso a lo “no estatal”.

1. Políticas públicas y/o políticas estatales. La tensión entre los objetivos de acumulación, legitimación y bienestar social.

En este apartado se plantea si al hablar de políticas “públicas” en realidad nos referimos a políticas estatales, cuestionando la forma cómo se presenta, discursiva y simbólicamente, la acción del Estado mediante las llamadas políticas “públicas”, y específicamente la política social, utilizada históricamente como estrategia para mantener la estructura de dominación y explotación. Sin embargo, no es un proceso acabado sino en constante tensión, que conlleva revalorar la participación activa de diversos sectores (mercado, Estado y sociedad).

Algunos proyectos impulsados por los llamados gobiernos progresistas de América Latina, en términos de políticas “públicas”, han profundizado la discusión y reflexión en torno al tipo de políticas que se construyen en la región (Bresser y Cunill, 1998; Genro, 1999; Sousa, 2003; Marañón y López, 2010; Coraggio, 2014), cuestionando su carácter “público” entendiendo que las políticas públicas derivan de una amplia participación de la sociedad en la formulación, ejecución y control de la gestión pública, y por ello responden a demandas y necesidades de la población y se traducen en una mayor inclusión social, mediante una mejor redistribución de la riqueza y el reconocimiento de derechos sociales como ingreso, seguridad social y, acceso a bienes y servicios (educación, salud, vivienda).

Lo anterior conlleva reflexionar sobre el proceso de construcción de la política “pública”, haciendo énfasis en la política social como un espacio de lucha social, que se ve limitado por la forma como discursiva y simbólicamente se presentan las funciones y acciones del Estado, separando estratégicamente lo económico y lo político, propiciando una constante subordinación de la política social a la política económica, aunque que por más que se deteriore aquella, no se elimina, pues responde a las necesidades de legitimación del patrón de poder y de acumulación, constituido históricamente.

a) La política social como espacio de lucha social.

Se entiende a la política social como resultado de un proceso histórico en el que “se crean y se despliegan fuerzas sociales, con acciones que expresan una gama de intereses y de poder, muchas veces contradictorios” (Valencia citado por Ramírez, 2011: 136), en el marco de la relación mercado, Estado y sociedad, por lo que “la política pública incluye funciones y objetivos de acumulación, de legitimación y de bienestar”. Sin embargo, como la política social se establece en correspondencia con las directrices de la política económica, vinculada a un patrón de acumulación de riqueza y poder, que se configura por la correlación de fuerzas que intervienen en la construcción del sistema de dominación y sus vínculos con sectores externos, podemos identificar, en la fase neoliberal del capitalismo, una mayor articulación entre los objetivos de acumulación y legitimación, que subordina los de bienestar, lo que se traduce en la subordinación de la política social a la económica.

En consecuencia, encontramos que en diversas situaciones el Estado y el mercado son complementarios aunque pueden tener relaciones contradictorias; asimismo, la sociedad es heterogénea, igual que sus intereses y objetivos, por lo que podemos encontrar sectores que han visto deterioradas sus condiciones de vida, pero que siguen valorando los objetivos de acumulación del mercado y reconociendo al Estado como único organizador de la sociedad, así como sectores

marginados del llamado “desarrollo” capitalista, que crean sus propias condiciones de trabajo y de vida resistiendo a la lógica del Estado en favor del mercado. De acuerdo con Marañón (2013), las políticas públicas son resultado de una acción colectiva intencional, derivada de decisiones e interacciones, que se materializan en hechos reales, reflejando ideas, valores, principios, programas de acción e intereses, y el conflicto entre estos, estableciendo prioridades y jerarquías mediante la toma de decisiones. De este modo, “las políticas públicas deben ser pensadas como un momento de la lucha social”, a partir del cual se puede impulsar la discusión y construcción de políticas públicas desde espacios de participación más amplios, que consideren la diversidad de relaciones sociales y de racionalidades alternas (igualdad, reciprocidad, solidaridad), con el fin de contribuir a rebatir el enfoque neoliberal predominante.

Así, la política social es resultado de las luchas sociales y la necesidad de neutralizar el descontento social, por lo que de acuerdo con Álvarez (2005: 248) “no se trata sólo de instituciones que permiten el acceso a bienes o servicios para asegurar la reproducción social, sino también de un campo cultural, un entramado de relaciones, donde se construyen identidades”, permitiendo naturalizar lo social y las jerarquías sociales, por lo que el mito de la “integración social” producto de la idea del “contrato social” permite materializar de diversas formas los vínculos jurídico-sociales (contrato y tutela) y las desigualdades sociales (de clase, de estamentos, étnicas y de género, entre otras).

Cuestionar el uso generalizado del concepto de política pública que en la práctica expresa esencialmente intereses derivados de la articulación entre el Estado y el mercado, conlleva igualmente a cuestionar la concepción que se tiene de la llamada “política social”, para ello, se recupera lo planteado por Coraggio (2002: 8), quien señala que para considerar a la política como social debe “resultar de una construcción social, dialógica, participativa, donde en el mismo proceso se constituyan los sujetos sociales que sustentan esas políticas”, es decir, construir políticas socioeconómicas relacionando la política económica y la política social,

que se puede lograr mediante experiencias que denomina de “co-construcción”¹¹ de las políticas públicas, para permitir “la generación de estructuras locales y estatales que se articulan con las instancias nacionales” (Coraggio, 2014: 9) y, que incorporen las propuestas y demandas generadas desde la sociedad.

Sin embargo, el actual patrón de acumulación capitalista “neoliberal” tiende a un alto nivel de estatismo, centralización, verticalismo y exclusión (Lander, 2009), que se traduce en políticas sociales esencialmente residuales, focalistas y asistenciales, con una mayor “participación del sector privado en la gestión y otorgamiento de servicios sociales” (Ramírez, 2011: 135), por lo que “sitúa al mercado en el centro de la actividad económica y al sector privado en el de las decisiones” desplazando y transformando las funciones del Estado “que inciden de forma directa y diversa sobre la organización y distribución de bienes y servicios”, generado elevados niveles de desigualdad y marginación.

Derivado de lo anterior, se plantea la necesidad de cuestionar el papel de las llamadas “políticas públicas”, haciendo énfasis en la política social neoliberal, pues al asumir que el mercado es el eje articulador de la vida social, se presenta discursiva y simbólicamente en términos de su contribución a contrarrestar los efectos generados por los desajustes del mercado o por errores o malas decisiones individuales. Así, el discurso del “combate a la “pobreza”, se ha ido diluyendo en acciones de “alivio” a la pobreza, por lo que la política social se plantea, técnica y operativamente mediante la provisión de estándares sociales mínimos o niveles básicos de sobrevivencia para quienes se encuentran en “extrema pobreza”.

Desde la crítica descolonial se puede señalar que el problema de raíz revela que el capital no quiere reconocer derechos a los trabajadores, aunque en determinados momentos históricos como durante el llamado Estado de Bienestar, se vio obligado a otorgar concesiones con la finalidad de preservar la estructura de

¹¹ Coraggio se refiere con este término a las prácticas de acción colectiva en Brasil, relacionadas con los emprendimientos asociativos autogestionados por los trabajadores, donde las políticas públicas son instrumento de apoyo, ampliación y encadenamiento de los emprendimientos del sector de la Economía Solidaria.

dominación y explotación, bloqueando los cuestionamientos a un patrón de poder y de acumulación que ha generado cada vez mayor marginalidad.

En las experiencias de construcción de políticas en América Latina, podemos encontrar diferentes tipos de políticas que podríamos denominar como: públicas, cuasi-públicas y estatales. Las públicas corresponden a las que mediante gestión comunitaria sistematizan experiencias para reformularlas en normas legales, como el caso del Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil que refiere Lander (2004). Las que podríamos denominar cuasi-públicas son políticas que responden a una participación acotada, donde las normas anteceden a la experiencia y van marcando las pautas de intervención de unos y otros actores (comunidad y gobierno), por lo que se consideran expresión de mandatos constitucionales, donde hay voluntad política de los órganos de gobierno para impulsarlas, como es el caso de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública en Venezuela; y las políticas estatales que se caracterizan porque las diferentes fases en la gestión de la política están dominadas y controladas por diversos órganos del Estado, además de que pueden haber sido delineadas por órganos supranacionales, lo que implica que alejan aún más la toma de decisiones de los llamados “beneficiarios”, como sería el caso de diversos Programas de “combate a la pobreza”, específicamente los de Transferencias Condicionadas, ampliamente difundidos en América Latina.

Esta diversidad en los procesos de construcción de políticas “públicas”, deriva de la crisis económica que experimentan diversos países a inicios de la década de 1980, acompañada de una crisis fiscal del llamado “Estado social”, que generó diversas demandas entre las que sobresale la necesidad de abrir espacios para la democratización de los regímenes, y el constante cuestionamiento a la forma cómo se formulan las políticas y se toman las decisiones. Lo anterior propicio el despliegue de diversas formas de participación en la construcción de la política social, que van desde las que proponen corregir el proceso en la toma de decisiones para evitar las crisis, y el incremento de la inflación, apelando a dar forma a un gobierno más informado y analítico, en el planteamiento de los

problemas sociales, las acciones que debía emprender y la asignación de recursos (Aguilar, 2004), en el marco del llamado “gerenciamiento” de la acción pública, hasta la diversificación de experiencias de participación popular, que buscando responder a sus demandas contribuyeron de manera activa en la toma de decisiones y en la construcción de políticas públicas, principalmente sociales. Sin embargo, en la fase neoliberal las políticas sociales sean públicas o estatales, se caracterizan básicamente por estar subordinadas a las políticas económicas.

b) Subordinación de la política social a la política económica

En la acción del Estado que se expresa mediante el impulso de las llamadas políticas “públicas” se identifica un “divorcio” en las acciones que orientan la política social y las que orientan la política económica, pues mientras las primeras, en el caso específico de los programas de “alivio a la pobreza”, plantean como objetivo evitar el incremento en el deterioro de las condiciones de vida de la población, las segundas impulsan la desregulación del mercado de trabajo, la eliminación de los derechos laborales y el deterioro del salario real, en un periodo histórico en el que con el predominio del capital financiero se profundizan los procesos de marginalidad social y desempleo estructural. Por lo que se genera una contradicción entre los objetivos de la política social que busca incidir en la esfera de la reproducción social, cumpliendo funciones de legitimación de la dominación del Estado, mientras que la política económica establece criterios para la reproducción de capital, que se contraponen con las posibilidades de lograr dicha reproducción, contribuyendo a naturalizar la explotación. Lo que en la práctica se traduce en una subordinación de la política social a la económica. Por lo que es necesaria la articulación entre ambas políticas, pues la política social en sí misma no genera cambios estructurales, en términos de organización productiva, redistribución de la riqueza y formas de reproducción social.

Además, con la reconfiguración del patrón de acumulación capitalista que resulta del proceso de globalización económica impulsado desde la década de 1970, mediante la aplicación de mecanismos y estrategias llamadas convencionalmente “neoliberales”, se articula una nueva forma de poder global transnacional que incide

directa e indirectamente en la definición y aplicación de la llamada “política pública”, imprimiendo características específicas a la política social, restándole centralidad al proceso de reproducción social, y estableciendo como prioritario el proceso de producción económica, reafirmando la subordinación de la política social a la económica.

Cabe agregar que en la fase de acumulación capitalista neoliberal se articulan intereses de capitales trasnacionales, élites y estados, por lo que “las grandes corporaciones y los capitales financieros aumentan paulatinamente la capacidad de imponer su voluntad en las políticas públicas” (Lander, 2014: 32), un mecanismo es mediante las llamadas “agencias evaluadoras” de riesgo que actúan como jueces de la situación económica y de las políticas públicas de cada país, para determinar si son propicias a los intereses de lo que denominan “el mercado”, e influyen en las decisiones que los gobiernos deben tomar, mediante exigencias precisas que deben cumplir para no aumentar la calificación del “riesgo país”, que podría desincentivar la inversión privada, principalmente extranjera y/o generar la salida masiva de capitales a otros lugares más propicios para invertir. En este contexto, señala Lander (2014: 35) “se trata de un régimen político cada vez menos democrático, donde las decisiones trascendentales se alejan paulatinamente de los ciudadanos” y, podemos agregar, que las políticas públicas, específicamente las sociales buscan legitimar y naturalizar un orden social cada vez más excluyente.

En síntesis, lo que está en cuestión, como proponen diversos autores latinoamericanos (Quijano, 2000; Germana, 2014; Lander, 2005; Marañón, 2013), es la pertinencia de la “cientificidad eurocéntrica” en la pretendida separación entre lo económico, lo social y lo político, buscando superar la racionalidad instrumental y el pragmatismo que se ha incorporado en el sentido común de quienes diseñan y analizan la política social, como un asunto separado del ámbito económico y político. Esto conlleva replantear el papel del Estado ubicado históricamente como al que de manera natural le corresponde el ámbito de lo político y el del mercado que de igual manera se le ha asignado el ámbito de lo económico.

En este sentido, cabe retomar lo que plantea Pereira (2009) de que la política social es un proceso dinámico resultante de relaciones conflictivas entre intereses contrarios, principalmente de clases; aunque aclara que dependiendo de los regímenes políticos prevaecientes, la organización de las clases dominadas y los paradigmas teóricos vigentes, la política social puede constituir ganancias para los dominados y un medio de fortalecimiento de poder político.¹² Estas consideraciones conllevan una revisión histórica de la forma cómo se construyen las llamadas “políticas públicas”, identificando la incapacidad y/o desinterés del capital por reconocer los derechos de los trabajadores y planteando la problemática como una “cuestión social”.

2. Perspectiva histórica de la “cuestión social” en la construcción de la política social.

En este apartado, se propone revisar, desde una perspectiva histórica, la forma como se configura una correlación de fuerzas para preservar el patrón de poder mundial, capitalista-colonial-moderno, sustentado en una estructura de dominación, explotación y conflicto, mediante el impulso de políticas esencialmente estatales, a partir de revisar cómo se concibe, en términos capitalistas, la llamada “cuestión social”, sustentada en un proceso cognitivo de separación de las diversas esferas de la vida social, que busca legitimar la acción del Estado y naturalizar sus funciones como representante del interés general, para presentar las políticas como “públicas”.

Se recuperan los elementos que permiten dar cuenta de las características primordiales que delinear diferentes momentos históricos y la forma como se articulan el patrón de acumulación de capital, el papel del Estado, su relación con la sociedad, y el paradigma teórico predominante que sustenta dicho proceso. Se

¹² Para Pereira (2009) la política social es un proceso complejo y multi-determinado además de ser contradictorio y dinámicamente relacional que abarca un amplio espectro, leyes, decretos, justicia, administración, acciones planeadas, relaciones conflictivas, prestación de servicios, financiamiento, inversión, gasto, regulación social; además de ideologías, métodos y contenidos discordantes , pues señala que en las políticas sociales hay injerencias económicas y correlación de fuerzas políticas con intereses contrarios.

hace el análisis en tres etapas: a) el Estado liberal articulado al impulso del capitalismo “competitivo” y el surgimiento de la “cuestión social” ; b) la configuración del Estado de bienestar y la conformación de los derechos sociales, como mecanismo de protección y expansión del capitalismo industrial, vinculado a los procesos de industrialización, urbanización y marginación y, c) el “Estado neoliberal” asociado de manera subordinada al capital financiero en el proceso de globalización económica, la mercantilización de los derechos sociales y la mundialización de la “pobreza” y la “pobreza extrema”.

Derivado de lo anterior, señala Barba (2010: 25) que “la cuestión social alude a una articulación de prácticas sociales, discursos socio-políticos, imaginarios sociales y conceptualizaciones teóricas y técnicas relevantes para definir los temas que exigen una intervención pública”. Así, los temas de la política social, de su agenda y alcances, constituye “un horizonte simbólico de carácter sociopolítico”. De aquí deriva la importancia de revisar los principales momentos históricos identificados en los que se conjugan estos elementos para entender las circunstancias en las que nos encontramos actualmente.

a) El Estado liberal. Impulso del capitalismo y la cuestión social: la separación cartesiana de las esferas de la producción y reproducción.

En esta sección se hace una reflexión en torno a la conformación del Estado liberal articulado al impulso del capitalismo “competitivo” y el surgimiento de la “cuestión social”, para dar cuenta de la forma como se plantea la separación entre la esfera de la producción económica y la esfera de la reproducción social, identificando la acción política y los asuntos del poder al ámbito exclusivo del Estado y la actividad económica primordialmente al mercado.

Existen diferentes interpretaciones sobre el origen de la cuestión social, una de ellas es la de Barba (2010), para quien la cuestión social surge en el marco de la modernidad, marcada por el cambio que distingue al capitalismo y que se caracteriza, según lo que apunta Marx (citado por Barba, 2010), por el surgimiento del mercado mundial que absorbe y destruye la industria y el mercado local y

nacional, el desarrollo de medios masivos de producción, comunicación y transporte organizados a escala mundial, la concentración de los medios de producción, la propiedad en pocas manos y la destrucción de formas de organización social y trabajo, que obstaculizarían el despliegue de la lógica de acumulación capitalista.

Para Topalov (2004), es en el curso del siglo XIX, cuando los trabajadores empezaron a organizarse en sindicatos y agrupaciones políticas, que los problemas pasaron a pertenecer a una categoría única, la “cuestión social”, el desempleo, las malas condiciones de vida y de empleo. Señala que esta configuración de las representaciones coincidió con la práctica basada en la violencia del Estado con respecto a la conducta de rebelión individual o colectiva y en dispositivos de asistencia y de represión destinados a actuar directamente sobre los individuos y las familias, configurando lo que denomina “un sistema disciplinario-represivo”.

En concordancia con lo anterior, Maddison (1991:46) registra que “el desarrollo capitalista después de 1820 se caracterizó por procesos de acumulación, innovación, difusión de tecnología y enriquecimiento personal” de alcances sin precedentes. Establece que en dicho proceso se articularon cambios sociales, intelectuales e institucionales experimentados en los cuatro siglos anteriores, que condujeron a un régimen de centralización política. Estos planteamientos permiten ver el contraste entre el dinamismo del desarrollo capitalista y el deterioro de las condiciones de vida y trabajo de la población.

Derivado de lo anterior cabe señalar la forma en que se constituye el régimen de centralización política en la figura del Estado. De acuerdo con Espina (2008:24-25), hay dos grandes concepciones primigenias del Estado, una organicista que lo concibe como “independiente de los individuos y anterior a ellos [...] como una totalidad conformada por los individuos particulares que integran una sociedad, que constituyen las partes de un todo mayor”, por lo que “tiene prioridad en relación con las partes y posee una naturaleza y funciones propias”. Esta concepción que nace en la Grecia antigua y es continuada por Hegel, le “atribuye un carácter natural e inevitable a la existencia del Estado, sin la cual sería

impensable la existencia de la sociedad”. La otra concepción es la contractualista que considera al Estado como creación humana, “constituido por la existencia de un pacto o convención entre los individuos”, por lo que sus acciones se legitiman o fortalecen por ser expresión de una voluntad general, orientada al reconocimiento de la existencia de un interés o bien común”.

Al respecto, Quintero (2014) señala que la tradición del liberalismo, desde Thomas Hobbes ha concebido la estructuración de la sociedad como una condición determinada por la creación del “contrato social” asumido como “acuerdo general” para resolver los problemas sociales, por lo que los asuntos del poder y sus relaciones “son invisibilizados por la teoría del consenso, que define [...] la idea de poder como una capacidad o como un posicionamiento de carácter individual dentro de la autoridad institucional del Estado” Quintero (2014:2). Así, el poder quedó restringido a la esfera de “lo político” y el Estado se asumió como el representante de los intereses generales¹³. En este sentido, la teoría Hegeliana cumplió un papel crucial, como señala Borón (2006: 180) al presentar al Estado burgués “como la esfera superior de la eticidad y la racionalidad de la sociedad moderna, como el ámbito donde se resuelven civilizadamente las contradicciones de la sociedad civil”, pues la filosofía política burguesa establecía que la conducta humana respondía al individualismo, y la identificación del bien con lo útil; por lo que era necesario el disciplinamiento social. Así el utilitarismo proveía a la burguesía de los fundamentos filosóficos que necesitaba para configurarse como clase dominante, y el hegelianismo tuvo una estratégica función ideológica y legitimadora en la construcción de su hegemonía.

Smith también señala las contradicciones y conflictos sociales que atraviesan la nueva sociedad, se refiere a la tendencia de los terratenientes, patronos y mercaderes a conspirar para abusar de los consumidores y los trabajadores ante

13 Cabe aclarar lo que señala Maddison que: “En 1820 el derecho al voto se limitaba a los propietarios, cuyos intereses constituían la principal preocupación del Estado. El gasto se concentraba en gran parte en el ejército y la policía, encargados de proteger las propiedades y las fronteras nacionales... Había restricciones jurídicas a la actividad sindical y la respuesta oficial al descontento popular era la represión.” (Maddison, 1991:61)

la ausencia de una efectiva regulación gubernamental (Borón, 2006: 181). La idea de la “mano invisible” se justifica considerando que su operación conduciría a un orden social en el que todos los actores se verían beneficiados, convencido de que “bajo un sistema predominantemente librecambista, los individuos accederían a una vida mejor”, concepción teórica que cobra gran relevancia en la construcción del nuevo “sentido común”.

El proceso de industrialización y el cambio en la dinámica económica experimentado por las sociedades industriales durante el siglo XIX, propició la concentración de población en las ciudades, por lo que se evidenciaron diversos problemas relacionadas con la falta de condiciones de vida adecuadas para la población, destacando el problema de la falta de empleo, lo que alertó a los gobernantes sobre el riesgo latente para la continuidad del proceso de acumulación, así la “cuestión social” o la problemática social se concibió como un asunto esencialmente urbano, impulsando propuestas de reforma urbana iniciadas en Europa y América del Norte a inicios del siglo XX. Lo interesante de este proceso de impulso a las reformas es que, como señala Topalov (2004: 41), “no es un fenómeno aislado, sino que se vincula, tanto por los hombres como por las ideas a un proyecto multiforme de reforma social” por lo que considera, a partir de entonces se sentaron “las bases del nuevo ordenamiento del sistema de poder”, enfrentando y uniendo a las clases dominantes y subalternas. Pues “al proponer a la sociedad y a la ciudad como objetos de la acción racional” se preparan e impulsan las políticas sociales y urbanas que desde su origen tienen un carácter sectorial, es decir, se enfocan principalmente en los sectores urbanos y en determinados sectores de la población (los trabajadores de la industria), además son impulsadas principalmente por los órganos de gobierno, por lo que, desde su origen, más que políticas públicas se conforman como políticas estatales.

En este sentido Topalov (2004) señala que desde 1907 William Beveridge propone la creación de las oficinas públicas de colocación y el seguro de desempleo, lo que da cuenta que desde entonces denunciaba un problema de “exceso de mano de obra”, aunque precisaba que los hombres no estaban desocupados todo el tiempo,

ya que de una u otra forma conseguían algún trabajo, aunque en condiciones poco satisfactorias. De acuerdo con Pereira (2009), las primeras leyes de protección social (seguro contra accidentes y pensiones), fueron establecidas en Inglaterra en el año 1897 por gobernantes liberales que veían la pobreza como un fenómeno contraproducente en términos económicos y sociales, por la presión que los movimientos populares ejercían para exigir una protección más amplia, por lo que esas intervenciones por parte del Estado se consideran medidas de protección al propio sistema, pues estaban conscientes de que la defensa nacional y el fortalecimiento de la economía tenía estrecha relación con el bienestar de los trabajadores y de la población en general, y eso se constató con el reclutamiento de jóvenes para el servicio militar, al inicio de la primera Guerra Mundial pues se observó que la mayoría no eran aptos, por sus debilidades físicas, por lo que la política social constituía un factor de preparación de recursos humanos para hacer frente a las demandas de “las sociedades industriales altamente competitivas”.

Sin embargo, en el sistema de representaciones, desde el inicio de la revolución industrial los problemas sociales se identifican con los pobres.

Al respecto, señala Gans (1995) que históricamente se ha etiquetado y estigmatizado la pobreza en sentido negativo, por lo que más que combatirla es una guerra contra los pobres que empieza con la estigmatización, pues etiquetar a los pobres como indignos, flojos, incapaces, faltos de valores, sirve para culparlos de los problemas sociales¹⁴. Además, en un sistema económico que desde sus inicios muestra que no hay suficientes empleos para quienes quieren trabajar¹⁵, la población etiquetada como indigna puede ser forzada a permanecer fuera de la

¹⁴ Señala Gans que las etiquetas con las que se ha estigmatizado a los pobres probablemente existen desde la emergencia de las sociedades jerárquicas. Al final de la era medieval el pobre era dicotomizado, por los críticos y por los que formulaban leyes sobre la pobreza, se referían a los enfermos, a los viejos como a los trabajadores pobres, considerando que se les debería ayudar, mientras que los pobres no discapacitados y sin trabajo se consideraba que no eran dignos de ayuda, con lo que se construye una primera clasificación entre pobres dignos e indignos. (Gans, 1995: 14)

¹⁵ También las demandas de la iglesia católica por mayor justicia para los trabajadores, mediante las encíclicas papales, dan cuenta de la situación que históricamente han enfrentado “como la *Rerum Novarum*, Sobre la cuestión social, promulgada por León XIII en 1891, que defiende a los trabajadores ante la que denomina terrible explotación laboral y la encíclica *Laborem Exercens*, Sobre el trabajo humano, de Juan Pablo II, de 1981, que se refiere a la concepción del valor del trabajo en la época moderna” (Alcalde Justiniani, 2014).

economía para preservar los empleos” de los ciudadanos “dignos”, señalando que quienes se encuentran fuera del mercado laboral es porque no cuentan con las capacidades que el mercado demanda, argumento que permea en las representaciones sociales y el discurso político, que se prolonga hasta la actualidad, en que se les sigue considerando faltos de capacidades para ocupar los mejores puesto.

No obstante, los desempleados no están fuera de la economía, siempre cumplen funciones: la de presionar a la baja los salarios, la de entrar en alguna red no asalariada que al final es articulada de manera subordinada a las cadenas de generación y transferencia de valor (Quijano, 2000), por ejemplo, los pepenadores, los recicladores y, como consumidores; es decir, de alguna manera son incorporados al patrón de acumulación de riqueza y poder.

Al respecto, Topalov (2004: 53) señala que “la burguesía utilizaba la categoría de “clases peligrosas” al referirse a los habitantes de los barrios obreros de las grandes ciudades. Esta representación permitía describir a una masa humana poco diferenciada que habitaba espacios urbanos precisos, de donde en cualquier momento podía surgir una amenaza. Sin embargo, a medida que los trabajadores empezaron a organizarse en sindicatos y agrupaciones políticas, los problemas pasaron a pertenecer a una categoría única, la “cuestión social”, planteada como un asunto separado de la esfera de la producción económica y de la acción política del Estado.

Estas estrategias estatales han estado sustentadas en un paradigma teórico que separa los ámbitos de la vida social y los plantea como hecho ajenos al patrón de poder que se va configurando. Lander (2000) señala que los saberes modernos tienen dos dimensiones: una que se refiere a las sucesivas separaciones o particiones del mundo de lo “real”, vinculada a la forma como se construye el conocimiento en la sociedad occidental y la otra es la forma como se articulan esos saberes con la organización del poder, y que esas dos dimensiones son las que le permiten legitimar y naturalizar la dominación.

Para ilustrar esta articulación entre el poder y el saber Pereira (2009) retoma a Spencer, quien a finales del siglo XIX, señalaba que el orden es un orden natural y por tanto los procesos sociales son espontáneos, estos planteamientos responden a la teoría darwinista en la que los más capaces sobreviven. Así, se establece que el papel del Estado debe orientarse únicamente a la administración de la justicia, pues se considera que cualquier medida adoptada por el Estado para proteger a los que son inferiores puede provocar desequilibrio en la naturaleza. Es decir, se legitima la dominación social y política y se plantea que las cosas tienen un orden natural, por lo que cualquier intervención humana orientada a corregir las injusticias conduciría a empeorar la situación. Estas ideas se fortalecerán con los planteamientos de los autores de la Escuela Escocesa, como Locke, Hume y Smith, quienes planteaban la idea predominante de racionalidad vinculada a la razón instrumental, enfatizando la relación entre medios y fines, por lo que para ellos “lo racional es lo útil” y la utilidad adquiere sentido desde la perspectiva dominante, del poder (Quijano, 1988).

Por otra parte, Durkheim justifica y legitima la dominación y el papel del Estado al plantear que en las sociedades “avanzadas” (entiéndase las industriales), la situación de dependencia del individuo va aumentando, pues la civilización influye en la posición que cada individuo ocupa en la división social del trabajo, por lo que el Estado surge del propio proceso de esa división del trabajo, y su función está vinculada a las normas jurídicas que determinan la naturaleza y las relaciones de funciones estratificadas, por lo que el Estado sería un órgano de pensamiento social concentrado, deliberado y reflexivo, a diferencia de la oscura conciencia colectiva (Pereira, 2009). Por ello la regulación social efectuada por un órgano central limitaría los excesos de los individuos en la defensa de sus propios intereses. Por su parte Weber, reconocía la importancia de la burocracia del Estado moderno en el fortalecimiento y autonomía de la nación, aunque le temía a su supremacía sobre la voluntad de los individuos, él destaca la importancia de la ética protestante en el desarrollo del mundo occidental, fundada en la “importancia y autonomía de las ideas de los individuos sobre la sociedad”.

En relación al papel del Estado, Marx y Engels cuestionan su capacidad de otorgar bienestar social. Marx señala que el Estado no existió en las sociedades primitivas, pues no se conocía la división del trabajo y la estructura de clases, por lo que considera que el Estado sólo es necesario donde una clase dominante, poseedora de los medios de producción (propietarios de esclavos, señores feudales y capitalistas) se apropia del producto del trabajo de la clase explotada (esclavos, siervos y proletarios), para funcionar como aparato colectivo e instrumento de reproducción de las relaciones dominantes (Pereira, 2009). Por lo que ven al Estado como instrumento de dominación de las clases capitalistas, no como representante de los intereses generales, lo que conlleva la necesidad de someter subjetivamente a la clase trabajadora para poder explotarla.

Profundizando en el análisis del origen del Estado, es interesante recuperar los planteamientos de Clastres (1978), quien señala que su surgimiento implica el origen de desigualdades sociales, ya que divide a la sociedad entre dominantes y dominados, entre los que mandan y los que obedecen, por lo que la práctica estatal se instituye como práctica dominante. Así, la emergencia del Estado requiere las condiciones estructurales que posibiliten el monopolio de la coerción física y la diferenciación jerarquizada. Clastres (1978: 165) abunda en la reflexión a partir del análisis de las sociedades primitivas, señala que a dichas sociedades por no tener Estado se les ha denominado como “no civilizadas”, por lo que se les consideró “relegadas de la historia universal” lo que, desde su perspectiva, denota etnocentrismo al considerar que es imposible la sociedad sin Estado, y un egocentrismo, al considerar que la historia tiene un sentido único y un camino que recorrer, de la barbarie a la civilización, ideas que señala hemos interiorizado y reproducido en los análisis de la realidad social.

Así, se ha caracterizado a las sociedades primitivas de manera negativa, en función de supuestas carencias: sociedades sin Estado, sin escritura y sin historia¹⁶; con economía de subsistencia, por lo que tampoco tienen mercado y no

¹⁶ Al respecto, Leopoldo Zea (2003) señala que Hegel en sus *Lecciones sobre la filosofía de la historia universal*, plantea que América carece de historia, por lo que carece de realidad, pues su historia depende de la historia europea como eco o reflejo de ésta.

producen excedentes, pues se considera que son incapaces de hacerlo, debido al bajo equipamiento técnico y la supuesta inferioridad tecnológica. Señala Clastres (1978: 170) que son “dos los axiomas que guían la marcha de la civilización occidental” desde sus comienzos: el primero plantea que la verdadera sociedad se desarrolla bajo la protección del Estado y, el segundo, enuncia un imperativo categórico: hay que trabajar, para producir cada vez más excedentes destinados al consumo de otros. Por lo que profundiza en el análisis al señalar que “siempre es por la fuerza que los hombres trabajan más allá de sus necesidades”.

Estos planteamientos que se tornaron dominantes conllevaron el desconocimiento o desdén hacia otras formas de vida en las que la producción de excedentes no es lo primordial, como la economía de subsistencia, que era compatible con la limitación del tiempo dedicado a las actividades productivas, y el resto del tiempo lo dedicaban a ocupaciones que experimentaban no como esfuerzo sino como placer: caza, pesca, fiestas (Clastres, 1978: 169). En este contexto, la economía de subsistencia no era vista como una *carencia* o *incapacidad*, sino que empataba la actividad productiva con la satisfacción de necesidades, así, la producción de excedentes constituía un exceso inútil. Por lo que establece Clastres “todo se transforma cuando la actividad de producción se desvía de su objetivo inicial, cuando, en lugar de producir sólo para sí mismo, el hombre primitivo produce también para los demás, sin intercambio y sin reciprocidad.” En consecuencia, la actividad de producción se vuelve trabajo alienado, “contabilizado e impuesto por quienes van a gozar de su producto”, esto demanda la división de la sociedad en dominantes y dominados, lo que requiere “una ruptura política entre poseedores de la fuerza, sea bélica o religiosa, y sometidos a esa fuerza”. Por ello, considera Clastres que “la relación política del poder precede y funda la relación económica de explotación”, es decir, que a la alienación económica le antecede la alienación política, pues el poder está antes de la imposición del trabajo, lo económico deriva de lo político; así, “la emergencia del Estado determina la aparición de las clases” (Clastres, 1978: 173).

Para ejercer y legitimar la dominación política que permita la explotación económica, el Estado asume su papel de instrumento de dominación de clase, crea los mecanismos ideológicos e institucionales que permitan la organización de la vida social, a partir del discurso de las supuestas carencias o incapacidades y en función de lograr cada vez mayor producción de excedentes, mediante la imposición de trabajo, para satisfacer las necesidades o demandas de otros, lo que implica mayor o menor grado de explotación, dependiendo de la correlación de fuerzas que históricamente se despliegan.

En este proceso de formación de una subjetividad volcada a la acumulación de excedentes, la ciencia y la administración, estrechamente asociadas, empiezan a tener un papel esencial a inicios del siglo XX. Topalov (2004: 55) señala que con el argumento de que es necesario impulsar reformas urbanas para establecer mayor orden, “en el proceso de constitución de la mayoría de los nuevos ámbitos de la actividad reformadora se observa una segmentación característica: lo que ocurre en el lugar de trabajo queda fuera de la cadena de determinaciones”. Las intervenciones por parte del Estado se especializan, “mientras unos se ocupan de la empresa y, especialmente de las condiciones de trabajo, otros definen su terreno fuera del ámbito de trabajo”. Así, problemas como la tuberculosis ignoran los daños relacionados con el trabajo, y sólo se enfocan en la falta de higiene y la promiscuidad en las viviendas. Por lo que esta división de inicio, implica un enmascaramiento de las realidades de la vida de la población trabajadora.

Empiezan a surgir expertos vestidos en una “legitimidad científica”, que desde una supuesta postura independiente, de acuerdo con Topalov (2004: 56-57), da a entender que no hablan y actúan para defender los intereses particulares de ningún grupo, sino en nombre de los intereses superiores de la sociedad. Esta pretensión se basa en la objetividad de la ciencia a la que sirven”. Con esto, los problemas sociales se presentan como realidades objetivas “de ese modo quedan despolitizados y escapan al ámbito de las controversias” y del enfrentamiento.

En síntesis y de acuerdo con lo que señala Pereira (2009), en las posturas de los clásicos está la idea de que la política social, asociada al Estado, no ayuda ni emancipa a quien se encuentra en una posición socialmente desigual, sino que

funciona como medio para mantener la desigualdad y perpetuar la dominación, así el Estado nace como un instrumento controlado por los grupos en el poder. Sin embargo hay experiencias históricas en las que la correlación de fuerzas políticas y sociales logra ciertos derechos para la clase trabajadora, como en el caso de la conformación de los Estados de Bienestar.

b) Conformación del Estado de Bienestar y política social. Universalización de la atención al trabajador asalariado formal e invisibilización de los trabajadores no asalariados.

En este apartado se analiza el proceso de conformación del llamado “Estado de Bienestar” que, si bien, por la presión y nivel de organización de la clase trabajadora logra el reconocimiento de ciertos derechos e implica para el Estado un discurso de compensación e integración, es un proceso segmentado por su carácter sectorial, enfocado principalmente a los sectores urbanos y a trabajadores asalariados de la industria, no a campesinos, artesanos, trabajadores por su cuenta, por lo que la integración es parcial. Así, la “cuestión social” se centra en un sujeto, el trabajador asalariado formal, y la política social es impulsada principalmente por los órganos de gobierno, por lo que se conforma como política estatal.

Las tensiones, manifiestas en los problemas sociales por el deterioro de las condiciones de vida de gran parte de la población, generados por el mismo proceso industrial, fueron tan complejas que ponían en riesgo la continuidad de dicho proceso, por ello, se consideró que no se podían dejar al control del mercado y de las instituciones tradicionales las decisiones para enfrentarlos, en consecuencia, el Estado tuvo que intervenir de manera directa para regular el mercado y las condiciones de empleo, con la finalidad de evitar que el descontento se convirtiera en una amenaza para el patrón de poder y de acumulación del capitalismo monopólico que se estaba impulsando. Para lograrlo, se fue transformando la asistencia tradicional y se buscó incorporar a los pobres al proceso productivo, a la vez que se fueron atenuando las demandas de las masas

de trabajadores, iniciadas desde la revolución francesa en 1848 y exacerbadas después de la Primera Guerra Mundial y por la crisis de 1929.

Además, con la amenaza de expansión del socialismo se impulsó una mayor participación del Estado en la regulación económica, señala De la Peña (2006) que la URSS había iniciado la planificación centralizada en 1928, con buenos resultados, pues era el único país que no había resentido los efectos de la crisis, por lo que en el mundo occidental las políticas keynesianas proponen la participación directa del Estado en la economía.

En este contexto, los desequilibrios en los mercados se explican por procesos macroeconómicos, por la falta de coordinación y de información en la toma de decisiones entre los diferentes agentes que intervienen (privados, instituciones de gobierno y entre Estados), así como por desajustes y contradicciones entre las elecciones individuales y sociales, impidiendo la libre oferta y demanda, limitando el ahorro, la inversión y generando desempleo, por lo que se relaciona el nivel de bienestar social y la pobreza con el nivel de producción económica, lo que demanda la ocupación total de la capacidad instalada, para asegurar el pleno empleo y la generación de ingresos familiares e individuales que permitan la satisfacción de las necesidades básicas (Espina, 2008). Así, el Estado fungiría como distribuidor complementando al mercado, e interviniendo en el bienestar social, mediante gasto público, presentándose como benefactor de las clases populares.

Lo anterior se confirma con lo que señala Maddison (1991: 63), que la estructura del gasto público en el siglo XIX y principios del XX, se conformaba de compromisos tradicionales (militares, civiles e intereses de la deuda) y, posteriormente, con el impulso del Estado de Bienestar, se fueron incorporando compromisos modernos, relacionados con la cuestión social (económicos, servicios de educación, salud, vivienda, pensiones y otras transferencias). Aunque apunta que “el gasto y los impuestos del gobierno surten sólo un moderado efecto directo en la distribución vertical de la renta”.

En lo que se refiere a la intervención del Estado en la actividad económica, es interesante apuntar que durante la Segunda Guerra Mundial y una vez iniciada la posguerra, en Alemania surgió un grupo opositor a Hitler que planteaba un proyecto demócrata cristiano para desarrollar un sistema de economía social de mercado (Pereira, 2009), a partir de entonces las políticas instrumentadas en Alemania e Inglaterra se caracterizaron por la importancia que otorgan al rol económico y social del Estado, con la finalidad de alcanzar un ritmo de crecimiento económico sostenido, mediante intervenciones de compensación y promoción social que fueran compatibles con la prioridad otorgada a la industrialización y la acumulación capitalista.

Por otra parte la idea del “Desarrollo” se impone desde 1949 que el presidente de Estados Unidos, Harry Truman, para reafirmar su posición hegemónica (económica y política), al terminar la Segunda Guerra Mundial, anunció su campaña política a escala global, mediante un programa para expandir sus avances científicos y progreso industrial a las áreas que denominó “subdesarrolladas” (Esteva, 1996).

En este contexto los análisis sociales cobran relevancia, de acuerdo con Pereira (2009: 115), Parsons establece las bases para el análisis contemporáneo de la política social. Después de la segunda guerra mundial, la teoría de Parsons y la tradición de análisis funcional, empezó a valorar el aspecto social, poniendo énfasis en “la interdependencia sistémica de las fuerzas estabilizadoras del sistema”; destacando cuatro requerimientos funcionales necesarios para la sobrevivencia de una sociedad o de cualquier sistema social: el mantenimiento de patrones, la obtención de metas, la adaptación y la integración. Por lo que, a partir de estos postulados las instituciones de bienestar se consideran como parte de un sistema integral; pues su función principal consiste en mantener el conflicto en los niveles más bajos posibles.

Durante gran parte del siglo XX la reproducción del capital dependía en buena medida de la reproducción social de la clase trabajadora, por ello, el keynesianismo se impulsa para estabilizar el patrón de acumulación capitalista,

mediante políticas estatales que se conciben como públicas por las posibilidades de integración social que generaban mediante el impulso y consolidación de derechos ciudadanos. La propuesta keynesiana se sustenta en que el equilibrio económico depende de la intervención del Estado, pues tal equilibrio sólo sería asegurado si un agente externo al mercado regulara las variables claves del proceso económico: la propensión al consumo e incentivos a la inversión. Así la propuesta de Keynes proponía socializar el consumo como contraparte de la socialización de los medios de producción (Pereira, 2009:92). Desde esta perspectiva, el Estado de bienestar como parte del sistema capitalista, en los años cuarenta dejó de ser totalmente liberal como un mecanismo de sobrevivencia, para ser regulado temporalmente.

Se institucionalizaron las relaciones sociales de trabajo, de tal manera que el empleo permitió ordenar al conjunto de la sociedad, desde diferentes categorías ocupacionales, conformando un nuevo ordenamiento social, a partir de estratificar al conjunto de relaciones sociales por su ubicación en el mercado de trabajo, el análisis de los social desde el enfoque estructural funcionalista cobra relevancia. “La estratificación social configuró así la posibilidad de ordenar al conjunto social (estática) y visualizar los mecanismos de movilidad y reproducción social (dinámica)” (Raus, 2012:18). Se promueve la necesidad de intervención del Estado para regular la tensión entre los intereses del capital y del bienestar de la sociedad, ante la necesidad de legitimar el sistema por la creciente demanda de sectores subordinados que buscaban mejorar sus condiciones de vida.

Autores como O’Connor interpretan la regulación estatal y la expansión de los derechos sociales, como requisito para una nueva fase de acumulación del capital, que sirve para neutralizar el conflicto social y legitimar la dominación. Esping-Andersen, considera que dicha regulación es producto de las luchas sociales y la presión por una mejor distribución, lo que permite la emergencia de procesos de desmercantilización de las relaciones entre el capital y el trabajo, reconfigurando las funciones del Estado, el mercado y la sociedad. Offe explica la intervención estatal por las contradicciones entre la reproducción social y la reproducción de

plusvalía (Álvarez, 2005: 245-246). En general se ubica el origen de las políticas sociales como formas de resolver la tensión entre capital y trabajo. Cabe señalar que en América Latina gran parte del desarrollo de los derechos sociales se dio bajo gobiernos dictatoriales, que cercenaron los derechos civiles y políticos, limitando muchas conquistas sociales (Álvarez, 2005: 247).

Al respecto Danani (2004:12) retoma lo planteado por Marshall y Offe, quienes consideran que las políticas públicas, específicamente las sociales se conciben como “una estrategia estatal para incorporar fuerza laboral a la relación salario-trabajo”; por lo que señala que en “las políticas sociales se expresan y se construyen, simultáneamente, los modos de vida y las condiciones de reproducción de la vida de una sociedad. Al respecto señala Foucault (citado por Álvarez, 2005: 241) que la política social sirve como “mecanismo del saber disciplinario”, para mantener la condición de subordinación, aceptar el rol en la sociedad de ser inferiores, mediante el trabajo, la educación, o la cárcel, que implica un control sobre la vida misma, por lo que denomina biopolítica a la etapa de gubernamentalidad que se inicia en el siglo XVIII en Europa, en las que las tácticas de gobierno le dieron un rol fundamental al Estado en la definición de lo que le compete con relación al bien común, lo que es público y lo que es privado, lo estatal y lo no estatal. Mediante una serie de distinciones, reglas, dispositivos para influir sobre la vida de los otros para gobernarlos.

En esta fase de reconfiguración de las funciones del Estado se desarrollan diversas reflexiones que buscan incluir la correlación de fuerzas que intervienen en la toma de decisiones. Algunos seguidores de la teoría marxista como Poulantzas considera, al igual que Gramsci, que el Estado está dotado de cierta “autonomía relativa” (Pereira, 2009) por lo que no es sólo un instrumento de los intereses de la clase capitalista, aunque esté comprometido con ellos, lo que posibilita el dominio de la burguesía sobre la sociedad. Así la autonomía del Estado resultaría de la dinámica interna del Estado y de las contradicciones que se producen en sus acciones. Por ello Poulantzas lo define como una “condensación de relaciones de fuerzas”, identificadas como un bloque de poder

que ejerce su dominio sobre la sociedad, por medio de un aparato institucional (burocrático, jurídico, policial e ideológico).

Otros análisis del Estado como el de O'Connor (citado por Pereira, 2009) establece que sus dos principales funciones son: acumulación y legitimación, la primera relacionada con el crecimiento económico generalizado, y la segunda, que busca condiciones de armonía social, por lo que son contradictorias entre sí. Pues los gastos del Estado, relacionados con la primera función, tienden a crecer, por lo que el incremento en el gasto público al superar los medios para financiarlo, debido a la presión de diferentes grupos de la sociedad (trabajadores, pobres, desempleados, etc.), genera crisis fiscal, y la crisis e inestabilidad fiscal amenazan la propia base productiva.

Por su parte, Esping-Andersen (1993) sugiere no caracterizar al Estado de bienestar en términos del impulso o alcances en mejoras sociales o en inversión presupuestal, propone como clave para entender el papel del Estado revisar los procesos de mercantilización, la estratificación social y el empleo, lo que implica no desconocer las acciones e injerencia de los otros sectores de la sociedad y su intervención en el despliegue de diversas formas de ejercer hegemonía y consenso. Con esta propuesta busca superar las conceptualizaciones lineales y de alguna manera deterministas, a partir de analizar la correlación de fuerzas que intervienen en la configuración de un tipo de Estado.

Lo interesante desde esta perspectiva es señalar hasta qué punto el Estado promueve o permite no sólo la estratificación que señala Esping-Andersen (1993), sino la misma polarización en relación a las condiciones de vida de la población, pues cuando señala que es un mito pensar que los mercados o el Estado están dotados de forma natural para desarrollar el bienestar social, permite superar las visiones de que tanto el Estado como el mercado son agentes neutrales que crean condiciones de igualdad para que los individuos puedan competir por las oportunidades. Aunque también señala que la política social, por la forma sectorial en que históricamente se ha instrumentado, se ha conformado como un mecanismo que genera e incrementa las desigualdades.

Por su parte, Offe (1990), hace un análisis de la estructura interna del Estado y de su racionalidad administrativa, señala que el Estado funciona mediante una serie de mecanismos institucionales que implican estructura, ideología, proceso y represión. Así la estructura de cada sistema político constituye un espacio consolidado institucionalmente donde coexisten premisas y límites a la acción institucional, que incluyen elementos como las garantías constitucionales a la propiedad privada. Más allá de eso, apunta que, las reglas y procedimientos en la toma de decisiones políticas, crean las condiciones para el tratamiento preferencial de ciertos grupos de intereses, en detrimento de otros, por lo que muchas cuestiones son relegadas o eliminadas.

En síntesis, es interesante recuperar lo que plantea Bresser-Pereira (1998: 26), que durante el siglo XX predominó “el Estado Social-Burocrático”, social, porque se ocupaba de garantizar los derechos sociales y promover el desarrollo económico; burocrático, porque lo hacía mediante un sistema formal-impersonal basado en la racionalidad instrumental para ejecutar funciones sociales y económicas a través del empleo de servidores públicos. Este Estado social fue necesario para hacer frente a la crisis del Estado Liberal, pues daba continuidad al proceso de acumulación de capital en los países de “industrialización tardía”. Aunque “se hizo también dominante el corporativismo, tanto como los problemas del burocratismo” lo que dio la pauta para la concepción de un Estado ineficiente y capturado por intereses particulares, que entró en crisis en la década de 1970, abriendo paso a un Estado que privilegia la mercantilización de bienes y servicios públicos, y que funciona primordialmente en favor del mercado, en detrimento de amplios sectores de la población.

c) Reconfiguración del Estado en la fase neoliberal y su política “social”.

Hacia la mercantilización de todos los ámbitos de la vida.

El propósito de este apartado es mostrar cómo a partir del predominio que alcanza el capital financiero en la fase de globalización económica, la política social vinculada a la política económica pierde el sentido que tenía durante la

conformación del llamado Estado de bienestar, por lo que se refuncionaliza, sustituyendo sus propósitos de integración social por los de “compensación”.

En este sentido, cabe señalar que los planteamientos de Marshall y Offe (citados por Danani, 2004:12), en relación a que las políticas públicas, específicamente las sociales se conciben como “una estrategia estatal para incorporar fuerza laboral a la relación salario-trabajo”, en la fase neoliberal de acumulación de capital pierde vigencia, frente al cambio de patrón de acumulación en un periodo histórico en el que el predominio del capital financiero, producto de la transformación estructural de la relación entre la esfera de la producción y de la circulación sustituye fuerza de trabajo viva por trabajo acumulado, profundizando los procesos de marginalidad social y desempleo estructural en el mundo y en América Latina (Marañón, 2014).

En este contexto la “cuestión social”, que debía atender la política social, se reduce prácticamente al tema de la “pobreza” y recientemente a la “pobreza extrema”. Con lo que se lleva al límite la subordinación de la política social a la política económica. Desplegando un proceso de transformación de obreros, bajo relaciones contractuales, a poblaciones vulnerables tuteladas por políticas asistenciales focalizadas (Álvarez, 2005: 264). En el discurso estas transformaciones se reflejan en cambios sustanciales en la reconfiguración de la relación Estado-sociedad, ya que hay un desplazamiento de un discurso centrado en los derechos sociales, que implicaban ciertas garantías de seguridad social, a acciones básicamente asistenciales de protección social, plateadas como concesiones del Estado a los más vulnerables. Cabe aclarar que a diferencia de los países centrales, donde los derechos sociales se vincularon a la condición de ciudadanía, en América Latina se asociaron más a relaciones de tutela, orientadas a poblaciones consideradas inferiores (pobres, indígenas, niños, adultos mayores), por lo que muchas de las conquistas logradas por la clase trabajadora se anulan propiciando un amplio proceso de mercantilización de bienes y servicios y expandiendo la lógica del capital a ámbitos en los que antes no tenía injerencia (Álvarez, 2005: 264).

En este sentido, vale la pena reflexionar sobre la correlación de fuerzas sociales que interviene en el proceso, que permite la incorporación y aceptación del ideario neoliberal y, que conlleva estas transformaciones.

Después de la segunda guerra Mundial se reactivó la dinámica productiva, hubo un proceso de crecimiento económico muy acelerado, por lo que se identifica una convergencia entre el periodo de posguerra y el incremento de los niveles de renta per cápita y productividad en los países de mayor desarrollo industrial (Maddison, 1991:41,44). La caída de la tasa de ganancia, iniciada en la década de 1970, debido al crecimiento y ampliación de las capacidades productivas, por la recuperación económica de Europa y el crecimiento de Japón, presionaron por la ampliación de mercados, ya que en ocasiones se tuvo que recurrir a interrupciones en el proceso de producción y de acumulación de capital (Saxe, 2001), obstaculizando la producción de plusvalía. Esta dinámica conllevó quiebras, incertidumbre financiera, desempleo y subempleo, así como inflación, crisis energética e incremento de los precios del petróleo, acompañada de la agudización de luchas y reacomodo de fuerzas, que deriva en una larga fase contractiva que inicia en 1973, caracterizada por una creciente desocupación y desigualdad y una progresiva erosión de las reglas e instituciones inherentes al modo fordista¹⁷ de regulación iniciado en la segunda guerra mundial (Buzaglo, 2014:63).

En América Latina la explicación política y técnica de tal situación difundió la idea del “agotamiento del modelo” de “sustitución de importaciones”, asociado al “populismo estatista” (Quijano, 1998: 32). La confrontación político-social que se dio entre diversos sectores (trabajadores, grupos dominantes locales y externos y la burguesía urbano-industrial vinculada a los proceso de internacionalización del capital), desencadenó la crisis a mediados de la década de 1970, que conllevó a una reconfiguración del poder a escala mundial, acompañada de la sustitución del discurso de la modernización por el de la necesaria e inevitable “globalización”, que conllevó “una reconcentración radical del control del trabajo, de los recursos

¹⁷ Producción en serie y un Estado interventor que impulsa la demanda con la mejora del salario real.

de producción y del Estado” (Quijano, 1998:40), mediante la convergencia entre procesos globales y cambios locales en las relaciones políticas entre clases y grupos sociales.

Las organizaciones obreras se debilitaron y perdieron gran parte de su influencia en el conflicto salarial y en la sociedad en general. Los salarios reales dejaron de acompañar el aumento de la productividad, la participación de los trabajadores en el ingreso disminuyó. “Las ganancias, intereses, rentas y otros ingresos de la propiedad, en cambio, aumentaron en términos absolutos, y como proporción del ingreso total” (Buzaglo, 2014:63). El factor fundamental que permitió el deterioro de la distribución trabajo/capital y el retroceso del poder de negociación de los trabajadores, a decir de Buzaglo, es la desregulación financiera, particularmente la liberación de los movimientos internacionales de capital, pues señala que “la globalización otorga al capital un decisivo derecho de veto respecto de las políticas económicas aceptables, dotándolo de un poderoso instrumento de persuasión o extorsión”. A lo que se suman los efectos de los ciclos especulativos de entradas masivas de capital, que provocan sobrevaluación y destrucción de empleos industriales, generando el desempleo estructural registrado desde la década de 1960, seguidos de salidas masivas, devaluaciones y paros generalizados” (Buzaglo, 2014:63).

Este proceso se fundamenta en la necesidad del capitalismo de buscar salidas a la crisis atribuida a la intervención del Estado en la economía, que ha conllevado a la distorsión en los mercados, hiperinflación, gasto público excesivo, deuda pública, y la caída de la tasas de ganancia del capital privado. Se plantea la necesidad de trascender la fase de capitalismo en un país o de socialismo en otro y la necesidad de fusionarse para recuperar los niveles de rentabilidad alcanzados hasta la década de 1970, por lo que se crean los mecanismos para lograr la transnacionalización, en la que la mercantilización de todos los ámbitos de la vida, será fundamental.

En este proceso cobran gran importancia las concepciones neoliberales encabezadas por Hayek, Mises, Friedman, quienes refuncionalizan la idea de la supremacía del mercado como regulador y coordinador de la vida social, así como

el carácter subsidiario del Estado, proponen controlar la inflación mediante “la flexibilización total de los mercados y la apertura de la economía” y, dada la ineficiencia del Estado proponen sustituirlo por el sector privado en las acciones, para maximizar la rentabilidad económica, incluso en la distribución de bienes y servicios sociales (Espina, 2008: 50. Suponen que son inevitables y necesarias las desigualdades sociales para el proceso económico, estableciendo que el mercado es el único espacio en el que participan todos los individuos en condiciones de iguales, por las posibilidades que tienen de desplegar su capacidad de elección, asimismo, lo presentan como el más eficiente para asignar los recursos. Asumen que los llamados “agentes económicos” pueden, por regla, tener por igual la información necesaria para evaluar los mercados y operar en ellos, planteando su funcionamiento como un orden espontáneo que se altera si hay interferencias, como la estatal, en la toma de decisiones, obstruyendo el libre funcionamiento del mercado. Se hace énfasis en las ideas de igualdad y libertad como elementos centrales en la elección individual, así la riqueza y la pobreza son efectos de la dinámica económica, que se producen al interior de un orden que supuestamente se configura de manera espontánea, entre decisiones y elecciones correctas e incorrectas, que se traducen en acciones eficientes e ineficientes.

De acuerdo con Robinson (2013) se conjugan una serie de factores que hacen posible impulsar el proceso de globalización económica: 1) una nueva relación capital-fuerza de trabajo, con la tercera parte de la fuerza de trabajo desempleada a nivel mundial (de acuerdo con datos de la OIT en 1996), lo que posibilita el impulso de reformas laborales que conllevan la precarización del empleo, flexibilización, desregulación, subcontratación, el incremento de la informalización, no redistribución, no reproducción social, no reciprocidad, no movilidad; 2) expansión de la lógica económica, extensiva e intensivamente. Extensiva entre países y a escala mundial e intensiva en ámbitos que antes no se regían por la lógica del capital que establece el imperativo de la acumulación; 3) la creación de una estructura legal y regulatoria, que acompañe y legitime el proceso y; 4) el impulso y consolidación del neoliberalismo como mecanismo para conformar un sistema globalizado de producción y finanzas.

En este contexto se articulan una serie de transformaciones en los procesos económicos, sociales, políticos y culturales, a escala mundial, como la reestructuración productiva, la reorganización en la forma de trabajo, el crecimiento del sector financiero y de servicios, la reconfiguración de la intervención estatal, que inciden en la concentración de la renta, que se traducen en ámbito del trabajo en procesos de desindustrialización, flexibilización y precarización de las condiciones de trabajo, desempleo, subempleo, el llamado “trabajo informal” (Davolos, 2012), la población excedente, el debilitamiento del sindicalismo y la marginación de la clase trabajadora de la dinámica económica y política dominantes, cuya salida se dirige a la promoción de las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONGs).

Asimismo, se despliegan diversas formas de respuesta social que se manifiestan en el aumento de la participación de las mujeres y los jóvenes en el mercado laboral, la reconstitución de un sentido colectivo de la clase trabajadora, el aumento de la conflictividad en las organizaciones de desocupados, la búsqueda de alternativas de los sectores desocupados, formas de resistencia social, estrategias de sobrevivencia y la formación de redes sociales de colaboración.

Con el proceso de globalización económica se fue articulando un gobierno mundial, con la participación de los Estados nacionales, justificado por la dinámica de apertura económica y la ampliación del mercado, debilitando a los estados-naciones periféricos, que en muchos casos cumplen funciones de intermediarios y administradores de los intereses de los sectores y fracciones predominantes, por lo que algunos autores consideran que se ha “vaciado de contenido a la democracia liberal”, por el debilitamiento estructural que se genera en las instituciones y procesos democráticos, ya que las decisiones importantes se toman en ámbitos no democráticos (Marañón, 2013). En este contexto, la institucionalidad y la correlación de fuerzas impiden la participación democrática en el diseño y aplicación de políticas que permitan la redistribución de bienes y poder político.

Con el énfasis en los aspectos económicos se difundió la idea de “no injerencia” del Estado en cuestiones económicas, aunque en los hechos, su participación responde a intereses de clase, ya que reorienta su acción hacia la desregulación, la apertura económica y comercial y, la privatización; para permitir al capital recuperar los niveles de rentabilidad esperados. Con lo que se configura un “Estado nacional de competencia” (Hirsh, 2001) fuertemente intervencionista, económica y socialmente, cuya prioridad es la movilización selectiva de las fuerzas sociales para la competencia internacional y la represión de todos los intereses que se contraponen a ella, por lo que la política estatal promueve la intensificación de desigualdades y de divisiones sociales.

En lo que se refiere a la política pública, señala Svampa (2005: 54), que se enfatiza la urgencia de tomar medidas ante la crisis y la necesidad de instrumentar las reformas estructurales. Lo que a su vez tiene dos efectos: neutralizar las críticas al nuevo programa e invisibilizar el carácter político de la decisión. Se replantea “el combate a la pobreza” como la gran prioridad de la política social, pero desvinculada de la distribución del ingreso. Al respecto, señala Cordera (2009), que en aras de la transparencia y la rendición de cuentas se incrementa la regulación fiscal y con ello la fiscalización de la política social, por lo que “[l]a política social se desprende de su discurso de justicia y garantías universales y, sometida por la emergencia fiscal, se ve avasallada por los nuevos criterios de asignación de recursos públicos”. Así, los objetivos de pleno empleo y crecimiento económico estable, se sustituyen, por los de equilibrio fiscal y estabilidad en los precios para controlar la inflación y permitir la integración del mercado global.

Al respecto confirma Ramírez (2011: 142) que el Estado modifica sus funciones, “asume las políticas de ajuste, al disminuir su gastos...vende empresas estatales y paraestatales, aumenta el precio de los servicios públicos, reduce la inversión y los gastos, principalmente los de carácter social” adoptando una perspectiva liberal, residual. Por lo que en esta nueva filosofía y perspectiva, “la política social se irá definiendo por criterios de ajuste fiscal y en la orientación casi exclusiva del “combate a la pobreza”.

Desde la última década del siglo XX el énfasis en la aplicación de la política social se centra en el tema de la “focalización”, como el principal instrumento de la política social, ampliamente promovido por organismos internacionales como el Banco Mundial (Grosh, 2009), centran su eficacia en fortalecer los procedimientos para realizar una focalización “adecuada”, con el fin de controlar y evaluar la eficacia en función de la instrumentación del programa. Sin embargo, como señala Standing (2004: 113), la política social selectiva “es siempre discrecional y cuanto más selectiva sea, más discrecional resultará su implementación”. Por lo que las estrategias para articular las políticas sociales, no corresponden a un problema técnico, aunque tengan dimensiones técnicas, sino como señala Coraggio (2002: 8) “sobre todo es un problema de poder... de lucha contra esa visión de que toda actividad humana se va a organizar mejor si se organiza como negocio, con el principio del lucro.”

Así, a partir de la crisis económica de 1982, la correlación de fuerzas en favor del capital redefinió el contexto para la construcción de políticas públicas en las que los llamados organismos internacionales se colocaron como actores centrales, propiciando la tendencia generalizada en América Latina a reducir la cuestión social al tema de la “pobreza”, y recientemente a la “pobreza extrema”, como producto de dicha crisis o de los procesos de ajuste con miras a orientar las economías nacionales al mercado mundial (Barba, 2010) .

Las políticas públicas neoliberales parten del supuesto de que lo primordial es el individuo, en ellas se incluyen formas económicas, políticas, jurídicas, subjetivas, culturales y simbólicas que legitiman y naturalizan las desigualdades sociales y la pobreza, pues se considera que incluso la competencia estimula al individuo a superarse. El individualismo se ha llevado al extremo, por lo que prevalece la idea del agente económico aislado y sus necesidades infinitas (Ugarteche, 2013), donde el “sujeto colectivo” no tiene cabida y la relación Estado- sociedad está mediada por el mercado, en la que el sujeto político ha dejado de ser ciudadano y ha sido transformado en consumidor. Así, las políticas públicas promueven la exclusión y la apropiación privada de los bienes comunes, mercantiliza todos los ámbitos de la vida y restringe el acceso a los bienes que la sociedad y la

naturaleza generan (salud, educación, servicios básicos, agua, bosques, minerales, energía, etcétera).

En síntesis, al identificar la forma como se articula el patrón de poder mundial, capitalista-colonial-moderno, alejándose cada vez más de las promesas primigenias de la modernidad, en la que se disfrutaría de libertad, igualdad y bienestar (Quijano, 2001), se evidencia que se presenta una constante tensión entre el deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de la fuerza laboral, la demanda constante de respuesta a sus necesidades y la acción del Estado, por lo que la legitimidad se sustenta de manera sustancial en la construcción de un paradigma que articula la correlación de fuerzas sociales en favor primordialmente del capital.

3. Deconstruyendo la concepción dominante de la política “pública”. Contribuciones del debate latinoamericano.

En este apartado se recupera el debate latinoamericano sobre las políticas públicas, asociadas a la forma como se ha planteado la “nueva cuestión social”¹⁸ a partir de diversas reflexiones en torno a la reforma del Estado, los cuestionamientos a la democracia representativa y la búsqueda de mecanismos para transitar a formas de participación democráticas. Dichos cuestionamientos parten de una perspectiva crítica que plantea la necesidad de un giro epistemológico que permita resignificar el concepto de políticas públicas mediante prácticas y estrategias de participación que han sido minimizadas o ignoradas históricamente, vinculadas a otras formas de producción económica, reproducción social y participación política, con la finalidad de visibilizar, revalorar e incorporar “lo público no estatal”.

Lo anterior conlleva, como sugiere Marañón (2013) a recuperar la centralidad de la política, del poder y del Estado en el análisis y el diseño de políticas públicas, para

¹⁸ Barba (2010: 24-25) se refiere a la “nueva cuestión social” con la finalidad de descentrar el enfoque de la acción pública que se ha orientado principalmente a la pobreza, específicamente la “pobreza extrema” para plantear la necesidad de reconstruir la ciudadanía social, a la luz de la nueva realidad, caracterizada por “la precarización del empleo y el debilitamiento de los mecanismos de protección social erigidos por los estados de bienestar”.

dar cabida a otras experiencias de participación colectivas, que responden a otro horizonte de sentido histórico y a otra racionalidad, a otro sentido ético que busca impulsar otra economía, otra sociedad. Desde esta perspectiva se ha abierto el debate cuestionando no sólo las funciones del Estado sino también la democracia representativa y la concepción que se ha construido sobre lo público de las políticas públicas. Esto, con la finalidad de revalorar otros saberes y prácticas que permitan incorporar, visibilizar y promover diversos mecanismos y espacios de participación social, para la construcción de “políticas públicas no estatales”.

En este sentido, y retomando lo que plantea Boaventura de Sousa (2014: 12) la posibilidad de reconstruir, formular y legitimar alternativas para una sociedad más justa y libre, requiere reflexionar desde otras epistemologías, es decir, desde otras visiones de mundo que pasan necesariamente por otras construcciones de sentido y que demandan conceptos propios. Hace estos planteamientos ante el temor de que en Europa regresen a las condiciones de trabajo del siglo XIX, por el incremento del trabajo sin derechos, la inestabilidad y un Estado social sin bienestar pues no interviene en la redistribución de la riqueza.

Dicho temor ha sido compartido, no sólo en Europa sino ampliamente en América Latina, propiciando reflexiones críticas sobre el contexto sociopolítico mundial, ante el deterioro de la naturaleza y de las condiciones de vida de amplios sectores de la población, que se manifiesta en la mundialización de la pobreza, la creciente polarización social, el desempleo, la desigualdad y en general una creciente situación de vulnerabilidad para la mayoría, frente al predominio de una racionalidad económica-instrumental que mercantiliza y privatiza la vida misma, en la búsqueda de ganancias para la acumulación de capital.

a) Redemocratización de la “democracia” y participación ciudadana: lo público no estatal.

En América Latina se busca profundizar en el debate relacionado con el papel del Estado y las políticas “públicas” cuestionando su carácter público, permitiendo visibilizar y revalorar espacios públicos no estatales.

En este sentido, Bresser y Cunill (1998: 25) apuntan que junto con la crisis económica de los años 80 del siglo XX, se presenta una crisis del Estado, generando esencialmente dos posturas respecto al papel del Estado, una que promueve la idea del Estado mínimo y otra que demandaba su reconstrucción para promover el ajuste fiscal, redimensionar su actividad productiva y acompañar el proceso de apertura comercial, esta segunda postura se dividió en dos vías: una conservadora concentrada en la flexibilización de los mercados de trabajo y otra progresista que “profundiza el régimen democrático y amplía el espacio público no estatal”. Partiendo de que la acumulación capitalista en la fase neoliberal propició la concentración de la riqueza, el incremento de la desigualdad y la pobreza acompañada de altos índices de violencia, pero también incentivó “la innovación social en la resolución de problemas colectivos” vinculada al retorno a formas de propiedad y control social públicas no estatales que en ocasiones pueden “constituirse en una dimensión clave de la vida social”.

Pues como señala Quijano (1988: 21) lo privado es moldeado por el interés capitalista y lo que hemos denominado “público” por lo estatal, aunque en ambos casos subyace la razón instrumental que parte de los mismos supuestos y categorías ya que este público estatal corresponde a ese privado. De ahí que sea necesario resignificar la problemática de lo público y lo privado, a partir de identificar otros privados, contrapuestos a la propiedad privada y la estructura de poder que la sostiene, a los que les correspondería lo público no estatal, contrapuesto a lo público estatal, pues mientras el Estado por su naturaleza se constituye como un conjunto de “prácticas e instituciones colocadas por encima y por fuera de la cotidianidad de la sociedad civil” (Quijano, 1988: 34-35), en la relación entre lo que denomina lo “privado-social” y lo público no estatal, lo público existe como instancia de articulación de ese privado social, pues de lo contrario alteraría su naturaleza y se convertiría en Estado. Al respecto señala Quijano que América Latina se caracteriza porque “presenta a todo lo largo de su historia ese peculiar desencuentro” con el Estado, en donde pueden existir, generar y reproducir instituciones, no sólo por fuera, sino muchas veces en contra de las instituciones de la sociedad civil, lo que torna aún más confuso el debate en torno

al Estado y la Sociedad Civil en América Latina, ya que se plantea desde el análisis convencional una supuesta correspondencia entre las instituciones del Estado y el carácter de la sociedad civil, por lo que no cuestiona la representatividad de ese Estado, a pesar de que nuestra experiencia histórica se despliega en contra de esos supuestos.

En este contexto se hace visible “el sector productivo público no estatal” considerado como el espacio de la democracia participativa o directa, relacionada con la participación ciudadana en los asuntos públicos. Se refiere a organizaciones o formas de control “públicas” porque responden al interés general y son “no estatales” porque no forman parte del aparato de Estado. Desde esta perspectiva, plantear lo público no estatal conlleva desplazar la discusión que le asigna al Estado o al mercado las funciones de “organizadores exclusivos de la vida social” (Bresser y Cunill, 1998:26-321). Se considera que hay una importancia creciente en diversos espacios del ámbito latinoamericano en los que “lo público no estatal” se constituye como una forma de proteger “los derechos que cada ciudadano tiene de que el patrimonio público sea de hecho público y no capturado por intereses particulares”. Partiendo de que el Estado en las últimas décadas del siglo XX experimentó un proceso de privatización “dominado y capturado por intereses particulares, tanto de corporaciones privadas como de las propias burocracias”.

Lo anterior se expresa en una mayor demanda de participación ciudadana asociada a la formulación y gestión de políticas públicas, en la búsqueda por afirmar los derechos sociales, mediante mecanismos de democracia directa que se hacen visibles y adquieren importancia y respaldo jurídico como son el referendo, las iniciativas populares, la revocación de mandato, el plebiscito que se consolidan con acciones de interés público, además se cobra conciencia sobre la importancia de transparentar la acción del Estado mediante el control social. Por ello se plantea que la finalidad de fortalecer lo público no estatal “es la construcción de ciudadanía en su dimensión material y política” que “requiere

expresarse en una redistribución del poder político y social.” (Bresser y Cunill, 1998: 53).

Desde la década de 1960 en que el acelerado proceso de industrialización y urbanización empezaba a generar un excedente cada vez mayor de fuerza de trabajo, se inició el debate sobre los requisitos estructurales de la democracia que tiene que ver con su capacidad redistributiva (Moore, citado por Sousa, 2003), lo que genera tensión entre capitalismo y democracia. Se considera que la democracia representativa funcionó, aunque también de manera fragmentada, durante el Estado de Bienestar, pues las demandas de la clase trabajadora se canalizaban a través de las corporaciones, además el empleo asalariado era el que se consideraba como el eje articulador de la vida social. Sousa (2003) señala que el debate sobre la democracia que se profundizó con el proceso de globalización aborda diversas cuestiones no resueltas que remiten al debate entre democracia representativa y democracia participativa, principalmente en países donde “la diversidad de intereses choca con el particularismo de élites económicas” en busca de otras formas de institucionalidad de la democracia. Un aspecto importante es que en el debate hay una “resignificación de las prácticas democráticas”, logrando colocar el problema de la relación entre representación y diversidad étnica, cultural y social.

Para Boaventura de Sousa (2003: 21) se trata de “la reinención de la democracia participativa en los países del Sur” ligada a los recientes procesos de democratización, que ponen en cuestión “una identidad que les fue atribuida externamente por un Estado colonial o por un Estado autoritario y discriminador”. Aunque se puede considerar que lo que ha sucedido es que se han hecho visibles prácticas de participación política presentes en diversos sectores de la población, que históricamente han actuado al margen del modelo de “desarrollo” capitalista. Un conjunto de prácticas que desde la racionalidad instrumental medios-fines son ignoradas, como el ejercicio de la democracia directa, mediante la participación del conjunto de la comunidad en la toma de decisiones, en oposición a la democracia representativa que aleja cada vez más a quienes toman las decisiones de los

beneficiados o afectados, la colaboración en lugar de la competencia, la construcción de relaciones horizontales en lugar de un ordenamiento social jerarquizado, y la solidaridad y reciprocidad en vez de la acumulación individual. Desde estos espacios de construcción de relaciones sociales que parten de racionalidades alternativas a la instrumental, es que se ha impulsado la crítica creciente a la democracia liberal, que en muchas ocasiones limita la participación a un aspecto procedimental de elección de representantes, se plantea el impulso de nuevas formas en la toma de decisiones mediante la democracia directa (Genro, 1999: 55).

La perspectiva de participación ciudadana en la construcción de políticas públicas se ha impulsado esencialmente por gobiernos de izquierda con una visión progresista en términos de inclusión social. Gobiernos que manifiestan interés por promover procesos de participación ciudadana en diversos ámbitos de la vida de sus localidades, se refiere a experiencias que han cobrado fuerza en diferentes ciudades de América Latina (Porto Alegre, Caracas, Montevideo, Lima, entre otras). A partir de cuestionar las posturas de sectores conservadores de la sociedad que proponen desconcentraciones y descentralizaciones administrativas, buscando disminuir su responsabilidad en la política social para transferirla a los gobiernos nacionales a los gobiernos locales, aunque sin los recursos adecuados (Vázquez, 1999: 30). Por lo que se considera que lo hace falta es lograr una descentralización política donde las personas pasen de ser solamente contribuyentes a ser realmente ciudadanos que participan en el acto de gobernar.

b) Transición de lo Estatal-privado a la resignificación de lo público social.

A decir de Genro Tarso (1999: 49), ex-intendente de Porto Alegre, Brasil, “El proceso de globalización económica [...] exige de todos [...] una reflexión a partir de nuevas categorías políticas y nuevas categorías económicas” ante la crisis del Estado y de representación”, que ha llevado, entre otras cosas a la “separación

estructural Estado-sociedad, que separa el interés público del interés estatal”. Para él “la crisis aguda de degradación del Estado brasileño impone la necesidad de una ruptura epistemológica y política para la formulación de alternativas radicalmente democráticas para la sociedad brasileña”. Retoma las propuestas de Oskar Negt quien propone la noción de “espacio público oposicional”, para contraponerse a la ilusión estatista de la izquierda durante la primera mitad del siglo XX, que identifica lo público con lo estatal, pero “que en realidad subsumió lo público en lo estatal y éste en lo privado”

Pues como señala Marañón (2010: 156) para lograr una gestión participativa se requiere “una reformulación de las concepciones predominantes de política y de participación”, así como el reconocimiento de la heterogeneidad de los actores involucrados, “sus diferentes racionalidades, intereses, percepciones y posiciones”. Por lo que señala que “lo público no estatal” plantea el surgimiento de una institucionalidad que puede tener dos vertientes: “la necesidad de tornar la gestión pública más permeable a las demandas de la sociedad y, retirar del ámbito del Estado y de los agentes sociales privilegiados el monopolio exclusivo de la definición de la agenda social” (Marañón, 2010: 168). Ya que, como señala Genro (1999: 54) “en la base de la concepción “naturalista” del Estado, traducida por el neoliberalismo”, hay una visión ético-política de cómo debe reproducirse la sociedad y cómo deben distribuirse los bienes, imponiendo “hegemonícamente una determinada concepción ético-política, que artificialmente transformó valores particulares [...] en valores universales”.

Balance

En la revisión histórica hecha por diversos autores podemos identificar que mientras el desarrollo de la estructura productiva no depende, de manera fundamental, de la reproducción social, es decir de la reproducción de la fuerza de trabajo, ya sea porque hay disponible un gran excedente de mano de obra, o porque el desarrollo de las fuerzas productivas basado en la tecnología le permite prescindir de ella, la intervención del Estado mediante la llamada política “pública”

y específicamente la política social, se desentiende en gran medida de la inclusión social. Sin embargo, cuando la estabilidad y continuidad del patrón de poder y de acumulación se ven amenazadas por las demandas generadas por el incremento de la desigualdad y la marginalidad (crisis de 1929, segunda posguerra, crisis financiera de 2008), se otorgan ciertas concesiones mediante políticas sociales que incorporan algunos derechos (seguro social, salario mínimo, servicios de salud y educación, programas de vivienda), por lo que se referían a programas de seguridad social, pero vistas estas concesiones desde una perspectiva histórico-estructural se constata que se van reduciendo cada vez más a lo mínimo tolerable, derivando en programas de protección social, primordialmente asistenciales, que durante la fase neoliberal del capitalismo transitan de un discurso de “combate a la pobreza” a uno de “alivio a la pobreza”, sin alterar la estructura de dominación y explotación en las que se sustenta el patrón de poder mundial capitalista-colonial-moderno, cada vez más excluyente.

La perspectiva descolonial permite cuestionar la forma como se erige una visión del Estado concebido como ente superior, organizador de la vida social y representante del “bien común” y, de la democracia representativa como la única forma posible de participación de la sociedad en la toma de decisiones, invisibilizando las relaciones de poder mediante la construcción del conocimiento que separa analíticamente las diferentes esferas de la vida social (económico, político, social), para legitimar la dominación como un elemento necesario para establecer el orden social y garantizar la propiedad privada. Lo anterior con la finalidad de replantear la participación social en la gestión de la sociedad en su conjunto, a través de formas políticas no estatales, que permitan romper con las relaciones de mando-obediencia verticales. Lo que conlleva una resignificación de la política que no se centra sólo en lo estatal, sino en otros ámbitos de la vida social.

Esto conlleva cuestionar el carácter “público” de las políticas reconociendo que lo público no se refiere exclusivamente al Estado, sino que se refiere al conjunto de la sociedad, involucrada en la toma de decisiones, orientadas a contrarrestar los

intereses individuales, sectoriales o partidarios que tienden a mercantilizar la política social, y que han hecho que los derechos sociales dependan de condiciones materiales y/o financieras, lo que demanda ampliar y fortalecer espacios públicos de participación orientados a cuestionar las estructuras de dominación y explotación que sostienen el patrón de poder.

Asimismo, al revisar las propuesta orientadas a dar un giro epistemológico que signifique la ampliación del concepto de política pública (de lo estatal a lo social) para dar paso a lo “no estatal” se identifica que este giro epistemológico, sigue planteando que la única forma de autoridad pública es el Estado. Así, lo “no estatal” se restringe a la participación en la toma de decisiones en áreas restringidas de la vida social, especialmente en lo referente a lo local y la satisfacción de necesidades básicas. Frente a estas propuestas, la perspectiva descolonial plantea la participación social en la gestión de la sociedad en su conjunto, a través de formas políticas no estatales, que permitan romper con las relaciones de mando-obediencia verticales.

Capítulo III. Límites estructurales de las políticas estatales de “combate a la pobreza” en Brasil. 1990-2014

Introducción

En este capítulo se analiza el caso de Brasil que, por sus especificidades, permite delinear las causas estructurales de la “pobreza”, identificadas esencialmente en dos procesos históricos que persisten: marginalidad social y colonialidad del poder, imponiendo límites a las políticas aplicadas para enfrentarla.

Se recuperan algunas particularidades de la experiencia histórica en la construcción y aplicación de políticas para enfrentar la “pobreza” en América Latina, tomando el caso de Brasil por la resonancia que han tenido las estrategias de los gobiernos pos-neoliberales en la región. En donde encontramos especificidades en la forma de gobernar, de los llamados gobiernos “progresistas”, que si bien impulsan proyectos buscando responder a las demandas sociales, siguen enmarcados en un Estado esencialmente neoliberal conformado por instituciones y normas que continúan inscritos en el ideario del “progreso-desarrollo”, siendo su principal objetivo alcanzar mayor crecimiento económico y articularse al mercado mundial, como estrategia para superar la “pobreza”, lo que le marca límites y posibilidades interesantes a este proyecto planteado como pos-neoliberal.

Derivado de lo anterior, resulta interesante analizar, desde la perspectiva descolonial, que cuestiona el patrón de poder (estructura de dominación, explotación y, conflicto), la forma como se expresa en el contexto brasileño la articulación entre Estado y gobierno, y cómo se reconfigura su relación con la sociedad, expresada mediante las llamadas políticas “públicas”, particularmente en las estrategias de aplicación de las políticas sociales de “combate a la pobreza”, específicamente los Programas de Transferencias Condicionadas, que han alcanzado gran difusión en la región. Lo anterior, considerando que dichas políticas son similares en la concepción, a las políticas neoliberales, pero que por

las especificidades del país en la correlación de fuerzas sociales que se conjugan en Brasil, deriva en formas de operación y resultados diferenciados, articulando proyectos de Estado neoliberal y gobiernos pos-neoliberales, aunque enmarcados en el paradigma hegemónico imperante en el diseño y aplicación de dichas políticas, lo que le impone límites a las acciones para reducir y/o eliminar la “pobreza”.

Así, desde el enfoque descolonial se propone un análisis tomando en cuenta el contexto histórico-estructural y la correlación de fuerzas, articuladas a la dinámica mundial, regional y nacional, que intervienen en la operación de la política social y, que para el caso de Brasil, da cuenta de la incorporación de medidas denominadas anti-cíclicas (universalización de pensiones, creación y formalización de empleo e incremento del salario real, entre otras), que también permiten delinear prácticas orientadas a la construcción de otro tipo de políticas, evidenciando que si bien, las políticas sociales neoliberales de “combate a la pobreza”, por si mismas no inciden en las condiciones estructurales que la reproducen y mantienen, las estrategias emprendidas por los gobiernos pos-neoliberales y enriquecidas por las prácticas populares, abren las posibilidades de participación y construcción de otros horizontes de sentido histórico en la organización de la vida en sociedad. Lo que alerta a las élites en el poder que buscan limitar la expansión de propuestas que se salen del ideario “progreso-desarrollo”. Esta experiencia pone en el espacio de acción social la tensión entre dos racionalidades, una instrumental y otra liberadora que busca la igualdad.

El capítulo parte de reconocer que Brasil ha tenido gran influencia a escala regional, por la aplicación de estrategias pos-neoliberales impulsadas en sus políticas contra la “pobreza”, aunque éstas siguen enmarcadas en los lineamientos de la política estatal neoliberal, por los límites que establece el patrón de poder mundial, debiendo cumplir su función de dar continuidad al proyecto capitalista, inscrito en el ideario del “progreso-desarrollo”, sin tocar la estructura oligárquico-burguesa, que ha sabido reciclarse, manteniendo la estructura de dominación y explotación, aunque otorgue ciertas concesiones, permitiendo la participación

popular, creando expectativas de consumo, ampliando el crédito y reconociendo otras formas de organización, lo que a la vez permite regenerar el ideario del “progreso-desarrollo” y bloquear la crítica. No obstante, no puede frenar la expansión de demandas que surgen de propuestas y prácticas alternativas, que con la crisis brasileña actual podrían tomar mayor fuerza.

La estructura del capítulo se desarrolla en cuatro apartados: en el primero se presenta el contexto histórico-estructural que enmarca la incorporación de Brasil en la dinámica global, en la fase neoliberal de la acumulación capitalista, atendiendo las especificidades que caracterizan a la región latinoamericana en su condición de dependencia y subordinación al mercado mundial. Esto con la finalidad de dar cuenta de los aspectos que inciden en el cambio de patrón de acumulación, profundizando los procesos de marginalidad social y desempleo estructural en el mundo y en América Latina.

En el segundo, se analiza la correlación de fuerzas que intervienen en la reconfiguración de la relación Estado-sociedad, y los aspectos derivados del cambio de patrón de acumulación de riqueza y poder, para caracterizar la disputa contemporánea capital-trabajo y explicar cómo incide la correlación de fuerzas en favor principalmente del capital en los procesos de marginalidad social y desempleo estructural, registrando constantes incrementos de la desigualdad y la “pobreza”, poniendo de manifiesto la imposibilidad y/o el desinterés del modelo de “desarrollo” de incorporar a amplios sectores de la población.

El tercero, da cuenta del proceso histórico que legitima la dominación y la explotación, naturalizando la desigualdad y la “pobreza”. Se analizan las especificidades del paradigma hegemónico imperante que se expresa en el diseño y operación de la política social brasileña, históricamente fragmentada, evidenciando el “divorcio” entre la política social y la política económica, en un proceso de constante subordinación de la primera a la segunda, proceso que se enfatiza con la institucionalización de la política social neoliberal. Así, mientras la política económica impulsa la desregulación del mercado de trabajo, la eliminación de los derechos laborales y el deterioro del salario real, la política social neoliberal

se orienta a “aliviar” las consecuencias derivadas de dichos procesos, específicamente mediante los Programas de Transferencias Condicionadas.

En el cuarto apartado, reconociendo que la aplicación de la política social neoliberal responde a contextos diferenciados por la correlación de fuerzas que intervienen en el proceso, y que le imprimen características particulares en cada país, se recuperan algunas estrategias y experiencias en la operación de los programas, para señalar que éstas abren las posibilidades a la construcción de otro tipo de políticas, que al incorporar ciertas demandas de la población, delinean aspectos que salen del ideario capitalista del “progreso-desarrollo”, permitiendo cuestionar el paradigma hegemónico y los límites estructurales que impone la concepción de “pobreza”, que parte de considerarla un problema esencialmente individual, económico, natural, inevitable e inmutable y no como lo que es, resultado de un proceso social, político, histórico que se puede transformar, revalorando los procesos y acciones orientadas a la construcción de políticas públicas que responden a otros sentidos históricos de la organización social.

1. Contexto histórico-estructural de la incorporación de Brasil en la dinámica global.

En este apartado se recupera la reflexión en torno a los factores histórico-estructurales que intervienen en la difusión de nuevas formas de organización social y reestructuración de las relaciones sociales, en un periodo histórico en el que el predominio del capital financiero, producto de la transformación estructural de la relación entre la esfera de la producción y de la circulación del capital y, la hipertecnocratización de los procesos económicos y sociales, que asume que sólo con el desarrollo científico y técnico se pueden lograr mejores condiciones de vida. Además, tomando en cuenta las particularidades que marcan la incorporación de los países periféricos al mercado mundial, en su condición de subordinación, profundizando la heterogeneidad estructural construida históricamente y, propiciando el incremento del desempleo estructural.

a) Crisis económica, deuda y cambio de patrón de acumulación

Desde finales de la década de 1960 el modelo de desarrollo seguido por varios países de América Latina, basado en la industrialización y la sustitución de importaciones, empezó a mostrar signos de crisis por la disminución del ritmo de crecimiento de la actividad económica, la pérdida de acumulación, la caída de la tasa de ganancia del capital, el incremento del desempleo y la inflación, entrando en una fase de estancamiento que duró la mayor parte de la década de 1970 (Harvey, 2007; Robinson, 2013, Ugarteche, 2013).

Ante esta situación, los llamados países en vías de “desarrollo”, específicamente los de América Latina, se vieron forzados a solicitar créditos para reactivar sus economías, aunque en condiciones de desventaja, así, contrajeron deudas que posteriormente se vieron imposibilitados a cubrir. Mediante la refinanciación de sus deudas fueron obligados a aplicar reformas neoliberales, delineadas por el Departamento del Tesoro estadounidense y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esto permitió, como señala Harvey (2007), que a partir de entonces el FMI y el Banco Mundial se convirtieran en los centros de propagación de la ortodoxia neoliberal en la que el intercambio del mercado fue la guía de toda acción humana, estableciendo como necesarias reformas institucionales que facilitaran dicho intercambio a escala global; entre éstas se propuso la privatización de empresas y servicios públicos, para permitir la libre competencia, controlar la inflación, crear legislaciones flexibles al mercado de trabajo y recortes al gasto social.

En el caso de Brasil, la crisis económica del capitalismo, que inicia en 1973 por la primera crisis del petróleo, se expresa en el estancamiento del Producto Interno Bruto, el descontrolado proceso inflacionario y la crisis fiscal-financiera del Estado (Pochmann, 2008), acompañada del recrudecimiento de la situación social, por el incremento de la desigualdad social, la “pobreza” y la disminución en las posibilidades de movilidad social, configurando una fase coyuntural de desestructuración del trabajo urbano, caracterizada por restricciones e inestabilidad macroeconómicas, con pequeños ciclos de crecimiento y recesión.

La tasa de interés de la deuda externa de Brasil al inicio de la década de 1970 era de 4.5% al año, para finales de esta misma década había llegado a 21.5% (Mance, 2013:47). Este aumento se debió a que los países centrales, con la finalidad de combatir su inflación interna, presionada por el aumento del precio del petróleo, aumentaron los intereses, lo que obligó al país a adquirir nuevas deudas para pagar parte de los intereses generados.

Asociado a lo anterior, el denominado “agotamiento del patrón de desarrollo” centrado en la industrialización, desarticula el proyecto nacional desarrollista y toma como alternativa el proyecto liberal-internacionalista. A partir de la década de 1990, se inserta en el proceso general de globalización financiera y la implementación de un conjunto de reformas: administrativa del Estado, apertura comercial y financiera, privatizaciones, desregulación de las relaciones de trabajo, seguridad social, estabilización de la moneda, con la institucionalización del “Plan Real” de estabilización monetaria en 1994, (Pochmann, 2008), propiciando la incorporación de Brasil al circuito financiero internacional, como receptor de recursos externos, por la apertura comercial.

El periodo de 1981 a 2004 se caracteriza por la pérdida de dinamismo del capitalismo brasileño, la tasa media anual de variación del PIB representó apenas una tercera parte de la tasa registrada entre 1950 y 1980, lo que limita la creación de puestos de trabajo. Entre 1980 y 2003 el desempleo se multiplicó por 3.5 veces, incluyendo segmentos de la población con mayores grados de escolaridad y se registra una disminución constante del salario real. Al respecto, señala Pochmann (2008: 23), que en 25 años, la pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo es de 50%, y la participación del rendimiento del trabajo en la renta nacional que en 1980 era de 50%, para 2003 representa sólo el 36%. Así, la economía brasileña que en 1980 ocupaba el 8° lugar en la economía mundial, para 2003 pasa al lugar 14.

A decir de Pochmann (2008: 23), Brasil registra un cierto regreso al modelo de inserción internacional practicado en el siglo XIX, cuando destacó como una de las economías productoras de bienes agrícolas como café, caucho, algodón, pimienta,

entre otras. Ya que es cada vez más la especialización en términos de producción y exportación de bienes primarios con bajo valor agregado, reducido contenido tecnológico, producción agrícola y de manera importante el extractivismo¹⁹. En este contexto, se sigue sosteniendo que hay sólo una vía para el desarrollo de la sociedad, que es la incorporación creciente al mercado mundial, este discurso juega el mismo papel que la idea del desarrollo en la década de 1950, por lo que los países y sus gobiernos se orientan a generar las condiciones adecuadas para atraer la inversión extranjera y hacen énfasis en la necesidad de capacitar a la población para incorporarse a los puestos de trabajo que demandan las grandes empresas.

Este proceso se acompaña de la profundización del ciclo de financiarización de la riqueza en Brasil, que de acuerdo con Pochmann (2008) en las últimas dos décadas, ocurre en consonancia con la desestructuración del mercado de trabajo. En consecuencia, el desempleo, desasalariamiento y la precarización del trabajo van marcando una nueva polarización social, como se expone en el siguiente apartado.

b) Financiarización de la economía, hipértecnocratización y desempleo estructural

En la fase neoliberal del capitalismo global, la financiarización de la economía, es decir, la transformación estructural de la relación entre la esfera de la producción y de la circulación ha propiciado el incremento del desempleo estructural. Al respecto Ugarteche (2013) señala que “la nueva economía mundial”, en los últimos treinta años, privilegia al capital financiero transnacional, en detrimento del capital productivo y de la participación activa del Estado, fomentado la

¹⁹ El extractivismo, de acuerdo con Svampa y Antonelli (2009:15), es un “modelo de desarrollo” extractivo-exportador ligado a la explotación de los recursos naturales, que ha tenido una expansión exponencial en los últimos años, en diversos países de América Latina, asimismo, esta actividad ha estado marcada históricamente “por la constitución de enclaves coloniales, altamente destructivos de las economías locales y directamente relacionados con la esclavización y empobrecimiento de las poblaciones”.

concentración del ingreso en el complejo financiero bancario y en los sectores extractivos energéticos, por lo que establece, “la financiarización ha llevado a una economía ficticia, diez veces mayor que el PIB mundial real”, controlada desde el complejo bancario estadounidense y británico, creando una ficción teórica que da precio a instrumentos financieros derivados de “un valor real subyacente”, a partir de un mecanismo de concentración del ingreso mundial que deriva en el valor financiero de un producto (Ugarteche, 2013:27). En un contexto en que se desplaza fuerza de trabajo, individual viva por trabajo socialmente acumulado (Quijano, 2010 citado por Ugarteche, 2013:30). Apunta que los cambios tecnológicos se diseñan en las economías “maduras” para reducir el costo de la mano de obra, pero que en las economías “emergentes” dicha tecnología reduce el empleo nuevo (Ugarteche, 2013: 31).

Además, la implantación del nuevo paradigma tecno-económico basado en la informática, debido al desarrollo de las tecnologías de información y comunicación, contribuyó a la transformación de la actividad económica, el reemplazo en el patrón tecnológico, bajo nuevas forma de organización, expulsó fuerza de trabajo en función de procesos de transición propios de la revolución tecnológica, que prácticamente no requiere fuerza de trabajo individual viva sino trabajo socialmente acumulado, lo que permite reestructurar las relaciones capitalistas a partir de la flexibilización, individualización y precarización del trabajo (Quijano, 2010 citado por Ugarteche, 2013: 50). Así, las empresas trasnacionales y la gran banca tienen utilidades que surgen de sus actividades fuera de las fronteras de las economías “maduras”, por lo que sus utilidades no inciden en el crecimiento económico, en la generación del empleo o la mejora de la distribución del ingreso de dichas economías, pero sí en su cotización en bolsa.

De acuerdo con Harvey (2007), una tendencia general, durante la fase neoliberal de acumulación de capital, ha sido la compra sobre acciones de las compañías, donde lo importante es el valor de las acciones, no de la producción (acciones de especulación), haciéndose una práctica común que las pérdidas en la producción se recuperen mediante operaciones financieras (operaciones de crédito y seguros,

especulación de mercados futuros y de divisas inestables). Con esto, se generó una ola de innovaciones de los servicios financieros, donde los altos directivos de empresas y los jefes del aparato financiero, adquieren tanto poder económico que pueden influir en los procesos políticos, ejerciendo presión sobre las decisiones estatales, pues lo más importante son los activos financieros para moverse a escala global.

Se impulsa así un proceso de desenvolvimiento desigual, en el que la liquidez de la economía internacional requiere la aplicación de los desarrollos tecnológicos en la economía y la finanzas (Vilas, 1998), pues éstas son la fuerza conductora de la expansión mundial del capital, que conjuga tecnologías informáticas de punta con condiciones laborales precarias, por lo que se despliega “el carácter desigual y combinado del desarrollo capitalista”, donde el capital financiero puede moverse de país en país, pero no la fuerza de trabajo, lo que le sirve como estrategia para someterla a peores condiciones. Como parte del proceso, se impulsan políticas estatales de flexibilización, que derivan en la pérdida de condiciones institucionales de seguridad laboral y social y, la sustitución del derecho laboral por el derecho civil o comercial y el deterioro de los salarios reales (Harvey, 2007).

En Brasil a principios de la década de 1990 se empieza a delinear un proyecto análogo al de otros países latinoamericanos, alineados al ideario neoliberal, desde la década de 1980. Brasil, con relación a otros países (Chile, Bolivia, México y Argentina), impulsó más tarde las políticas de ajuste fiscal. De acuerdo con Sader (2004), “la temporalidad específica de Brasil motivó que la salida de la dictadura militar desembocase en un clima poco propicio, en un primer momento, al neoliberalismo”. Ya que los movimientos sociales emergentes, propiciaron el regreso a la democracia, que se consolidó institucionalmente con una nueva Constitución, reconociendo derechos ciudadanos que habían sido negados por la dictadura.

En Brasil la difusión del proyecto neoliberal se resume en los fundamentos que posteriormente señalará Fernando Henrique Cardoso, en un discurso en 2001,

siendo presidente de Brasil, en el que señala la necesidad de “romper paradigmas”, refiriéndose a romper con la teoría de la dependencia, a la que considera una explicación mecanicista que plantea que “nada va a cambiar” (Cardoso, 2001: 68), apunta que eso no es posible porque todo es cambiante, como en Brasil, donde el interés de los empresarios era asociarse con el gran capital internacional. Desestima las explicaciones de lo que él denomina “pensamiento dominante”, refiriéndose a la teoría de la dependencia, pues considera que establece un vínculo entre autoritarismo y desarrollo capitalista, para señalar, como contrario, que lo que se está difundiendo es la democracia, recurre a Kuhn en lo que se refiere a la explicación sobre los paradigmas científicos, para plantear la necesidad de romper con los paradigmas y “proponer otra visión”, a partir de las grandes transformaciones que ha generado la globalización, presentándola como “una inmensa fragmentación de las estructuras tradicionales de clase” (Cardoso, 2001: 70), que según él se refleja en el Congreso, con “una multitud de pequeños y grandes intereses que se organizan, mientras los partidos quedan al margen”, además de “la penetración del sistema financiero internacional y las técnicas modernas de comunicación”, por lo que señala viven un “momento de pos-imperialismo”, en el que los sectores económicos ya no necesitan del Estado para imponer un conjunto de reglas, “ya no se requiere del Estado para los fines económicos”, sin embargo, apunta que hay procesos “que requieren del Estado pero por razones... que no tienen que ver con la lógica del mercado”.

En estas aseveraciones se puede identificar un manejo del discurso en el que se plantea al Estado y al mercado como agentes neutrales y las posibilidades de mayor integración social mediante la reconstitución de la democracia representativa, lo que abona el camino para la recepción del ideario neoliberal.

En síntesis, en la fase neoliberal de acumulación de capital el patrón de poder hegemónico se caracteriza por el desempleo estructural, la financiarización de la economía y la hipertecnocratización de la racionalidad instrumental (Marañón, 2014), que se expresan en cada vez menor capacidad e interés en generar

empleo asalariado estable, dejando en una situación de marginalidad a amplios sectores de la población, por las dificultades del mercado laboral para absorber la abundante y creciente fuerza de trabajo. Esta situación deriva de la disputa capital-trabajo que históricamente se ha configurado en favor del primero y donde la acción del Estado ha sido fundamental para que así sea, creando las condiciones para extender la lógica mercantil hacia sectores que habían quedado fuera de la acumulación capitalista (agricultura campesina, propiedad colectiva, bienes y servicios públicos) e insertando a los pobres en estrategias individualistas que contribuyen a debilitar las luchas sociales colectivas y convirtiéndolos en un obstáculo para el “desarrollo”, el crecimiento económico y la acumulación de ganancias.

Por lo que el análisis de las circunstancias históricas en las que se reconfigura la relación Estado-sociedad mediada por la preponderancia del mercado, permite vislumbrar los alcances y limitaciones de la propuesta brasileña de desarrollo capitalista, impulsada a principios del siglo XX.

2. Reconfiguración de la relación Estado-sociedad y la disputa capital-trabajo.

En este apartado se analiza la correlación de fuerzas que intervienen en la reconfiguración de la relación Estado-sociedad, expresada en la disputa capital-trabajo, evidenciando que en la fase neoliberal la primacía del mercado ha sido fundamental para entender dicha relación, ya que como analizamos en el segundo capítulo, a partir de la década de 1970 se inicia la desarticulación del llamado “Estado de bienestar” y el abandono de la idea del “pacto social”, que conllevó el desmantelamiento de las estructuras de la sociedad salarial. En este proceso se abandonan los objetivos de lograr el pleno empleo, la redistribución del ingreso, la integración social y el papel del Estado como regulador del desempeño del capital, para reorientar su acción hacia la desregulación, la apertura económica y comercial y, la privatización. Asimismo, la articulación de un gobierno mundial, con

la participación de los Estados nacionales, debilita a los estados-naciones periféricos, ya que las decisiones importantes se toman en ámbitos no democráticos (Marañón, 2013).

En este contexto, la institucionalidad y la correlación de fuerzas impiden la participación democrática en el diseño y aplicación de políticas que permitan la redistribución de bienes y poder político. Aunque también, la participación social en la disputa por la defensa de los derechos sociales cada vez más limitados, juega un papel importante en la conformación de los gobiernos llamados “progresistas”, dando cuenta de la tensión entre intereses públicos y privados, nacionales e internacionales que se articulan de manera contradictoria.

Como señala Harvey (2007), en este proceso el apoyo a las instituciones financieras y la integridad del sistema financiero se convirtieron en la preocupación primordial de los Estados neoliberales. Se le dio un fuerte impulso a la financiarización y la Inversión Extranjera Directa (IED), propiciando una creciente movilidad geográfica del capital. La libre movilidad del capital entre sectores, regiones y países se consideró fundamental, por ello favorecieron formas de gobierno dirigidas por élites y por expertos que colaboraran en reducir las barreras al intercambio.

El cúmulo de contradicciones que acarrea la fase actual del capitalismo se materializa en la búsqueda incesante de crecimiento económico, condición primordial desde la lógica de acumulación capitalista, para superar la pobreza, que a su vez está condicionado a limitar la incorporación de fuerza de trabajo, mediante el incremento de la productividad, la reducción de salarios, el desmantelamiento de la protección social, la flexibilización de los contratos de trabajo y la precarización de las condiciones de trabajo, así como la privatización de los bienes comunes y servicios públicos; condiciones necesarias establecidas por los llamados “organismos internacionales”²⁰ para eliminar los obstáculos al

²⁰ Históricamente se ha comprobado que los así llamados “organismos internacionales”, principalmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han funcionado como organismos de clase, respondiendo con sus acciones y recomendaciones a los intereses de las clases dominantes que concentran mayor riqueza y poder.

crecimiento (FMI, 2014), por lo que urgen a los gobiernos a acelerar las reformas estructurales para crear un clima de confianza para la inversión; a costa de incrementar la precariedad de los trabajadores, la “pobreza”, la desigualdad y la exclusión, recurriendo al despojo y explotación de los bienes comunes, y a destinar los recursos públicos a gastos rentables para el capital, aunque no sean productivos, o incluso resulten dañinos para la población, como la sobreexplotación de la naturaleza, el armamentismo y la desposesión, propiciando una mayor concentración de riqueza y poder.

A partir de entonces, se plantea que el papel del Estado se debe limitar a crear y preservar el marco institucional apropiado para generar un clima apto de negocios o de inversiones frente a derechos colectivos, lo que aparenta una cierta neutralidad en las acciones del Estado, pero de acuerdo con Harvey (2007) hay cuestiones en las que la parcialidad se manifiesta, por ejemplo, el tratamiento de la fuerza de trabajo y el medioambiente como meras mercancías, ya que en estos casos el Estado tiende a privilegiar a las empresas, principalmente transnacionales, frente a los derechos colectivos, también en caso de conflicto muestra parcialidad al favorecer la integridad del sistema financiero y la solvencia de sus instituciones sobre el bienestar de la población y la calidad medioambiental, lo que se traduce en la subordinación de la política social a la política económica.

En este entramado de relaciones de fuerza, es importante señalar las diferentes dimensiones que se articulan e intervienen en las decisiones. Marañón (2014) señala que el Estado se compone de tres dimensiones: el patrón central de dominación, las instituciones y sus grupos sociales y, el régimen vigente; la primera se refiere a “la relación permanente de la sociedad civil con el Estado”, la segunda, al conjunto de mecanismos institucionalizados de gestión del patrón básico de articulación en la sociedad” y, la tercera, al régimen que resulta de la correlación de fuerzas, de conflictos y de consensos. Al respecto, Osorio (2004) plantea los componentes del Estado como elementos visibles (instituciones, leyes, normas, personal que administra) e invisibles (condensación de relaciones de poder, dominación y fuerza) que atraviesan la sociedad, siendo estos los que dan

significado a los anteriores, por lo que el “Estado sintetiza intereses sociales particulares y expresa el poder de determinados grupos sociales”.

Derivado de lo anterior, se plantea que el Estado capitalista no es sólo un instrumento de la clase dominante, ni un agente neutral, sino una condensación material de las relaciones de clase y su estructura institucional, basada en la relación social capitalista que busca preservar (Marañón, 2014). No obstante, en la fase neoliberal el Estado como institución central que articula las relaciones de poder, más que antes, ha dejado de representar el interés general de la sociedad, y se erige principalmente como representante de los intereses de sectores y fracciones dominantes, por lo que se reconfigura cumpliendo, principalmente las funciones destinadas a mantener las condiciones generales de la acumulación capitalista y a legitimar el patrón de poder en un contexto global.

a) Hacia el Estado nacional de competencia

En la fase neoliberal, a nivel discursivo se plantea la no injerencia del Estado en cuestiones económicas, aunque en los hechos, su participación responde a intereses de clase, ya que reorienta su acción hacia la desregulación, la apertura económica y comercial y, la privatización; para permitir al capital recuperar los niveles esperados de rentabilidad. Con lo que se configura a decir de Hirsh (2001), un “Estado nacional de competencia” fuertemente intervencionista, económica y socialmente, cuya prioridad es la movilización selectiva de las fuerzas sociales para la competencia internacional y la represión de los intereses que se contraponen a ella. Por esta razón, la política estatal promueve la intensificación de desigualdades y de divisiones sociales.

En este contexto, teniendo en cuenta estas precisiones sobre las dimensiones del Estado, cabe recurrir a Giovani Alves, quien utiliza la categoría neodesarrollismo para caracterizar al capitalismo brasileño, el Estado y el gobierno, de los últimos diez años (2003-2013). Alves (2014: 138) apunta que la configuración del Estado brasileño está profundamente enquistada en su forma de ser (oligárquico-

burguesa), por la fuerza de las circunstancias históricas de dos transiciones políticas conservadoras ocurridas en Brasil en los últimos treinta años. Primero, la larga transición por la democracia política ocurrida con la crisis de la dictadura civil-militar (1979-1985), ya que a pesar de la promulgación de la Constitución ciudadana de 1988, después de un proceso constituyente, se preservaron las estructuras de sociedad política oligárquico-burguesa en Brasil, derivadas de la dictadura civil-militar, que propició el despliegue del proyecto neoliberal. Después, la transición política para un nuevo proyecto de desarrollo capitalista ocurrido en 2002, por la crisis del modelo neoliberal implantado durante la década de 1990, y la elección del nuevo gobierno de Lula da Silva. Así, a pesar del carácter pos-neoliberal de la intencionalidad política del nuevo gobierno instalado en 2003, considera que se preservó efectivamente en el transcurso de la década de 2000, la “morfología política y social” del Estado neoliberal de Brasil, heredado de la dictadura militar y de los gobiernos neoliberales. A decir de Alves, la particularidad que identifica al capitalismo brasileño, eslabón más fuerte del imperialismo en América Latina, es que conforma un capitalismo “hipertardío, dependiente, de carácter colonial-esclavista” (Alves, 2014: 137), lo que confirma que no se deslinda del patrón de poder imperante.

En el escenario político de América Latina, de la década de 1980, el neoliberalismo constituía la fuerza política hegemónica, y con la derrota electoral del candidato del Frente Brasil Popular (Lula da Silva) en 1989, se crean las condiciones político-institucionales para la implementación del ajuste neoliberal. El intenso proceso de lucha social culminó con la candidatura del Frente Brasil Popular en 1989, derrotado por el candidato conservador Fernando Collor de Mello. Así, de acuerdo con Alves (2014: 160), la ofensiva neoliberal de la década de 1990 no sólo tuvo la función histórica de reestructurar el capitalismo brasileño, sino de dismantelar el metabolismo social construido durante la década de 1980, generando una ruptura histórica que ocurre en la transición para la instauración del proyecto neoliberal durante los mandatos de Fernando Collor de Melo (1989-1992) y de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). En consecuencia, en la década de 1990 el nuevo proceso social, impulsado por las promesas de la

globalización y la ofensiva ideológica neoliberal, reforzada con la caída del Muro de Berlín y la desestructuración de la Unión Soviética, desechó la ideología socialista, impregnando a la sociedad civil de los valores neoliberales, con la primacía del mercado, el individualismo y el consumismo, como única alternativa posible. Con la ofensiva ideológica neoliberal ocurrió la degradación de los valores colectivos y se fragilizó el trabajo organizado en sindicatos y asociaciones, debido a la expansión del desempleo, la desvalorización de la fuerza de trabajo y la informalidad del mercado laboral. Así la fase neoliberal forjó, con la crisis del trabajo asalariado, la sociedad civil neoliberal, propiciando la proliferación de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), lideradas por los llamados “organismos internacionales”, desde donde a decir de Zibechi (2010:31), se institucionaliza la “participación” de la “sociedad civil”, se controla la transferencia de recursos y la prestación de servicios públicos, articulando profesionales transnacionales, agencias de desarrollo y ONGs, con la finalidad de “desradicalizar a los movimientos sociales urbanos”.

Para sintetizar la caracterización del Estado neoliberal brasileño, se toman algunos elementos que condensan la propuesta de Giovanni Alves (2014), quien señala que el Estado neoliberal brasileño, en su dimensión restringida de sociedad política (que incluye la estructura burocrático-administrativa), se constituye como un “Estado oligárquico-corporativo” que en las últimas décadas de neoliberalismo y neodesarrollismo se modernizó en el sentido de la adopción de la gestión toyotista, articulada a las nuevas tecnologías de información que sólo promovieron la racionalización de procedimientos y control, sin alterar la cultura autoritaria de administración pública. Señala que el Estado neoliberal es un Estado político restringido por el capital financiero (por la deuda pública), que mantiene en el plano macroeconómico la base neoliberal (flexibilización, meta de inflación y superávit primario).

Al mismo tiempo se constituye como pilar estructural del nuevo orden capitalista financiarizado, se preservó el sistema político oligárquico y se adoptó la Ley de Responsabilidad Fiscal (Alves,2014:158), que restringe el presupuesto público

dando prioridad al pago de la deuda pública. En consecuencia, el estado neoliberal es un Estado históricamente patrimonialista, permeable a los intereses privados de los grandes grupos económicos y de las oligarquías políticas regionales. Permitiendo sostener una política agresiva de exoneraciones al sector privado, De acuerdo con Alves (2014: 159) en 2011 el impacto de exoneración federal fue de R\$ 10.2 billones, en 2012 R\$ 49.8 billones y en 2013 R\$80 billones. Al mismo tiempo en diez años se mantienen los gastos en personal de R\$4.6 en 2003 y R\$4.3 en 2013, lo que expone la lógica detrás de las decisiones del Estado político, a la vez que aumenta la transferencia de ingreso para los programas de “combate a la pobreza” y “pobreza extrema” de 7.1% a 9.5% del PIB, con la finalidad de mantener el apoyo político de los sectores incorporados en estos programas.

b) La disputa capital-trabajo y el debate sobre la marginalidad-colonialidad

En este apartado se aborda el debate en torno a la disputa contemporánea capital-trabajo, que se desarrolla en América Latina con la teoría de la marginalidad social, ya que aporta diversos elementos para reflexionar sobre las causas del desempleo estructural, evidenciando la estructura de explotación históricamente excluyente, que deriva en el incremento constante de la “pobreza”.

Autores como José Nun y Anibal Quijano, quienes desde la década de 1960, buscan explicar el fenómeno de la marginalidad social, generada por la creciente desocupación, desde entonces planteaban que no era un fenómeno transitorio, sino un elemento estructural del capitalismo dependiente. Estos autores, desarrollan el concepto de “marginalidad económica” para referirse a la “superpoblación relativa” en la fase monopolista del capitalismo, y dar cuenta de que hay una parte creciente de población activa excedente, que no puede vender su fuerza de trabajo debido al modelo de acumulación, basado en el uso intensivo de tecnología, lo que permite al capital prescindir de fuerza de trabajo viva. Estos autores consideran que la “masa marginal” deja, pues, de cumplir su papel de

funcionar como ejército industrial de reserva (EIR), en los términos planteados por Marx, ya que en cada ciclo expansivo del capital es menor la cantidad de trabajadores que se incorpora al proceso productivo, de la que se expulsa en las fases de recesión, por lo que plantean que la superpoblación relativa rebasa el tamaño del EIR (Lichtensztein, 1977).

La revisión histórica hecha en el primer apartado da cuenta de que desde la década de 1970 se ha desplegado un proceso de desempleo estructural que se ha tratado de minimizar. La corriente neoclásica, como señala Quijano (1977) habla de desempleo y subempleo para disfrazar la reciente desocupación, se limita a la cuantificación de la mano de obra que no está plenamente empleada, sin abundar en la articulación de la estructura económica y de los modos de acumulación de capital. Las explicaciones sobre la “pobreza” en la fase actual del capitalismo global asumen una postura neoclásica, pues se enfocan en medir y cuantificar el hecho de manera más precisa sin tomar en cuenta la articulación de fuerzas económicas y políticas que generan una situación de creciente privilegio para una minoría y empobrecimiento para la mayoría.

Como señala Quijano (1977) desde el proceso de constitución de América Latina se articularon diversas formas de control y explotación del trabajo, de los recursos, de la producción, en torno a la relación capital-salario y del mercado mundial, quedando “incluidas la esclavitud, la servidumbre, la pequeña producción mercantil, la reciprocidad y el salario” configurando una heterogeneidad estructural, en la que elementos como la raza y la división del trabajo, quedaron estructuralmente asociados”. Por lo que se empezaron a perfilar los elementos del modelo de organización de la actividad económica global, que conllevó la aparición de contradicciones dentro de la estructura económica de América Latina (Quijano (1977: 125). Articulando un proceso que se caracteriza por: 1) la relación segmentaria y extremadamente precaria con los medios básicos de producción, que sirven a los sectores hegemónicos en la economía global, 2) la articulación y subordinación a los mecanismos dominantes de organización económica y, 3) la precaria estructuración interna. Además de la diferenciación e incremento de un

sector de mano de obra “que va perdiendo toda posibilidad de acceso a los roles económicos correspondientes a las modalidades dominantes de organización de la actividad económica, lo que implica que van perdiendo relación orgánica con los medios básicos de producción que esos sectores y modalidades controlan.

Así, cada nuevo sector de producción en América Latina, no es resultado del desarrollo orgánico de los sectores y modalidades precedentes de formación económico-social “sino que proceden de las formaciones dominantes del sistema global” (Quijano, 1977). En consecuencia, la transición de una etapa a otra del proceso de expansión capitalista se da de manera abrupta, como un proceso de diversificación de niveles de producción en los diferentes sectores económicos, “articulados bajo la hegemonía de una nueva modalidad de organización de la actividad económica” por lo que las relaciones de producción y de poder político social se configuran permanentemente de modo precario e inconsistente. Con lo que los sectores y modalidades de producción precedentes se expanden y modifican para articularse a la estructura económica global, pero ocupando un nivel cada vez más deprimido, “por la incesante pérdida de control de los recursos productivos”, de los mercados y por su “incapacidad de acceso a los nuevos medios de producción que supone el incremento tecnológico”, en los diferentes sectores de la actividad económica.

Quijano (1977:156) aclara, que el concepto “ejército industrial de reserva” contiene dos dimensiones esenciales para la comprensión del problema de la marginalidad social, una relacionada con “la teoría de los ciclos económicos de contracción y expansión del sistema, y otra respecto del rol económico específico que esa mano de obra tiene normalmente en las relaciones de producción”. Precisa que para Marx la formación del ejército industrial de reserva es constante, pero la situación de la mano de obra es transitoria, pues su formación obedece a un momento cíclico de expulsión de obreros que luego serán incorporados, parcial o totalmente al expandirse las necesidades de fuerza de trabajo, por tanto, esa mano de obra se constituye como un contingente disponible, que “se convierte a su vez en palanca de la acumulación de capital”. Además ese ejército industrial de reserva, por la

competencia que genera entre obreros activos e inactivos, es un mecanismo para mantener el nivel de salario tan bajo como sea posible, para generar más plusvalía.

Cuando Quijano aborda las especificidades de lo que ocurre en América Latina, señala que el concepto de ejército industrial de reserva no es suficiente para dar cuenta de lo que sucede en la región, ante las nuevas condiciones de acumulación del capital. La teoría crítica, específicamente la que se refiere a la “mano de obra marginada” desarrollada por Quijano (1977), proporciona elementos para el análisis y explicación de las particularidades que en América Latina se perfilaban y que consideramos siguen vigentes en el modelo de acumulación capitalista, que incorpora cada vez menos mano de obra al mercado de trabajo asalariado, generando el incremento constante de población marginada.

En la actualidad el control de los mercados y los medios de producción se concentran cada vez más en las grandes empresas transnacionales, por lo que se expanden y diferencian formas de actividad económica en los diversos sectores, aunque en un nivel deprimido, que tiene sus propios mecanismos de organización y de relaciones de trabajo, al margen de las modalidades dominantes en cada sector, que emplean recursos residuales, sin posibilidades de generar excedentes, con ingresos reducidos e inestables, donde la principal característica es “la falta de acceso estable a los recursos básicos de producción”, por lo que no corresponden a “economías de subsistencia”, Quijano denomina a este sector “polo marginal” de la economía para caracterizar este nivel de la economía latinoamericana. Con este concepto busca dar cuenta del tipo de relaciones que estas actividades y mecanismos de organización tienen con los medios básicos de producción y de la forma cómo se articulan con el resto de la estructura, primordialmente con los niveles dominantes.

Debido a que este sector marginal no tienen acceso a los medios de producción buscan emplearse, aunque para los niveles dominantes de la estructura económica no son necesarios, señala Quijano que su relación con los medios básicos de producción es segmentaria y precaria, pues están controlados por los

niveles dominantes de la economía global, con lo que se articulan relaciones de dominación indirectas que generan y subordinan “el polo marginal” a sus intereses. De acuerdo con Quijano (1977:141), el concepto de “polo marginal” da cuenta de “una lógica histórica común a todos los niveles de la estructura económica latinoamericana”, que produce al mismo tiempo los niveles centrales y los periféricos y los articula en una misma trama estructural, en distintas posiciones. Las implicaciones de este proceso para el mercado de trabajo y la mano de obra, son cambios en la cantidad y calidad de la fuerza de trabajo que cada nivel y modalidad de producción requiere, estableciendo “mecanismos de absorción, exclusión y depresión de la mano de obra”, donde el principal recurso productivo es la nueva tecnología, a partir de la cual se define el uso de los demás recursos, que se articulan para incrementar la acumulación de capital en manos de las empresas más poderosas que dominan el sistema global.

La articulación de los intereses monopólicos de las grandes empresas transnacionales, la asociación subordinada de las empresas nacionales y de los Estados, la concentración y control de la tecnología en los niveles altos de la economía, la concentración de sus productos, el incremento en la concentración de capital y la transferencia de los excedentes a reducidos grupos dominantes, conlleva mecanismos que rigen el mercado de trabajo, entre los que señala Quijano (1977): incremento de la tasa de explotación del trabajo por el incremento de la productividad, inherente a la nueva tecnología y nuevas formas de organización del trabajo, cambios en la estructura cualitativa de la mano de obra requerida (mayor calificación), reducción del volumen relativo de la mano de obra; desventaja de los niveles más bajo de la economía para acceder a la tecnología y al capital acumulado en los sectores dominantes, lo que les impide incorporar mano de obra, pues no se requiere en los niveles altos de la economía. Esto coincide con el incremento de la mano de obra en general, pero mayoritariamente en los sectores de más bajo nivel de calificación. Se genera así un creciente sector de mano de obra sobrante en los niveles y sectores hegemónicos, que busca integrarse a ocupaciones y relaciones de trabajo en el circuito del “polo marginal”.

Este polo marginal señala Quijano (1977:158) “no constituye más una reserva” para los niveles hegemónicos de la producción industrial, sino una mano de obra excluida, conforme avanzan los cambios en la composición técnica del capital, por lo que ya no es necesaria, para la expansión de la producción, como se ha constatado históricamente. Además por la heterogeneidad de los niveles y modalidades que se combinan en las economías latinoamericanas, se caracteriza por la creciente contradicción, pues mientras unos sectores se desarrollan, otros se deprimen lo que reproduce y “perpetua un tipo de desarrollo extremadamente desigual”. De igual manera, el incremento y diferenciación de la “mano de obra marginada” profundiza la diferenciación social, generando lo que Quijano refiere como una “subclase dentro del proletariado” que queda al margen del empleo asalariado, por lo que debe generar sus propias alternativas de trabajo y medios de vida.

Más allá de la dualidad entre los marginales y los integrados al sistema social, establecida por diversos enfoques, el aporte de Quijano fue encontrar que los marginalizados del salario tendían a organizarse (polo marginal de la economía), en donde las relaciones entre mercado y reciprocidad eran extremadamente heterogéneas y precarias, pero muy activas (Quijano, 1977).

Esta perspectiva de análisis brinda elementos para explicar el proceso histórico que se despliega en Brasil y que permite la persistencia del patrón de poder esencialmente oligárquico, sustentado por una correlación de fuerzas que reproduce la estructura de dominación, explotación y producción del conocimiento.

Brasil entre 1967 y 1973 experimentó un fuerte crecimiento económico de 10% anual del PIB, durante la fase conocida como “el milagro económico de Brasil”, a diferencia de la mayoría de países, no sólo de América Latina, ya que bajo la dirección del Estado se monta la industria básica, se incrementan las exportaciones y la producción interna de bienes de capital, así como las inversiones (Bennholdt, 1981: 1511). Este proceso se impulsa bajo un régimen dictatorial instaurado desde 1964, situación que llevó a autores como el entonces sociólogo Fernando H. Cardoso a desestimar las posibilidades explicativas del

subdesarrollo a partir de la teoría de la dependencia, rechazando la tesis de que el desarrollo capitalista en la periferia era imposible, asimismo descarta las teorías de la marginalidad social que en sus análisis planteaba que la industrialización intensiva en capital genera el excedente de fuerza de trabajo y la creciente marginalización.

Para Cardoso, la desocupación masiva en las ciudades no era un problema del subdesarrollo que estructuralmente no pudiera ser superado, sino que lo considera consecuencia de una determinada fase del desarrollo capitalista, caracterizado por ciclos altos y bajos de liberación y absorción de fuerza de trabajo, por lo que confía en la capacidad del sistema capitalista de crecer en forma de espiral, por su carácter progresivo y acumulativo. En virtud de lo anterior, no es casualidad que sea el mismo Cardoso, ya como presidente (de 1994 a 2002), uno de los principales promotores del neoliberalismo en Brasil.

Otro autor brasileño que criticó el concepto de marginalidad, derivado de la teoría de la dependencia, es Paul Singer, quien se opone a los planteamientos de Anibal Quijano de que el capital monopolista extranjero sea el principal responsable del subdesarrollo. Para Singer el hecho de que el sector capitalista competitivo estuviera siendo desplazado por el capital monopólico extranjero, era una manifestación general del capitalismo, mientras que Quijano vislumbraba que “la degradación de determinadas ramas de la producción llevaría a la marginalización frente al sector monopolista hegemónico”, como fenómeno específico de la dependencia (Bennholdt, 1981: 1512).

También Marini (1987: 94) en *Dialéctica de la dependencia* hace una crítica a Nun, a quien considera cae en un “eclecticismo” y a Quijano, pues señala que la manera como identifica el polo marginal en las sociedades dependientes, no guarda relación con la manera como ahí se polarizan las contradicciones de clase y que tiene que ver con el aumento de la fuerza productiva y la mayor explotación del trabajador, que es lo que caracteriza el modo capitalista de producción (polarización creciente de la riqueza y la miseria). Sin embargo, Quijano hace énfasis en esas contradicciones, pero sin analizarlas en el seno de la producción,

como lo hace Marini para dar cuenta de la super-explotación, elemento central en su explicación.

Las teorías que buscaban explicar el fenómeno de la marginalidad social daban cuenta de la configuración que adquiriría la disputa capital-trabajo y de la imposibilidad del modelo de “desarrollo” para integrar a amplios sectores de la población. Así, plantearon la necesidad de analizar los procesos de cada país en conjunto con la situación histórica de la sociedad global, es decir, analizar las especificidades, reconociendo cómo y por qué ocurre el proceso conjunto, para ubicar el lugar y el significado en el proceso general de cambio de nuestras sociedades.

Para ilustrar las tendencias en el proceso de desvalorización de la fuerza de trabajo, se recupera la propuesta de Pochmann (2008) sobre los principales movimientos históricos que marcan la evolución general del trabajo en Brasil, durante el capitalismo.

La primera fase inicia con el periodo de abolición de la esclavitud, que marca la transición de trabajo esclavo a trabajo “libre” (1888), a la Revolución del Treinta (1930), inserción en la economía internacional con la exportación de bienes primarios, por lo que gran parte de la fuerza de trabajo se encontraba en el medio rural (Pochmann, 2008:2 4). Se formaron dos mercados regionales de trabajo asalariado, por la abundancia de mano de obra: el generado por la transición del trabajo esclavo al trabajo “libre” y el que se conformó por la migración de fuerza de trabajo de Europa al nuevo mundo.

El otro movimiento histórico de la evolución general del trabajo ocurre durante la Revolución del Treinta y el inicio del último gobierno de la dictadura militar (1980), cuando el mercado de trabajo era principalmente nacional y el salario pasó a ser predominante en el conjunto de formas de uso de la mano de obra en Brasil, debido a la difusión del ciclo de industrialización nacional, posibilitado por la nueva forma de inserción del país a la economía mundial, inicialmente por la sustitución de importaciones, por la producción nacional (1930-1954), posteriormente por el

movimiento de internacionalización de la producción de bienes y servicios relacionados con la Segunda revolución Industrial y Tecnológica, como la automotriz, química, aviación y de electrodomésticos, entre 1955 y 1980 (Pochmann, 2008: 25). Brasil experimenta un rápido proceso de urbanización (1930-70), el mercado de trabajo se constituye junto con un gran excedente de fuerza de trabajo, estimulada por la elevada migración del campo a la ciudad, pero gran parte de la mano de obra quedó excluida del crecimiento económico. La distinción entre asalariamiento formal e informal constituía la más simple identificación de la desregulación, así como la presencia de bajos salarios y de gran cantidad de trabajadores autónomos no asalariados.

El tercer movimiento histórico de acuerdo con Pochmann (2008:25) se configura desde 1981, caracterizado por el estancamiento de la renta per-cápita que culminó con la generación de un contingente mayor de mano de obra sobrante.

La década de 1980 considerada, como en otros países de América Latina, “la década perdida” fue también una década de crisis de la economía brasileña. De 1979 a 1989, con la crisis de la dictadura civil-militar, la sociedad civil brasileña asistió a un proceso de ascenso de la lucha de clases, que se caracterizó por la proliferación de manifestaciones sociales y la lucha por la redemocratización política, sectores sindicales que por el desasalariamiento buscaban otras formas de organizar la lucha de los trabajadores, el surgimiento de organizaciones llamadas no gubernamentales (ONG’s), derivadas de centros de apoyo a movimientos populares, grupos en defensa de los derechos humanos y contra la desigualdad, el surgimiento de comunidades eclesiales de base y movimientos populares de barrios (Cavalcanti, 2012). Toda esta heterogeneidad social es la que presiona por el reconocimiento público de sus demandas, cuya expresión más avanzada fue la creación de la Central Única de Trabajadores (CUT), en 1983 y del Partido de los Trabajadores (PT), desde 1979, que durante la década de 1980 frena la implantación del modelo de acumulación capitalista inscrito en el ideario neoliberal, presionando por transición a la democracia política en Brasil.

Desde 1980 con el ciclo de financiarización de la riqueza se promueve una mayor desvalorización del trabajo, desestructuración del mercado de trabajo caracterizada por el desempleo abierto, el desasalariamiento y generación de puestos de trabajo precario (Pochmann, 2008: 35-37). El proceso de desestructuración del mercado de trabajo alcanzó mayores dimensiones con la aplicación del programa neoliberal desde 1990, mediante la inserción pasiva y subordinada del país a la economía mundial, con ausencia de crecimiento económico sostenido, el proceso de apertura productiva, comercial, tecnológica y financiera terminó por destruir las ocupaciones urbanas y rurales existentes, debido a la ampliación de las importaciones, la reconfiguración del Estado y la desnacionalización del parque productivo nacional, registrando un proceso de desasalariamiento (decrecimiento relativo de los empleos asalariados en el total de la ocupación), el desempleo y el trabajo precario.

Desde 1990, de acuerdo con Pochmann (2008: 30), las fuentes generadoras de ocupaciones fueron comprimidas, en el sector industrial sólo en esa década 1.2 millones de puestos fueron destruidos. Además, nuevas prácticas de gestión de mano de obra en el sector privado fueron adoptadas, como el uso recurrente de la tercerización (*outsourcing*), reducción de jerarquías ocupacionales, programas de autocontrol de la producción, que llevaron a recortes de personal e intensificación del tiempo de trabajo entre los ocupados, con salarios más bajos; así como el incremento de formas serviles de trabajo, apunta que por cada 10 ocupaciones abiertas, tres eran domésticas, dos ambulantes, una de limpieza, otra de seguridad pública y privada, es decir 70% de las ocupaciones creadas en Brasil estuvieron concentradas en actividades ajenas a las actividades productivas.

Asimismo, la presión al mercado de trabajo por la reforma en el papel del Estado, conllevó que, en la década de 1990, 550 mil puestos de trabajo en el sector productivo estatal fueran destruidos, además de la reforma administrativa que facilitó la disminución de personal. En 1970 el 12% de la ocupación total estaba en el sector público, en los años 90 se situó por abajo del 8% (Pochmann, 2008: 31). Durante la década de 1990 e inicios del 2000, Brasil sufre grandes crisis de

desempleo, las medidas de corte neoliberal agravaron la situación desplazando la responsabilidad pública hacia el individuo, esta situación se acompañó de recortes de recursos públicos y la flexibilización del mercado de trabajo, desregulación de las políticas públicas de trabajo, lo que fragilizó las condiciones de trabajo, afectando principalmente a los jóvenes (Pochmann, 2008: 33)

Desde la década de 1990 se implementaron nuevas acciones gubernamentales dirigidas a enfrentar el desempleo: El Programa Nacional de Formación Profesional (Planfor), el Programa de generación de Empleo e Ingreso (Proger), el Programa de Empleo (Proemplego) y las iniciativas de préstamos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), también se emprendieron políticas pasivas de empleo como el seguro de desempleo. Para 1995, señala Pochmann (2008: 35-37), que el desempleo era de 4.5 millones y, en 2000 llegó a 11.5, apunta que, a pesar de la grave crisis de desempleo generada desde 1990, se observa poca sensibilidad de las políticas gubernamentales ya que las políticas relacionadas con el desempleo profundizaron y fragmentaron las acciones en diversas instituciones sin coordinación, con mayor dispersión de los recursos y una reducida cobertura.

c) El proyecto neodesarrollista brasileño

Durante la primera década del siglo XXI, se configura en Brasil un nuevo patrón de desarrollo capitalista, derivado de la nueva temporalidad histórica que se inició con la ofensiva neoliberal desde la década de 1990. La derrota electoral de Luis Inácio Lula da Silva en 1989, candidato del Frente Brasil Popular (PT-PCdoB-PSB), que aglutinaba al Partido del Trabajo, al Partido Comunista de Brasil y al Partido Socialista Brasileño, y representaba la síntesis política de los movimientos de lucha de la clase trabajadora durante la década de 1980, dio la pauta para instaurar la fase neoliberal, que a partir de 2003, se reconfigura para darle continuidad, presentando un proyecto alternativo a la ortodoxia neoliberal, el

“lulismo”, patrón de desarrollo capitalista al que Giovanni Alves (2014: 127) denomina “neodesarrollismo”.

Así, lo que discursivamente se ha presentado como un proyecto que responde a las demandas de los trabajadores y como un giro al capitalismo neoliberal, al hacer un análisis más cuidadoso del contexto en el que se plantea y tomando en cuenta la correlación de fuerzas que interviene en el diseño y aplicación de este nuevo patrón de acumulación, se revela que efectivamente sigue inmerso en el ideario del “progreso-desarrollo”, por lo que ha sido incapaz de modificar las bases que estructuran una forma de organización social que arrastra una herencia oligárquica y, limita la construcción de otros horizontes históricos alternos al desarrollo capitalista.

En la década de 1980, con el ascenso del sindicalismo y expansión de los movimiento sociales y políticos de oposición a la dictadura civil-militar (1964-1984), conjugado con el estancamiento de la economía brasileña, se presentan problemas políticos para la construcción del proyecto de desarrollo capitalista capaz de integrar al país a la mundialización del capital, proceso que se configura desde la década de 1980 en los centros dinámicos del sistema capitalista, para el que Brasil representa el polo más desarrollado de las economía latinoamericanas y el vínculo más fuerte del imperialismo en el Cono Sur (Alves, 2014: 127). Es hasta la década de 1990 que Brasil impulsa la reestructuración capitalista bajo los lineamientos del neoliberalismo, cuya función histórica fue integrarlo a la dinámica hegemónica del capital, predominantemente financiero, en el mercado mundial.

El proyecto neoliberal en Brasil en la década de 1990, conducido por la alianza política del PSDB-PFL (Partido de la Social Democracia Brasileña y el Partido del Frente Liberal -hoy DEM, Demócratas-), se presentó como un proyecto capaz de inaugurar un nuevo modelo de desarrollo capitalista en el país, promoviendo una profunda reestructuración, para adecuarlo al nuevo orden hegemónico mundial bajo la conducción del ideario neoliberal. Se impulsaron reformas estructurales en la economía brasileña, que conllevaron una inmensa recomposición patrimonial de la riqueza nacional, inducida principalmente por transferencias gigantescas de

riqueza, privatizaciones, adquisiciones y/o fusiones, creando una nueva y poderosa burguesía, ante la cual el régimen político no opuso resistencia. De acuerdo con Alves (2014: 130), cerca de 30% del PIB brasileño cambio de manos, en el marco de la agenda neoliberal del gobierno de Fernando Henrique Cardoso que se orientó por el trinomio: apertura económica, privatizaciones y desregulación del Estado.

A inicios de la década de 2000, con la crisis de los gobiernos neoliberales en América Latina, a raíz de la crisis del capitalismo global, predominantemente financiarizado, el proyecto del gobierno neoliberal conducido por la alianza política PSDB-PFL fracasó en la elecciones de 2002. La elección de Lula da Silva por el PT conllevó la necesidad de construir un nuevo modelo de desarrollo capitalista, ya no orientado por los parámetros neoliberales, pero incapaz de romper con el “núcleo duro” de la economía neoliberal (Alves, 2014: 131). El primer gobierno de Lula (2003-2006) mantiene los pilares de la macroeconomía neoliberal con el fin de calmar los mercados financieros e indicando que el nuevo gobierno no tenía pretensiones anticapitalistas. El PT previó la publicación de la “Carta a los brasileños” en 2002, en la que el nuevo gobierno se comprometía a respetar los contratos y el compromiso del pago a los acreedores de la deuda pública, centro del capital financiero, que en 2013 representaba cerca del 50% del presupuesto público. Así, desde el inicio del nuevo mandato se aclara que el objetivo del nuevo gobierno pos –neoliberal era reorganizar el capitalismo en Brasil, no abolirlo.

Sin embargo, de acuerdo con la información del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) en 2004 las Centrales Sindicales, a través del movimiento unitario lanzaron una campaña por la valorización del salario mínimo, mediante marchas que concentraban decenas de miles de trabajadores para presionar a los poderes ejecutivo y legislativo sobre la importancia social y económica de su propuesta. Como resultado, en 2007 se estableció una política permanente de valorización del salario mínimo hasta 2023. De acuerdo con la información publicada por el MTE el poder adquisitivo del salario mínimo en 2015 (R\$ 788.-) alcanza para comprar el equivalente a 2.2 canastas básicas, estimadas en R\$355 (MTE, 2015).

Asimismo en 2003 se instrumenta el Seguro de Desempleo al trabajador rescatado, que consiste en una ayuda al trabajador que rescatan de un régimen de trabajo forzado o en condición de trabajo análogo al de esclavo, teniendo derecho a un máximo de tres cuartas partes del salario mínimo.

También en esta década, a decir de Alves (2014), la izquierda adoptó el pragmatismo político y sindical por lo que el gobierno brasileño y sus aliados políticos posibilitan la articulación de la izquierda y la derecha oligárquica, y dictatorial, como gestores del capitalismo en Brasil, mostrando su incapacidad de suprimir el legado histórico de miseria brasileña, caracterizada por la dependencia de la economía brasileña, integrada a los intereses del capital financiero internacional y por el carácter colonial de sesgo esclavista de la sociedad brasileña y, permitiendo al capitalismo neodesarrollista reproducir las condiciones de superexplotación de la fuerza de trabajo. Ya que, a pesar de haber creado cerca de 19 millones de empleos formales en la década de 2000, la mayoría absoluta de los nuevos empleos creados tienen ingresos de hasta uno y medio salario mínimo (Alves, 2014: 135). En estas condiciones, a pesar de los avances significativos y los innegables indicadores sociales, el proyecto reformista está imposibilitado para alterar cualitativamente, la naturaleza de orden oligárquico-burgués históricamente consolidado en Brasil, primero con el neoliberalismo y después con el neodesarrollismo.

Así, el proyecto político del lulismo, propuesto como alternativa a la ortodoxia neoliberal, a decir de Alves (2014:131) se constituyó como “la afirmación periférica del reformismo social-demócrata”, que le atribuía a la asociación del Estado con el mercado, el papel de promotor de la economía capitalista en Brasil. Un *Estado regulador* apto para financiar y constituir grandes corporaciones de capital privado nacional con capacidad competitiva en el mercado mundial, en ese caso los fondos públicos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y los fondos de pensiones estatales cumplieron un papel fundamental en la reorganización del capitalismo brasileño. También se constituyó como un Estado inversionista que puso en marcha la construcción de grandes obras de

infraestructura destinadas a atender las demandas exigidas por el gran capital, como el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC). Al mismo tiempo, la disciplina fiscal monetaria se pone al servicio del crecimiento rápido y sostenido de la economía del país.

El proyecto neodesarrollista se constituyó efectivamente, incorporando las bases reestructuradas del capitalismo brasileño, aprovechando la coyuntura favorable del comercio mundial (2003-2007), por la valorización de las *commodities* (materias primas), el lulismo le dio una nueva orientación política a la dinámica de acumulación del capital en el país, mediante el aumento significativo del gasto público, con la finalidad de reducir la desigualdad de ingreso en el país. Adoptó políticas de crecimiento de la economía e incorporó políticas de redistribución del ingreso, estableciendo alianzas con los agentes del poder oligárquico, con el fin no sólo de mantener la gobernabilidad, sino de afirmar la hegemonía del proyecto reformista en Brasil (Alves, 2014:134). Así, crea un nuevo patrón de acumulación capitalista, que profundiza la dinámica del capitalismo flexible.

Mientras tanto, la legitimidad social y política del nuevo proyecto capitalista neodesarrollista se obtendría no sólo con la estabilidad monetaria, alcanzada desde el Plan Real de 1994, sino con un vasto programa de transferencia de ingresos para la clase trabajadora pobre. El crecimiento de la economía brasileña en la década del neodesarrollismo (2003-2013) tuvo impactos en el mercado de trabajo urbano, haciendo surgir una nueva macroeconomía del trabajo caracterizada principalmente por la disminución del desempleo y el aumento de la tasa de formalización de los contratos de trabajo (Alves, 2014: 132). Al mismo tiempo la oferta abundante de crédito incentivó el consumo y, los nuevos programas sociales de transferencia de ingresos e inclusión social, como Bolsa Familia, contribuyeron significativamente para crear la expectativa de ascenso social de las capas más pobres de los trabajadores urbanos.

A decir de Alves (2014:147), surgió una “nueva clase trabajadora”, mal identificada como “nueva clase media”, constituida por los trabajadores formalizados provenientes de los sectores sociales más pobres, que se incorporaron al mercado

de trabajo formal, teniendo muchos de ellos acceso al consumo por el aumento del salario mínimo y acceso al crédito. Al mismo tiempo, surgió también un nuevo sector del proletariado de carácter urbano, al que denomina el “precariado”, sector social constituido por jóvenes altamente escolarizados, pero incorporados en relaciones de trabajo y vida precaria.

Derivado de lo anterior, paradójicamente, los gobiernos considerados pos-neoliberales, de Lula y Dilma, no alteraron esencialmente el metabolismo político del Estado neoliberal, instaurado en la década de 1990 en Brasil, ya sea en su dimensión restringida, como sociedad política y estructura burocrático-administrativa, o en su dimensión ampliada, como sociedad civil y su sociometabolismo, sino que optaron pragmáticamente por reproducir el Estado neoliberal heredado de la década de 1990 y por preservar en su esencia, el Estado brasileño de facción oligárquico-burguesa derivado de la dictadura militar (Alves,2014: 150), articulado al capital trasnacional.

Esta preservación del Estado neoliberal en Brasil se explica por la imposibilidad y/o incapacidad política de los gobiernos pos-neoliberales de romper con lo que Alves (2014: 152) denomina el “círculo de hierro” de los pagos de intereses y amortización de la deuda pública, subordinada a los intereses del capital financiero. Señala para fundamentar esta aseveración, que el gobierno federal envió al Congreso Nacional, la propuesta de presupuesto para 2014, destinando un impresionante monto de R\$ 1,002 trillones de reales para el pago de intereses y amortizaciones de la deuda,²¹ para ese año el monto de la deuda representó el 65.22% del PIB, sacrificando todos los demás rubros presupuestarios, como servicios de salud, educación, transporte, seguridad y asistencia, por lo que, el neodesarrollismo encontró su límite crucial en el sistema de deuda pública, impidiendo la realización de inversiones en desarrollo social.

²¹ De 1975 a 1990, Brasil pagó USD\$100 mil millones de intereses y servicios, pero la deuda que en 1975 era de USD\$25 mil millones, pasó a USD\$115 mil millones en 1990. De 1994 a 2002 pagó de intereses y amortizaciones USD\$341 mil millones, quedando en 2002 con una deuda de 195 mil millones por pagar (Mance, 2013:47), lo que representaba el 79% del PIB.

En el mismo sentido, el blindaje financiero del presupuesto público en los últimos veinte años de neoliberalismo y neodesarrollismo, garantiza que el Estado neoliberal, heredado de Collor de Melo y Fernando Cardoso, es preservado en los diez años de Lula y Dilma, haciendo explícita su función de estabilizar el valor de los activos de las clases propietarias, que componen el bloque de poder neoliberal. Como señala Alves, (2014: 153), al comprometerse en la “Carta al pueblo brasileño” de 2002, a respetar los contratos y no impugnar la legitimidad del proceso de privatizaciones ocurrido en los gobiernos neoliberales, el gobierno de Lula tomó esa decisión política, con el fin de garantizar la gobernabilidad, lo que permitió, a la vez, preservar la estructura orgánica del Estado neoliberal en Brasil en su dos dimensiones: sociedad política y sociedad civil. Otro rasgo que caracteriza al Estado neoliberal en Brasil, se revela en las decisiones del Banco Central para dar soporte a la gestión macroeconómica neoliberal de la economía brasileña, respetando: las metas de inflación, la flexibilización y el superávit primario, para garantizar la capacidad de pago de la deuda. Asimismo, el sistema jurídico-político preserva un modelo oligárquico de poder de la judicatura y de representación política en el Congreso Nacional (Cámara de Diputados y Senadores), o el sistema de control del gasto público a través de la Ley de Responsabilidad Fiscal, así como el sistema hegemónico de medios de comunicación de masas, que conforma un poder mediático capaz de manipular la opinión pública (Alves, 2014: 153). También la Reforma Administrativa de la década de 1990, década neoliberal, dirigida a incorporar la lógica empresarial como práctica administrativa de la burocracia estatal, preserva el modelo oligárquico de organización estatal. A decir de Alves (2014: 156-157), el caso del Poder Judicial brasileño muestra un ejemplo de esta modernización conservadora. La adopción por el Consejo Nacional de Justicia de prácticas de gestión por metas, transforma los tribunales en líneas de producción de sentencias, lo que evidencia la incorporación de la gestión empresarial que busca maximizar el lucro, en lugar del interés público. Así, los gobiernos pos-neoliberales contribuyeron al impulso del nuevo capitalismo flexible en Brasil, promoviendo la expansión de los valores de mercado y la difusión del individualismo.

De esta manera, el neoliberalismo y el neodesarrollismo conformaron un proceso desigual, pero combinado, de afirmación del orden capitalista en Brasil, dirigido a consolidar un nuevo régimen de acumulación de capital, sustentado en un histórico patrón de poder que permitió el fortalecimiento de las élites en la etapa de crisis estructural del capital.

De acuerdo con Alves (2014:135), el neodesarrollismo aparece en el plano de la lucha de clases mundial como proyecto burgués alternativo a la lógica destructiva de las políticas neoliberales. La crisis de la globalización neoliberal constituyó nuevas alianzas, la formación de los BRICS (acrónimo de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) delinea la geopolítica internacional de la primera década del siglo XXI, en la que un nuevo bloque de poder del capital reorganiza la dinámica de acumulación capitalista en las condiciones de la crisis estructural del capital. Plantea que los tres pilares del neodesarrollismo en Brasil son: 1) programas de incentivos estatales para el fortalecimiento de grandes grupos económicos privados con apoyo del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES); 2) programa de inversiones públicas en infraestructura (con o sin participación público-privada) y, 3) programas estatales de transferencia de ingreso, orientados a la valorización del mercado interno de consumo (bolsas, salario-mínimo y formalización salarial). (Alves, 2014: 135-138).

En consecuencia, el horizonte político del neodesarrollismo se restringe irremediabilmente al horizonte capitalista, con un carácter reformista social-demócrata que renuncia a la perspectiva de construcción de una sociedad igualitaria, ya que está limitado por las restricciones de orden sistémico del capital en el plano del mercado mundial y, por la presión de la competencia mundial que ha impuesto la reducción de costos sociales de la fuerza de trabajo y el debilitamiento de la clase trabajadora organizada. Lo anterior derivó del cambio en la situación geopolítica de la lucha de clases en el plano mundial, en el que el capitalismo sin la amenaza del comunismo, se erige como la única alternativa histórica posible (Alves, 2014: 139).

En resumen, los gobiernos pos-neoliberales no desmontaron al Estado neoliberal en Brasil, lo que implica que se preserva, no sólo la sociedad política heredada de la dictadura militar y de la década neoliberal, sino también la sociedad civil neoliberal, con sus barreras ideológicas que obstaculizan, aunque no eliminan, la construcción de perspectivas críticas al orden capitalista global, por la dominación cultural neoliberal, que se apuntaló con la instauración del sistema político electoral, elemento constitutivo de la sociedad política neoliberal en Brasil.

3. El impulso a las políticas neoliberales de “combate a la pobreza”. El caso de los Programas de Transferencias Condicionadas

En este apartado se abordará el análisis de la política pública como resultado del conjunto de relaciones complejas que se articulan entre el Estado y la sociedad, intervenida fuertemente por el mercado, en donde la reconfiguración del Estado, por el cambio de patrón de acumulación, afecta los contenidos de la política dirigida a reducir la “pobreza”, sustituyendo los objetivos de promoción del pleno empleo en las economías nacionales, relativamente cerradas, con mecanismos centrados en la demanda, por la adopción de estrategias para elevar la competitividad en economías abiertas, por medio de instrumentos de intervención económica que ponen énfasis en la oferta, demandando la provisión de condiciones e infraestructura adecuada para impulsar la competitividad y la acumulación de capital, la flexibilidad del mercado de trabajo, la privatización de bienes y servicios, anteriormente a cargo del Estado y, la aplicación “eficiente” de los recursos públicos, esto conlleva la focalización y el condicionamiento en la asignación de los recursos que se transfieren mediante la política social.

El ideario que sustenta las políticas estatales neoliberales, parten del supuesto de que lo primordial es el individuo, en ellas se incluyen estrategias económicas, políticas, jurídicas, subjetivas, culturales y simbólicas que legitiman y naturalizan las desigualdades sociales y la “pobreza”. En este sentido, es importante iniciar el análisis revisando el proceso histórico que dio sustento a la legitimación de la

desigualdad, a partir de la discriminación sustentada en la idea de la “raza”, para dar cuenta de la estructura de dominación que se reproduce y preserva hasta nuestros días, con mayor énfasis en sociedades donde la desigualdad es una de sus principales características, como es el caso de la sociedad brasileña.

Lo anterior permite dar cuenta de los procesos histórico-estructurales que le imponen límites a las políticas contra la “pobreza”, ya que a pesar de que el proyecto de los gobiernos pos-neoliberales en Brasil, trata de responder, de cierta forma, a las demandas populares de redemocratización política, descentralización político-administrativa y participación popular, debe atender primordialmente la urgencia, por el incremento incesante de amplios sectores de la población en condiciones de marginalidad, por lo que orienta la política social, específicamente los Programas de Transferencias Condicionadas, a atender a la población en extrema “pobreza”, lo que da cuenta de los límites que enfrentan estos programas, pues de inicio están imposibilitados para incidir en las causas estructurales que la generan.

a) Perspectiva histórica de la desigualdad social. Desde una mirada descolonial.

Para analizar el caso de Brasil es pertinente retomar uno de los principales planteamientos de Quijano que articula su propuesta sobre la colonialidad del poder, ya que permite explicar gran parte de la desigualdad social, que históricamente se reproduce, debido a la persistencia del racismo en las sociedades latinoamericanas.

De acuerdo con Quijano (1997: 610), el patrón de poder colonial que se impuso con la llegada de los europeos a América, entrañaba fundamentalmente cuatro aspectos: 1) la total reclasificación social de la población del mundo del capitalismo (a partir de la idea de la “raza”); 2) una estructura institucional apta para expresar y controlar esa reclasificación (el Estado moderno); 3) la definición de los espacios de dominación adecuados a esos efectos (el capital, el trabajo, el mercado) y; 4) una perspectiva de conocimiento que recogiera el sentido principal

del nuevo patrón de poder y que encauzara dentro de tal sentido la producción y el empleo del conocimiento (el eurocentrismo). Teniendo a “Europa como el centro de control de todo el proceso del mundo colonial del capitalismo, al cual le fue impuesto el nuevo patrón de poder” (Quijano, 1997: 611).

En este contexto la idea de la “raza” como elemento fundante del patrón de poder colonial, juega un papel decisivo en la organización social, que persiste hasta nuestros días. La idea de la raza, a decir de Quijano (2000), es un “constructo mental” fundado en las diferencias de color, ya que éstas no implican diferencia de comportamiento biológico de alguna parte del organismo, pero han servido para sustentar las ideas de superioridad e inferioridad, necesarias en las relaciones de dominación, por lo que al asociarlas a la naturaleza (biológica del ser humano), permiten naturalizar y legitimar las desigualdades, invisibilizando el proceso histórico-social en que se construyen.

Así, el patrón eurocéntrico de poder se sustenta en la colonialidad, que consiste, fundamentalmente, en la clasificación de la población del mundo según la idea de “raza”, de tal forma que en el mundo colonial del capitalismo, el trabajo esclavo y servil se organizó con las “razas” no europeas y los “mestizos”, y el trabajo industrial-mercantil con los “europeos” o “blancos” (Quijano, 1997:611). Asimismo, la división del trabajo, en particular las relaciones entre trabajo asalariado y no asalariado siguieron, en consecuencia, las mismas líneas básicas, de ese patrón eurocéntrico de poder. De la misma manera, la “empresa”, como institución central del capital, “fue una forma típicamente colonial de organizar el control del trabajo y de los recursos de producción”, funcionarios y asalariados en Europa, siervos y esclavos en las sociedades coloniales. Asimismo, esta forma de organización también se replicó en las instituciones públicas y privadas de control de la sociedad.

De este modo, a partir de la diferencia en el color de la piel, históricamente se constituyó un discurso y una intersubjetividad que legitima la desigualdad. Al respecto es preciso aclarar como señala Coronado (2014:142-143) que no toda diferencia constituye una desigualdad, sino que ésta se genera cuando existe una

relación de jerarquía, por lo que “el problema no está, solamente ni principalmente, en el “atributo” mismo que porta o no porta un individuo con respecto a otro, sino cuando la diferencia es social”, es decir, que involucra a más de un sujeto y tiene implicaciones para la vida social. En consecuencia, la desigualdad no refiere a un atributo, sino a una específica relación social, lo que implica “la ubicación social, no solo diferenciada sino privilegiada, de unos sujetos con respecto a otros”, a partir de relaciones jerárquicas.

En este sentido, la desigualdad se explica en relación al poder. El poder no es la probabilidad de realizar la propia voluntad en una determinada y acotada acción social, sino un poder social, una trama de relaciones de poder que son diversas y heterogéneas, pero articuladas en una totalidad de conjunto, constituyendo una sociedad, un orden social, una estructura de poder (Coronado, 2014:145). Por lo que el poder es resultado de un proceso histórico y socialmente dinámico. De aquí que se entienda la desigualdad como una expresión y materialización de un proceso social histórico, en donde algunos logran una posición privilegiada con respecto a otros, ocultando el proceso histórico de expropiación de bienes, recursos y, la imposición de roles, materiales, simbólicos e intersubjetivos, en cada ámbito de la existencia social (Coronado, 2014:146). Lo que significa que se mantienen y reproducen relaciones de dominación, explotación y conflicto, donde la desigualdad se manifiesta en la exclusión, marginación y discriminación.

Por tanto, “el poder, al ser un entramado social, se concretiza en relaciones de desigualdad que a su vez se manifiestan en estructuras institucionales, actos y conductas que excluyen, marginan y discriminan” (Coronado, 2014: 147), por lo que la discriminación no es algo natural, ni que se deba a “prejuicios o ignorancia aunque las implique” sino que es un proceso histórico resultado del específico patrón de poder, que articula como ya hemos señalado, una estructura de dominación, explotación y conflicto, en la que interactúa un sistema simbólico y de representaciones históricamente discriminante, por lo que sus dimensiones no son sólo materiales y productivas, sino también intersubjetivas.

Ya que la idea de la “raza”, como señala Quijano, a pesar de ser un constructo mental sin sustento biológico real “fue establecida e impuesta como el más eficaz instrumento de dominación social [...] impuesta profunda y perdurablemente en la intersubjetividad de la población mundial, tanto entre sus beneficiarios, como entre sus víctimas” (Quijano, 2008:197), constituyéndose como “el primer criterio fundamental para la distribución de la población mundial en los rangos, lugares y roles en la estructura de poder (Quijano, 2000b). Así, en las relaciones sociales fundadas a partir de la idea de la raza, se generaron “nuevas identidades sociales y geoculturales del mundo” (Quijano, 2000a:1), de un lado indios, negros y mestizos y de otro los blancos europeos, con lo que los pueblos conquistado y dominados fueron considerados de manera natural como inferiores.

De esta manera, como apunta Quijano (2000a:1), “la colonialidad del poder ha probado ser más profunda y duradera que el colonialismo”, ya que, el racismo en las relaciones sociales cotidianas no es la única manifestación de la colonialidad del poder, pero sí la más perceptible y omnipresente.

En este entramado de relaciones el patrón de poder mundial se estructura, a partir de relaciones de dependencia histórico-estructural (Coronado, 2014:152-153) en “un capitalismo mundial que distingue a un centro y a sus periferias, y sobre esa base una división internacional de la producción y control del trabajo”, así desde el inicio de América, los europeos asociaron el trabajo no pagado o no asalariado con las razas dominadas, por considerarlas razas inferiores, los “indios” vinculados a trabajos de servidumbre y los “negros” a trabajo esclavo, mientras que el trabajo asalariado era reservado para los “blancos”, conformando una heterogeneidad histórico- estructural de relaciones sociales.

La heterogeneidad histórico-estructural se refiere a diversas formas de control del trabajo, de sus recursos y productos (trabajo asalariado, servidumbre, esclavismo, producción mercantil simple, reciprocidad), articuladas por una que predomina (la relación capital-salario) para apropiarse del excedente de riqueza producido globalmente. Así la colonialidad del control del trabajo orientó la distribución geográfica de las diversas formas del trabajo articuladas en el capitalismo mundial,

por lo que las formas de control de trabajo no pagadas predominan en las periferias (como América Latina), mientras que el trabajo asalariado se concentra en el centro (Europa y Estados Unidos).

Asimismo, durante el proceso de globalización económica, se presenta también la expansión muy fuerte y en todo el mundo de una ideología social que, a decir de Quijano (1997:623) “deslegitima la asociación entre las ideas de individuos libres y de igualdad social” y presiona para “admitir la naturalidad, la necesidad y hasta la deseabilidad de sociedades jerárquicas”, ya que el capital financiero no requiere, “ni ciudadanos, ni democracia, ni individuos libres, ni sociedades iguales”. Mientras que el conflicto racial se invisibiliza con el mito de la democracia y la igualdad de oportunidades para todos.

En este sentido no es casualidad la presencia de trabajo esclavo en América Latina y de manera particular en Brasil, donde diversos autores analizan la persistencia del trabajo esclavo contemporáneo²² (Rezende, 2015), como la persistencia del trabajo temporal bajo coerción, con el pretexto de la deuda existente en empresas agropecuarias desde 1960 (Soares, 2015:193), esto ha sido posible por la falta de acceso a la tierra, por una estructura agraria que permanece con la distribución desigual de la tierra y alto grado de concentración²³, dicho trabajo se manifiesta en las modalidades de trabajo forzado, de servicio por deuda, de jornadas extenuantes y de condiciones degradantes de trabajo. Sin embargo se ha identificado que actualmente han aumentado los casos de trabajo esclavo en el medio urbano, principalmente en el sector textil y en la construcción. Analistas como Soares relacionan el trabajo esclavo contemporáneo con el lugar que ocupan en la división internacional del trabajo los países periféricos y dependientes en el proceso de inserción al mercado mundial, lo que conlleva que los intereses privados se apropien de la esfera pública estatal, propiciando la

²² Entendido el trabajo esclavo como una de las expresiones de máxima precarización del trabajo y de violación de los derechos humanos, como una particularidad de la periferia capitalista y exacerbada desde la década de 1990 en Brasil (Soares, 2015: 196).

²³ Entre 1975 y 2006 el grado de concentración agraria en el territorio brasileño continuó casi inalterado, con un índice de Gini que pasó de 0.855 a 0.856

sobreexplotación del trabajo y los bienes naturales, pues parte del excedente económico se dirige a las economías centrales.

Un artículo publicado por la ONU (Morrison, 2007) señala que “la cultura imperante en América Latina no sería propicia para el desarrollo, por la desigualdad y discriminación racial profundamente arraigadas”. Las personas de ascendencia africana se calcula representan el 30% de la población de América Latina (150 millones de personas), pero constituyen más de la mitad de los pobres. Mientras que la población indígena es aproximadamente de 28 millones. Sin embargo, a pesar de que se señala la necesidad de superar la desigualdad generada por la discriminación, se sigue presentando el problema como un asunto social, separado del patrón de poder que como hemos señalado se ha constituido y preservado históricamente, ya que se sigue asumiendo la “raza” como una cuestión natural.

Lo anterior, conlleva, en el fondo, una institucionalización de las prácticas de discriminación, que se refuerza e invisibiliza pues no hay, como señala el propio artículo, una producción sistemática de estadísticas desde ésta óptica (por “raza”), y cuando se hace, hay una subestimación pues por la propia connotación peyorativa que contiene el pertenecer a una “raza” históricamente inferiorizada (“negra”, “indígena”, “mestiza”), la población entrevistada evita clasificarse en alguna de ellas. Un aspecto que confirma lo señalado hasta ahora es que en un estudio que se realizó a la población brasileña, 97% de los entrevistados sostienen que no tienen prejuicios raciales, pero 98% de los mismos señalan conocer a personas que si los tienen (Góes, 2011), lo que da cuenta de que la idea de la “raza” está profundamente arraigada en la intersubjetividad de las personas, de ahí la necesidad de desnaturalizar concepciones como ésta, cuestionando el proceso histórico de su construcción y reproducción, para deslegitimar la desigualdad, asumida como una condición también natural.

Brasil es el país de América Latina con mayor población de ascendencia africana. De acuerdo con datos del censo de Brasil, de 2010, la mayoría de la población es de “raza” “negra” o “mestiza” 50.7% (de un total de más de 190 millones de

personas)²⁴, y que es la población con la mayor tasa de analfabetismo (entre 24 y 27%). Asimismo, se registra que sigue habiendo una marcada desigualdad social vinculada al color de la piel. En términos de ingresos la mitad de la población vive con menos de un salario mínimo y, de los 16 millones de brasileños que se encuentran en extrema “pobreza” (que viven con menos de 70 reales al mes, ya que el salario mínimo era de 350) 71% son “negros”. También se apunta que en promedio los salarios de la población “negra” o “mestiza” son 2.4 veces menores que los de la población “blanca”, además de que entre los jóvenes “negros” se ubica el mayor número de muertes por las difíciles condiciones de vida, la violencia o por escaso acceso a servicios de salud. (Góes, 2011). Además en el decil de la población de mayor ingreso, sólo 20% es “negra”, mientras que en el decil más pobre 73% lo son.

Lo anterior confirma lo señalado por otros autores que el color de la piel “es un criterio relevante en la definición de estrategias exclusivistas que configuran el sistema de desigualdades característico de la sociedad brasilera” Valle (año), que se expresa en las diferencias sustanciales en el nivel económico entre “blancos” y “no blancos”, por prácticas discriminatorias en diversos ámbitos, como el mercado de trabajo. Para 2012, de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios, de un total de 199 millones de personas el 46.3% de la población era “blanca” y el 52.9 “negra” o mestiza. En relación al desempleo señala que el 60.6% de desempleados era de población “negra” o “mulata”. Asimismo, señala que más de tres millones de niños y adolescentes no tienen acceso a la educación y estos se componen de población “negra” y “mestiza”. Lo mismo sucede, en el trabajo infantil en el que la mayor parte de los niños (entre 5 y 15 años) son “negros” y “mestizos”.

En resumen, esta mirada general de la situación de la población en situación de marginalidad social, confirma que se ha desplegado un proceso de fortalecimiento de los mecanismos estructurales que históricamente la producen y reproducen, relacionados con una manera cada vez más excluyente de producir y distribuir la

riqueza, que se sustenta en el patrón de poder mundial capitalista colonial moderno y eurocentrado. Por lo que podríamos sintetizar las causas estructurales que generan y reproducen la “pobreza” en dos conceptos: colonialidad y marginalidad, que refieren a una estructura de dominación y explotación históricamente excluyente y discriminante.

b) Antecedentes generales de la política social. Estados de Bienestar fragmentados

América Latina empezó a introducir programas de seguridad social desde 1920, la primera contingencia que se cubrió fue la de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Sobre los regímenes de bienestar en América Latina Mesa Lago (2005) establece que hay tres grupos de países: los pioneros, los intermedios y los tardíos. En el primer grupo considera a Uruguay, Argentina, Chile, Cuba, Brasil y Costa Rica, pues fueron los primeros en establecer los sistemas de seguros sociales, desde los años veinte y treinta, alcanzando la mayor cobertura y desarrollo, pero adolecían de estratificación, altos costos, déficit creciente y desequilibrio financiero.

En el segundo grupo ubica a países como Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela, que implementaron sus programas principalmente en los años cuarenta y cincuenta, influenciados por el Informe Beveridge y los convenios de la OIT, estos lograron una cobertura y desarrollo medio de sus sistemas, estaban menos estratificados, su costo era menor y su situación financiera mejor que en el primer grupo, aunque algunos ya enfrentaban desequilibrios.

El tercer grupo conformado por Paraguay, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití fueron los últimos en introducir sus programas, en los años sesenta y setenta, en estos los sistemas eran relativamente más unificados y tenían menos problemas financieros, pero la cobertura era menor.

Por lo que ninguno de los sistemas de seguridad social logró consolidarse y representar una opción de bienestar para la mayoría de la población, sino que se conformaron como Estados fragmentados. Para algunos autores (Dutra, 1995: 37) el intervencionismo latinoamericano nunca fue socialdemócrata ni pretendió crear un Estado de Bienestar, sino que el objetivo primordial se centró en la acumulación de capital, no en la distribución del ingreso, ya que protege al capital y reserva al trabajo la competencia, compromete el gasto estatal con las capas de ingreso más alto y pide a los de bajos ingresos “ser pacientes con las virtudes del libre mercado”.

Después de 1930, se impulsó en Brasil una estructura corporativista, que propuso universalizar ciertos derechos sociales, como el salario mínimo y el derecho a las vacaciones, pero se restringieron a la población urbana hasta mediados de los años setenta, reforzando el hecho de que las políticas sociales tuvieran pretensiones clientelares (Dutra, 1995: 39). En el período de experiencia democrática de 1946 a 1964, el clientelismo se conformó por la articulación entre Estado y sindicalismo, con el predominio de las burocracias sindicales en el Ministerio del Trabajo asociadas a las cúpulas del Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), entonces uno de los principales sustentos del gobierno. Después de 1964 los militares mantuvieron intacta la estructura corporativista, reforzando el carácter clientelar de las políticas sociales, mediante la centralización del presupuesto Federal. Así las políticas destinadas a previsión, salud y educación beneficiaron principalmente a la población de ingresos medios y altos en detrimento de las de niveles más bajos.

Luego de la dictadura en Brasil (1964-1984), y por la crisis que experimentaron la mayoría de los países de América Latina a principios de la década de 1980, el primer gobierno civil, pretendió, con el Plan Cruzado (1986), emprender medidas heterodoxas, congelando precios, salarios, tipo de cambio y alquileres, aunado a una tasa de interés real baja, lo que generó un fuerte incremento del consumo asociado a un estrangulamiento en la balanza de pagos, que derivó en el fracaso de la tentativa para estabilizar la inflación. Como consecuencia, se impulsaron

recortes en los gastos y aumento de impuestos, como la principal política económica (Dutra, 1995:39). Durante el proceso de redemocratización “la "Nueva República" asoció discursivamente la dictadura con la degradación de indicadores sociales, y el regreso a la democracia con posibilidad efectiva de distribución del ingreso. Sin embargo, el coeficiente de Gini no sólo continuó alto, muy por encima de la media latinoamericana, sino que empeoró, incrementando de 0.620 a 0,625 de 1980 a 1988.”

En la Constitución de 1988 se incorpora la preocupación por profundizar los derechos sociales y universalizarlos. La Constituyente estableció que los gobiernos democráticos y civiles, que tendrían lugar a partir de la "Nueva República", deberían actuar en el sentido de afirmar la ciudadanía; sin embargo, los partidos de izquierda no alcanzaban siquiera el 10% del total de los parlamentarios, de modo que las propuesta surgieron principalmente de los grupos que, en el período dictatorial, pertenecían al partido de oposición del Movimiento Democrático Brasileño (MDB) (Dutra, 1995: 40)

Asimismo, con la finalidad de revertir la extrema centralización del período militar la Constituyente, estableció un nuevo perfil en el sistema tributario que benefició a estados y municipios en detrimento de la Federación. Se propuso la municipalización de la salud y la responsabilidad de la enseñanza primaria. Mientras que otros gastos, como los de enseñanza superior pública y los relacionados con ciencia y tecnología se pusieron a cargo de la Federación. La capacidad de recaudación cayó y los gastos sociales aumentaron (Dutra, 1995: 41). Los problemas financieros derivados de la restringida base de recaudación de impuestos con relación a las demandas de gastos (previsión, infraestructura, endeudamiento interno y externo y gastos sociales), asociados a la mala distribución de la carga tributaria y a la alta evasión fiscal (cerca del 40%) propician un ambiente fértil al neoliberalismo, con lo que se defiende el autofinanciamiento de la inversión en el área social así como la privatización parcial o total de los servicios.

En este contexto, sin que se hubiera conformado un Estado de bienestar en América latina, se emprende un proceso de ajustes estructurales que deriva en proyectos más excluyentes, desplazando el discurso de la integración, por medidas de focalización dirigidas a quienes se encuentran en extrema “pobreza”.

c) Institucionalización de la política social neoliberal, centralidad de la concepción hegemónica de “pobreza”.

El proceso de liberalización económica impulsado a partir de la década de 1980 demandó la necesidad de abandonar el llamado “Estado paternalista”, para reducir su papel en la regulación de los mercados, pues se argumentaba que por su ineficiencia se había llegado a la crisis económica en la que se encontraban diversos países. Así la administración del riesgo de “pobreza” pasó de ser una responsabilidad colectiva y gestionada por el Estado, a ser una responsabilidad del individuo, partiendo del supuesto de que éste puede alcanzar los beneficios del mercado mediante políticas sociales que fortalezcan sus capacidades, por lo que el apoyo gubernamental debía dirigirse a fortalecer el “capital humano” (Banegas, 2011).

Se establece que el hecho de que gran parte de los individuos se encuentren en una situación de desventaja, ya sea por desempleo, marginación o exclusión, es responsabilidad de cada individuo, pues supone que el mercado, es un agente neutral, que otorga a todos las mismas condiciones, de libertad e igualdad, para desarrollarse, por lo que el objetivo principal se centra en lograr mayor crecimiento económico.

Esta visión ha llevado a que los programas de “combate a la pobreza” señalen entre sus objetivos fortalecer la educación, la alimentación y la salud para dotar de mayores capacidades a los individuos y que tengan posibilidades de insertarse en el mercado laboral que demanda la economía global, cada vez más competitiva, asumiendo que una vez capacitados el sistema cuenta con los puestos de trabajo suficientes para incorporarlos, sin tomar en cuenta que históricamente se ha

comprobado que no es así, por lo que los índices de desempleo se mantienen o incrementan aunque haya crecimiento económico.

El enfoque preeminente economicistas se sustenta en definir la “pobreza” como un problema de escasez, en las causas de la “pobreza” se mencionan de manera recurrente las que refieren a fallas en las políticas de desarrollo económico, motivos relacionados con las crisis económicas, el uso clientelar y corporativo de la política social, la insuficiencia de inversión productiva, problemas de distribución del ingreso, los bajos salarios, hasta fenómenos internacionales macroeconómicos (deuda externa, remesas, inversión extranjera, crisis financiera, etc.), por lo que establece como prioridad incrementar la inversión, la productividad y el consumo. Así las soluciones propuestas se centran en la necesidad de complementar la política social con una política económica que genere crecimiento económico alto y sostenido, para generar empleo, fuentes de ingreso y permitir el acceso a bienes y servicios, Pues se insiste en que hay una relación directa entre crecimiento económico y reducción de la “pobreza” (González García, 2011: 12-13).

Sin embargo, los datos no sustentan lo que se asevera. Una de las últimas publicaciones la CEPAL (2014: 75), en la que se analiza la situación en América Latina y el Caribe, establece que la evolución del empleo asalariado está estrechamente correlacionada con el crecimiento económico, por lo que señala que el crecimiento será más determinante para la generación de empleo en su conjunto en aquellos países con un mayor grado de “asalarización”; sin embargo, con los datos que muestran dicha relación en el periodo de 2003 a 2012, se puede apreciar que la correlación no es tan clara²⁵, y si recurrimos a los datos sobre

²⁵ En 2003 que hay una recuperación en el crecimiento del PIB, crece mucho más el trabajo por cuenta propia que el asalariado. Aparentemente se requiere un crecimiento extraordinario como en el caso de 2004 para que el empleo asalariado supere el trabajo por cuenta propia; de tal manera que de forma inercial para 2005, a pesar de una caída en el PIB se mantiene el incremento del empleo asalariado con la correspondiente disminución del trabajo por cuenta propia. Mientras que en 2006 hay un incremento del PIB con disminución del empleo asalariado e incremento del trabajo por cuenta propia y en 2007 con un estancamiento de la economía disminuye el empleo asalariado y se incrementa el trabajo por cuenta propia. Para 2008 con otra caída del crecimiento económico, disminuye un poco el empleo asalariado, pero el trabajo por cuenta propia se incrementa. Con la crisis de 2008 y la recesión económica disminuye de forma impactante el empleo asalariado y se dispara el trabajo por cuenta propia. Con la recuperación económica marcada para 2010 se incrementa el empleo asalariado y disminuye el trabajo por cuenta propia, pero al caer de manera

“pobreza” y extrema “pobreza” se puede constatar que han incrementado, mientras que el desempleo, subempleo y trabajo informal se mantiene o incrementa.

A partir de los resultados adversos, los promotores de estas políticas argumentan que los efectos son a largo plazo, por lo que se complementan las acciones con soluciones que otorgan recursos monetarios a quienes se encuentran en condiciones de “pobreza”, principalmente mediante los llamados Programas de Transferencias Condicionadas. Sin embargo los resultados tampoco han sido los propuestos por sus promotores y se universalizan las soluciones asumiendo que lo que funciona para una sociedad funciona para cualquiera, con lo que dejan de lado las particularidades de cada país y el contexto que interviene en cada situación, tratando de borrar la diversidad de formas de vida que podemos encontrar en Latinoamérica.

La publicación de la CEPAL (2014) sobre el Panorama Social de América Latina establece que en términos absolutos el número de personas en situación de “pobreza” en América Latina, se mantiene estable en los últimos dos años (164 millones), mientras que las personas que se encuentran en situación de indigencia se incrementa (de 66 millones a 68), señalando que este resultado está estrechamente relacionado con el desempeño macroeconómico de la región. Si se revisa el comportamiento de los indicadores sobre “pobreza” en un periodo más amplio, los datos absolutos registran incrementos considerables, pasando de 136 millones de pobres en 1980, a 164 millones en 2013 (CEPAL, 2014:12).²⁶

subsecuente el PIB en 2011 y 2012, hay incremento del empleo asalariado y disminución del trabajo por cuenta propia, y posteriormente disminución del empleo asalariado y disminución del trabajo por cuenta propia también, de manera correspondiente.

Derivado de lo anterior, lo que se observa, más que una correlación entre crecimiento económico y generación de empleo asalariado, es la intensa búsqueda de la población por encontrar sus propias alternativas de trabajo, a pesar de los altibajos en la economía.

²⁶ De acuerdo con la ONU, la población en situación de pobreza se refiere a quienes no cuenta con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades de alimentación, salud y educación; mientras que los que se encuentran en pobreza extrema, no pueden cubrir siquiera sus necesidades de alimentación, éstos últimos son quienes viven con menos de \$1.25 USD al día.

En el mismo documento (CEPAL, 2014) se cuestiona “si las políticas públicas destinadas a la superación de la “pobreza” ponen suficiente énfasis en el logro de estándares mínimos”, por lo que señala la necesidad de explorar otros enfoques para evaluarla, por ejemplo la medición multidimensional que se remite a las necesidades básicas insatisfechas, superando la medición basada sólo en los ingresos monetarios²⁷. Sin embargo, este planteamiento continúa dentro de una perspectiva centrada en la medición y no en el análisis de las causas estructurales que la generan, además de que en los objetivos se plantea como finalidad continuar fijando estándares mínimos, es decir, condiciones mínimas de supervivencia, para hablar de bienestar.

Trabajos como el de Barba y Valencia (2011) han cuestionado las potencialidades de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas para reducir la “pobreza”, asimismo, el análisis de Banegas (2013) pone en duda la supuesta eficiencia para evitar el uso clientelar de los mismos. Es importante recuperar ambos estudios porque los argumentos, tanto sobre las potencialidades de estos apoyos como sobre la eficiencia en su aplicación han contribuido a su proliferación y aplicación no sólo en América Latina, sino en todo el mundo.²⁸ En el estudio que hacen Barba y Valencia (2011: 203, 204) para la región latinoamericana, señalan que se han creado ilusiones e hipótesis, aún no comprobadas, en torno a las posibilidades del Programa, entre las que destacan: “*una ilusión social*”, que

²⁷ Hay un avance en reconocer la necesidad de incorporar enfoques que permitan complementar la medición convencional, desde una medición multidimensional para “explorar diferentes dimensiones, umbrales y formas de agregación que permitan avanzar en la construcción de indicadores pertinentes y factibles de aplicar en la región” (CEPAL, 2013: 13). Esta propuesta de medición ha sido desarrollada por diversos investigadores en México (Boltvinik, 2013). Sin embargo, siguen partiendo de umbrales mínimos de necesidades, privilegiando la necesidad de la medición, más que la búsqueda de las causas.

²⁸ Nicola Yates (2009) señala que la expansión de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas ha sido extensiva (en 30 países del mundo), con el apoyo de organizaciones internacionales gubernamentales, destacando la acción del Banco Mundial. De acuerdo con una publicación de la CEPAL, en 2011 los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) operaban en 18 países de América Latina e incluían a 25 millones de familias (alrededor de 113 millones de personas), 19% de la población, a un costo del 0.4% del PIB regional. “La estructura básica de los PTC consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertos compromisos asociados al mejoramiento de sus capacidades humanas.” (CEPAL, 2011).

discursivamente promueve supuestas capacidades de los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas para reducir la “pobreza” en el corto y largo plazo, aunque los resultados demuestran poca incidencia; “*una ilusión económica*”, que le apuesta a la reducción de la “pobreza” mediante la inversión en “capital humano”, sin considerar otras restricciones económicas, como la reducida capacidad de la política económica para generar empleos; “*una ilusión política*”, que asume que estos programas no se pueden emplear de manera clientelar, porque hay una relación directa entre individuos y el Estado; y “*una ilusión sistémica*”, que privilegia la acción del mercado, acotando la intervención estatal, en protección o seguridad social, sin atender las deficiencias con que se ofrecen servicios de salud y educación, entre otros.

Barba y Valencia (2011) sostienen que las evidencias examinadas muestran que estos programas no han sido un medio eficaz para reducir la “pobreza” porque dejan de lado, entre otros aspectos, uno que es fundamental, la insuficiencia y precariedad del empleo, establecen que se han construido sobre bases crecientes de desigualdad, debilidad de derechos sociales, segmentación y limitación de derechos. Establecen que:

“pensar la pobreza como un problema de malas prácticas familiares o de ingresos familiares insuficientes y reducir la política social a acciones micro financieras y a acciones asistenciales o preventivas conduce a desestimar factores estructurales como: la insuficiencia y/o la baja calidad de las oportunidades de ingreso generadas por mercados excluyentes o en crisis; la inadecuación de los sistemas de bienestar que no ofrecen seguridad social para hacer frente a los riesgos sociales que enfrentan los pobres; ni consideran el papel del capital social como recurso de los pobres para acceder al bienestar social” (Barba y Valencia, 2011: p. 207).

En este proceso la experiencia de Brasil en la aplicación de Programas de Transferencias Condicionadas, considerada por muchos como exitosa, propicia la promoción y aplicación en otros países de América Latina, como la única forma de

enfrentar el problema, aunque los datos refieran que los resultados son insuficientes frente a la magnitud del problema.

d) Los Programas de Transferencias Condicionadas. Límites estructurales para incidir en la reducción y/o eliminación de la marginalidad

A pesar de los efectos redistributivos que se esperaban con la aplicación del Plan Real (1994), los datos mostraron que la “pobreza” en Brasil en la década de 1990, aumentó, mientras que la participación de los salarios en la renta nacional fue disminuyendo, en 1990 fue de 45%, en 1994, 40% y para 1996 38%. En contraste, la remuneración del capital registra una dinámica inversa: en 1990 fue de 33%, en 1994: 38% y en 1996: 41%. (Caccia, 199: 214)

Asimismo, de acuerdo con el Informe PNUD de 1996 sobre El Desarrollo Humano en Brasil, 42 millones de brasileños se encontraban en “pobreza”, de estos 70% se encontraban en zonas urbanas. Otro estudio precisa que en algunas de las principales ciudades, 64% de los más pobres estaban desempleados (Caccia, 1999: 215).

Esta situación llevó a diversas movilizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales a emprender experiencias innovadora, como los programas de ingreso mínimo, impulsados por primera vez en 1995 en Campinas, que son programas descentralizados, focalizados y condicionados), Asimismo, el programa beca-escuela que inició también en 1995 en Brasilia, así como la adopción de experiencia de gestión municipal democrática orientadas a la democratización y transparencia de las decisiones, la eliminación de las desigualdades sociales, la optimización en la aplicación de los recursos públicos, la valorización y acceso a espacios públicos y a bienes culturales y la preservación de la ecología (Caccia, 1999: 217)

Así, el programa brasileño Bolsa Familia tuvo sus orígenes en las experiencias municipales desde 1995, demandando la instrumentación de los derechos sociales constitucionales (seguridad social), Ya que desde 1993 se había promulgado la Ley Orgánica da Asistencia Social, que reglamentaba el “Beneficio de Prestación Continuada” para las personas mayores y para los discapacitados que viven en pobreza extrema (Vera, 2012). Además se había discutido en el Parlamento el Ingreso Básico Universal para los ciudadanos mayores. De tal manera que Bolsa Familia derivó de procedimientos y bases de datos de los Programas de Transferencias Condicionadas que le precedieron, sólo que este programa hizo énfasis en la familia más que en el individuo.

En el año 2000, de acuerdo con datos del Censo, el número de familias bajo la línea de pobreza superaba los 9 millones, es decir, 39 millones de personas, para 2003, había aumentado a 57 millones de personas, de acuerdo con cálculos del Instituto Brasileño de Economía, lo que equivale al 35% de la población (Mance, 2013:64). Mientras que el sector financiero mantuvo elevadas ganancias mediante un proceso de reestructuración con recursos públicos, se calcula que para 2003 las ganancias de 17 bancos y aseguradoras superó el desempeño de 205 empresas no financieras, aproximadamente 10 mil millones de reales, mientras que el superávit primario de los 27 estados brasileños alcanzó 8.5 mil millones (Mance, 2013:49).

En Brasil, tanto el programa de ingreso mínimo vinculado a la educación Bolsa Escola (creado en 2001), como los programas de transferencias de ingresos sectoriales: Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação y Auxílio Gás, fueron incorporándose paulatinamente a Bolsa Família entre 2003 y 2006. De acuerdo con datos de la CEPAL (2011) el porcentaje de población que cubrían los Programas de Transferencias condicionadas en el año 2010 era de 26.4% (12.6 millones de familias), el más alto en la región, aunque en términos de porcentaje del PIB representaba el 0.47%, superado por otros cinco países entre los que destaca la inversión de Ecuador que destinó el 1.17% del PIB. Para 2012 Bolsa

Familia cubría el 28.5% de la población, superado sólo por Ecuador que registra el 43.1% de la población (CEPAL-OIT, 2014).

El Programa Hambre Cero, que fue el que tuvo mayor difusión, en 2003 atendió a casi dos millones de familias). De acuerdo con Mance (2013:103-104) se conforma de acciones tanto del gobierno como de la sociedad civil, integrando donaciones en efectivo, alimentos y servicios, así como la participación de empresas que apoyan programas y proyectos. Las acciones del gobierno abarcan políticas federales, estatales y locales, el gobierno federal emprendió la unificación del registro de beneficiarios de los programas de transferencia de ingresos (Registro Único), mientras los gobiernos locales se encargaron de las acciones “autónomamente organizadas y ejecutadas por los municipios” considerando las diferencias entre zonas rurales, pequeñas y medianas ciudades y metrópolis. Así, en zonas rurales se apoyó principalmente la agricultura familiar y la producción para el autoconsumo, en las ciudades pequeñas y medianas, la organización de bancos de alimentos, las asociaciones con minoristas, nuevas relaciones con la cadena de supermercados y la promoción de la agricultura urbana; mientras que en las metrópolis se organizaron restaurantes populares, asociaciones con minoristas, se modernizaron los equipos de abastecimiento y se buscaron nuevas relaciones con las cadenas de supermercados.

Por su parte las políticas federales funcionaron mediante una doble estrategia: las acciones de emergencia destinadas a familias que carecen de seguridad alimentaria y las que consideran políticas estructurales para enfrentar las causas fundamentales del hambre. Entre las primeras están los programas de “Tarjeta de Alimentos, Canastas Básicas de Alimentos de Emergencia, Reservas de Seguridad, Seguridad y Calidad de los Alimentos , Ampliación del Programa de Alimentación del Trabajador, Nutrición Materno Infantil, Educación para el Consumo Alimentario, Ampliación de la Alimentación Escolar, Atención a Comunidades Indígenas y Quilombolas” (Mance, 2013: 105). Entre los programas estructurales están "Generación de Empleo, Trabajo e Ingreso, Seguridad Social Universal, Fomento de la Agricultura Familiar, Construcción de Cisternas,

Intensificación de la Reforma Agraria, Beca Escolar, y Programas de distribución del Ingreso, Ofertas de Microcrédito y los Consorcios para la Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local”.

Posteriormente se fusionaron en el Programa Bolsa Familia los programas de distribución del ingreso: “Beca Escolar, Tarjeta Alimentación, Beca de Alimentación y Vale de Gas” (Mance, 2013: 105), con la finalidad de constituirse como un programa único de transferencia de ingresos para todas las familias pobres en Brasil.

De los logros que destacan sus promotores destaca la subordinación de un programa federal al control social, mediante la transparencia en la ejecución, la gestión democrática y la participación popular directa (Mance, 2013: 108), a través de los Comités Gestores del Programa Tarjeta Alimentación (PCA, por sus siglas en portugués). Para ello se capacitó a 4000 Agentes Locales de Seguridad Alimentaria, que a su vez capacitaron a los Comités Gestores en 1800 municipios, conformando aproximadamente 10,800 representantes de la sociedad civil, para llevar a cabo el proceso de validación de las familias beneficiarias, encargándose de conformar el Registro Único.

Sin embargo, como señala Mance (2013:112), si los Comités Gestores no se constituyen como agentes de desarrollo local, y su función se limita a verificar el programa y validar a las familias, se convertirán sólo en un órgano fiscalizador, sugiere que podrían actuar en la planeación participativa, haciendo un mapeo de demandas de consumo local y regional y organizando actividades sustentable de producción que pueden satisfacerse aprovechando los recursos geoestratégicos de cada región y, creando puestos de trabajo para la población atendida en los programas, aplicados bajo el enfoque de la economía solidaria.

Durante el segundo gobierno de Lula se propuso el Programa de la Aceleración del Crecimiento (PAC), a principios de 2007 (Tavares, 2011:73), que comprende la inversión de recursos fiscales para obras públicas de infraestructura, orientadas a la expansión y reorganización de sectores como salud, educación y seguridad

(Programa Más Salud, el Plan para el Desarrollo de la Educación (EDP) y el Programa Nacional de Seguridad Pública Ciudadana (Pronasci). Aprovechando la coyuntura favorable de la economía (incremento del precio de las commodities y del extractivismo), se reincorpora al debate sobre políticas públicas la preocupación por el desarrollo y la panificación.

Sin embargo, a decir de Tavares (2011: 74) “el financiamiento del Estado brasileño está lejos de ser progresivo desde el punto de vista social”, ya que tanto la recaudación como el gasto público tiene características históricas “evidentes de regresividad”. Asimismo, el análisis del financiamiento público se ha enfocado en los “gastos”, por la centralidad otorgada al ajuste fiscal, limitando la posibilidad de ampliar y redistribuir sobre las bases de la recaudación. En el contexto brasileño como en el de otros países de América Latina cobra fuerza el discurso del “gasto excesivo” o mal utilizado, en donde invariablemente se incluye el gasto social, por lo que los ajustes se aplican en este rubro, contribuyendo a generar escasez de recursos públicos. Lo que lleva a cubrir el “déficit” público con deuda financiera que conduce a más ajuste fiscal. Así el pago de intereses de la deuda “pasó a ser el principal y más inflexible componente del gasto público.

Un ejemplo de este proceso perverso fue el llamado Fondo Social de Emergencia, que había sido aprobado para un período de dos años (1994 y 1995), posteriormente renovado y denominado Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), operado desde 1996 a 1999 (Tavares, 2013:75). Impulsando una estrategia de ajuste fiscal, que continuó durante los años 2000 y 2002, con la Desvinculación de Recursos de la Unión (DRU), que retira el 20% de todos los órganos, fondos o gastos del gobierno, para mantener el superávit primario.

Lo anterior, en un contexto de crisis, llevó al nuevo gobierno (en 2003) a asumir el compromiso de mantener el sistema macroeconómico, sosteniendo el superávit primario, mediante la aplicación de restricciones al gasto público, el incremento de la carga fiscal, el mantenimiento de la política monetaria rígida, con altas tasas de interés, para dar continuidad a la lucha contra la inflación (Tavares, 2013:75). Esta

situación obliga a retraer el gasto social federal (GSF), cuyo crecimiento real fue sólo de 1% en relación con el año anterior.

A partir del siglo XXI con la reconfiguración del modelo de desarrollo capitalista, los programas de combate a la pobreza permiten dar continuidad al patrón de acumulación. De acuerdo con Alves (2014:141) la crisis estructural del capital no significa estancamiento de la expansión capitalista, sino incumplimiento de sus promesas civilizatorias, y ampliación de la condición de proletarización, sumado a esto, en Brasil incluso con la promulgación de la Constitución democrática de 1988, no se rompió con el orden político oligárquico-burgués, por lo que al privilegiar la construcción de políticas redistributivas en el marco de la institucionalidad oligárquico-política, crearon expectativas de capacidad adquisitiva, pero inscrito en el proyecto de desarrollo capitalista vinculado al orden neoliberal, tiene límites irremediables.

De acuerdo con la información más difundida, Brasil redujo significativamente la pobreza y en la última década casi elimina la extrema pobreza que cayó del 10% en 2001 al 4% en 2013 (25 millones salieron de la pobreza extrema y moderada). Por otro lado 60% de los brasileños pasaron a un grupo de más altos ingresos, entre 1990 y 2009. También registra un incremento en el ingreso, más elevado que el resto de los países en la región. Asimismo el índice de Gini bajó de 0.59 en 2001 a 0.52 en 2013. (Cord, 2015: 65).

Derivado de lo anterior, a pesar de los notables indicadores sociales y económicos relacionados con la creación y formalización del trabajo, Brasil está imposibilitado para superar el atraso en relación a las condiciones sociales de educación, salud, habitación, transporte público e infraestructura urbana. El discurso del gobierno difunde los logros en la reducción de la desigualdad del ingreso y la ampliación del crédito y el mercado de consumo interno, por medio del incremento de la formalización del mercado de trabajo, el aumento del salario mínimo y de los programas de transferencia de ingresos para los más pobres, No obstante, como apunta Alves (2014: 143), la expansión del crédito incentiva la vida para el consumo, ejerciendo un efecto ideológico en la conciencia de las masas

populares, adecuándolas a la política de reiteración del orden capitalista como único horizonte histórico posible.

Sin desestimar los logros de los programas de “combate a la pobreza” en Brasil, por la situación de emergencia en la que se encontraban millones de familias, que demandaba acciones urgentes, además de las grandes expectativas creadas por el conjunto de políticas, principalmente en mujeres pobres sobre el futuro de sus hijos, así como el significado que asume la posibilidad de tener una casa propia, recuperando dignidad y espacio de fortalecimiento de las relaciones familiares. Cabe reflexionar sobre las posibilidades de estas políticas, a partir de los procesos y la información presentada, ya que como señala Zibechi (2010: 13), los programas sociales evitan los cambios estructurales, “congelan la desigualdad y consolidan el poder de las élites”, así, el programa “Bolsa Familia” en Brasil destina 5% del PIB, en transferencias para 50 millones de personas, mientras que gasta otro 5% del PIB en intereses de deuda interna que beneficia a 20 mil familias y, sin emprender la reforma agraria; por lo que continúa beneficiando al capital financiero que reporta altas tasas de ganancia, con lo que contribuye a reproducir la desigualdad.

En síntesis, al privilegiar programas sociales de carácter distributivo, orientados a los sectores pobres de la población brasileña, reduciendo de este modo la pobreza extrema, los gobiernos de Lula y Dilma, constituyeron una nueva base política de masas, que reeligió a Lula en 2006 y a Dilma en 2014. Así, la opción de impulsar estos programas dirigidos a los pobres, permitió políticas sociales menos onerosas para un presupuesto federal restringido por los pagos del servicio de la deuda pública que, de acuerdo con Alves (2014: 142), en 2012 pasó por primera vez la marca de 2 trillones, ya que invertir en Bolsa Familia es más barato que invertir en la ampliación de servicios educativos y de salud pública de calidad, dando margen al incremento de servicios privados. Al mismo tiempo que evita confrontar los intereses del gran capital financiero e industrial y disminuye la intensidad de la lucha entre capital y trabajo en el país, ocultando las dimensiones de la precarización del trabajo.

No obstante, como señala Marañón (2013), el Estado no es monolítico, por tanto es un espacio, en el que la lucha social puede incidir en la discusión y construcción de políticas públicas que contribuyan a rebatir el enfoque neoliberal sobre la “pobreza”, demandando la superación de las políticas asistencialistas y presionando por ampliar los espacios de participación en la toma de decisiones.

4. Experiencias que cuestionan la política social neoliberal, a partir de construcciones alternativas

Ante la insuficiente respuesta de la acción gubernamental, diversos sectores de la población, que han quedado al margen del “desarrollo capitalista”, cuestionan la gobernabilidad del sistema y emprenden estrategias para generar sus propias alternativas de trabajo e ingreso, creando y fortaleciendo sus formas de organización social, en las que se advierte una racionalidad que no está orientada por el lucro o la búsqueda de la ganancia, sino por la reproducción ampliada de la vida (Marañón, 2009) y, dadas sus limitaciones, demandan políticas públicas que favorezcan la consolidación de sus iniciativas, con miras a la autonomía. Sin embargo, por el carácter asistencial de la política social y la falta de reconocimiento de la racionalidad alternativa de estas organizaciones, además de la verticalidad con que se diseña y ejecuta la política “pública”, a dichas organizaciones se les dificulta avanzar hacia la autonomía²⁹.

Un proceso interesante que interviene en la dinámica de organización y participación social en Brasil, en el ejercicio de gobierno, se relaciona con las experiencias de los Consejos de Derechos y las Conferencias Públicas, instituidos en la Constitución de 1988, así como la gestión participativa (participación directa) en las políticas públicas, que derivaron en propuestas como el Presupuesto Participativo (Tavares, 2011: 71).

²⁹ Entendida la autonomía como la posibilidad de gestionar a su favor las interacciones con el mercado, la tecnología, la infraestructura y la relación con el Estado, para impulsar relaciones sociales asociadas a una racionalidad liberadora y solidaria (Marañón, 2009).

Los Consejos de Derechos y las Conferencias Públicas se organizaron, primero en el sector salud, y después en otras áreas. Los Consejos se constituyen en los tres niveles de la federación (municipios, estados y unión), “incluyen la participación de representantes de la sociedad organizada, de los agentes públicos y privados de las políticas, y del poder público” (Tavares, 2011: 94). Dichos Consejos se desactivaron durante la década de 1990 —con el descenso de los movimientos sociales, en especial los urbanos. Un problema que se ha señalado es la cooptación de esos organismos por parte de los gobiernos, especialmente los municipales, donde las prácticas clientelares son muy fuertes.

En lo que se refiere a las Conferencias Nacionales, organizadas en los municipios y estados, “también con participación de diversos sectores de la sociedad, agentes públicos y privados, y el poder público” (Tavares, 2011: 94), recobraron impulso durante el gobierno de Lula, con amplia participación en las discusiones sobre las políticas públicas en diferentes áreas (salud, educación, ciencia y tecnología, derechos humanos, ciudades, mujeres, derechos de los niños y adolescentes, entre otras). El objetivo de estas conferencias es definir “las directrices de las políticas que, en principio, deben ser seguidas por el gobierno federal”.

Estas experiencias de participación popular han llevado a visibilizar y revalorar prácticas alternativas de organización y generación de empleo como los emprendimientos populares productivos de economía solidaria, que han cobrado relevancia en Brasil. De acuerdo con Quijano (1998, 2007), la Economía Popular parte del “polo marginal” que se refiere a trabajadores que en forma individual o en familia, se asocian en instituciones de producción y/o de mercado, basadas en la reciprocidad y la gestión comunal, con el objetivo de proveer ingresos y/o abaratar el costo de la subsistencia de sus miembros, considerando tres ejes fundamentales: reciprocidad (intercambio de trabajo y fuerza de trabajo), igualdad social y comunidad (estructura colectiva y democrática de autoridad). Sostiene que las organizaciones populares presentan una tensión entre patrones de reciprocidad y patrones de mercado en la asignación de los recursos; asimismo, en las cooperativas, como expresión de la Economía Solidaria, esta tensión

también está presente; pero en este caso, las reglas del mercado y las relaciones salariales juegan un rol más grande, en tanto que la reciprocidad opera fuera de las relaciones laborales debido a una decisión consciente de los socios (Marañón, 2009:5).

El origen de las políticas para la economía solidaria, según Coraggio (2014:8), se encuentra en las organizaciones de actores autodenominados de “economía solidaria”, por lo que fue el nombre con el que el gobierno de Lula da Silva creó en 2003 la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES), así la economía solidaria aparece, al menos en el discurso, en varios ministerios (Educación, Desarrollo Social y Combate al Hambre, Trabajo y Empleo), aunque aclara que los documentos de política estatal la ven como una opción para resolver la desocupación más que como una opción estructural que corresponda a otra economía.

La SENAES que no estaba inicialmente prevista por el gobierno de Lula, se incluyó en la estructura estatal para dar respuesta a un movimiento que empezaba a organizarse a escala nacional, impulsando procesos de co-construcción y co-ejecución de acciones compartidas entre actores gubernamentales y no-gubernamentales, incluyendo los temas de economía solidaria en la agenda pública federal, vinculada al Ministerio del Trabajo y Empleo, históricamente orientada al mundo del empleo asalariado formal, tuvo que abrirse a las demandas que cada vez más provenían del mundo del trabajo no-asalariado y frecuentemente informal (Cavalcanti, 2012)

El término de economía solidaria se refiere a un conjunto diversificado de iniciativas de organización de actividades económicas según los principios de solidaridad, cooperación y autogestión, desde grupos de mujeres en las periferias urbanas que se reúnen para producir artesanías y complementar el ingreso familiar, hasta fábricas amenazadas por la quiebra que son recuperadas por los ex-empleados en sistemas de autogestión, también experiencias en el campo y la ciudad, de comercialización conjunta, finanzas solidarias, intercambio de productos y saberes, gestión compartida de recursos naturales, entre una

infinidad de prácticas que tienen en común el hecho de hacer economía de manera diferente: otras economías (Cavalcanti, 2012).

Como señala Coraggio:

“la característica distintiva de Brasil es la conformación previa de un movimiento de Ecosol, institucionalizado bajo el título de “Foro Brasileño de Economía Solidaria” (FBES), que hoy incluye tres actores: los emprendedores económicos solidarios, los promotores de la sociedad civil y los gestores públicos. Su origen se remonta al primer acontecimiento del Foro Social Mundial (2001) en que se constituyó el Grupo de Trabajo Brasileño de Economía Solidaria. Este movimiento fue el que, con la asunción en 2003 por Lula da Silva, proveniente del Partido de los Trabajadores (PT), impulsó la creación de la SENAES y obtuvo la designación de Paul Singer, economista socialista y uno de los fundadores del PT. Simultáneamente, se creó el Consejo Nacional de Economía Solidaria (CNES) como órgano consultivo y propositivo, con una composición de varios actores similar a la del FBES⁶. Este grado de institucionalización de la relación entre estado y sociedad civil ha generado también una correspondiente burocratización del movimiento, a nuestro juicio inevitable si se propone la co-construcción” (Coraggio, 2014: 8-9).

Hay analistas (Mance, 2013:14) que consideran que los programas de combate a la pobreza como Hambre cero tuvieron impactos importantes porque pudieron articularse a prácticas de participación popular, ampliando las posibilidades de constituirse como programas de desarrollo sustentable y estableciendo las bases para la transformación estructural de Brasil, ya que incorporaban elementos como la generación de empleos e ingresos, que permitieron superar la visión de las políticas asistenciales y compensatorias.

De acuerdo con Mance (2013: 328) hay experiencias en las que se adoptan políticas de transferencia de ingresos y de economía solidaria para activar cadenas productivas de territorios marginalizados, promoviendo una ocupación

más adecuada y sustentable del territorio brasileño. Por lo que considera que con una estrategia que fortalezca el desarrollo socioeconómico sustentable se pueden replicar las experiencias en otros territorios, posibilitando que se multipliquen emprendimientos y oportunidades de trabajo autogestionados de diversas características para garantizar mayor disponibilidad de bienes y servicios con “calidad técnica, ambiental y social” creando condiciones adecuadas para el bien vivir, generando nuevas formas de producir, comercializar y consumir “de modo socialmente justo, ecológicamente sustentable y económicamente viable” (Mance, 2013: 329-330), lo que permitiría transformar estructuralmente al país.

Sin embargo, a decir de Coraggio (2014: 9), aunque la SENAES y el FBES impulsaron la descentralización mediante la generación de estructuras locales y estatales articuladas a instancias nacionales, las instancias estatales y municipales interpretan estos programas como asistenciales y de corto plazo, más aún, considera que es lejana la posibilidad de que el Gobierno nacional asuma la Economía Solidaria como un asunto prioritario o que esté dispuesto a crear un Ministerio en este sentido.

No obstante la dinámica impulsada por el reconocimiento de este tipo de emprendimientos rebasa los ámbitos gubernamentales, es así que la Central Única de Trabajadores, articuló una red de ochenta universidades para participar en la formación de emprendimientos de Ecosol y apoyó la formación de cadenas productivas (Coraggio, 2014: 9).

Esto pone en alerta a las élites en el poder, por lo que el gobierno, toma decisiones que parecen poner freno a la proliferación de estas experiencias. Como denuncia Coraggio (2014) y el portal de economía solidaria, el 31 de marzo de 2015, la presidencia de Brasil sin dialogar con los actores relacionados con la Economía Solidaria, envió un proyecto de ley creando la Secretaría Especial de Micro y Pequeña Empresa y transfiriendo la estructura y cargos de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES), creada en 2003, durante el gobierno de Lula. Lo cual implica ceñir las decisiones gubernamentales y la acción de los emprendimientos a una lógica empresarial, pues más allá de un asunto de gestión

administrativa, implica revocar e invisibilizar las posibilidades que las experiencias alternativas despliegan, acompañadas de un sistema discursivo, simbólico y de representaciones, ajeno al ideario del progreso-desarrollo sustentado en la acumulación capitalista, constituyendo como una amenaza a la continuidad del patrón de poder capitalista/colonial/moderno. A decir de algunos movimientos como el Foro Brasileño de Economía Solidaria (Fórum Brasileiro de Economia Solidária, FBES) es una estrategia más del cerco conservador que bloquea el avance de las luchas por las transformaciones sociales que el pueblo exige (FBES, 2015).

Balance.

La historia de Brasil ha estado marcada por transiciones radicales (república, dictadura civil-militar, “nueva república”, gobiernos neoliberales y pos neoliberales), que conllevan transformaciones, provocadas por cambios en el patrón de acumulación (estructura productiva, distribución de la renta, inserción en el mercado mundial y formas de organización política), pero inscritas en el patrón de poder del sistema mundial, capitalista/colonial/moderno. Así el sistema discursivos, de representación y simbólico que asumen los gobiernos pos-neoliberales inscritos en el Estado neoliberal, contribuye a incrementar las contradicciones que se materializan en la tensión constante entre una racionalidad instrumental ceñida al ideario del “progreso-desarrollo”, el mercado y la competencia y, otra, construida desde las experiencias populares alternativas que recrean prácticas de solidaridad, reciprocidad, colaboración y autogestión. Así, la correlación de fuerzas que intervienen en la dinámica social, como resultado de un proceso de construcción participativa en todos los niveles, de alguna manera, ha contribuido a transformar la intersubjetividad y a concebir otros sentidos históricos de la organización de la vida en sociedad.

En consecuencia, el proyecto reformista impulsado por los gobiernos pos-neoliberales en Brasil, aunque se trata de un hecho histórico de gran impacto en la

región latinoamericana, por las estrategias promovidas mediante los Programas de Transferencias Condicionadas, vistos en el contexto de las condiciones históricas de crisis estructural del capitalismo del siglo XXI, por el incumplimiento de sus promesas civilizatorias (libertad e igualdad), se confirma que dichas estrategias profundizan las contradicciones del desarrollo capitalista en Brasil, ya que por un lado asume la tarea histórica de combatir la “pobreza” extrema, promueve una mayor inclusión en el mercado de trabajo formal, propicia mayor consumo, y reactiva el mercado interno, pero por otro lado, preserva los pilares del patrón de poder (estructura de dominación, explotación y conflicto) y a la vez dinamiza y recrea el patrón de acumulación, históricamente excluyente, propiciando la centralización y concentración del capital, y consolidando el poder oligárquico-burgués, propiciando el incremento de la marginalidad social y limitando las posibilidades de incidir en las causas estructurales que la generan.

Conclusiones. Hacia una propuesta teórico-metodológica para el análisis de las políticas de “combate a la pobreza”.

La persistencia de diversos problemas como el de la “pobreza”, que en América Latina registra índices alarmantes, visto desde una perspectiva histórica da cuenta de que es un proceso estructural, propio de la forma como se ha organizado la vida social en el capitalismo, llámese liberal, competitivo, monopólico, neoliberal o posneoliberal, lo que significa que se han creado los mecanismos para mantener el patrón de poder (mundial, capitalista, colonial, moderno), vigente desde hace cinco siglos, sustentado en una estructura de dominación, explotación y conflicto, que se legitima con la forma eurocéntrica de producción y control del conocimiento, orientada a recrear y dinamizar dichos mecanismos, permitiendo preservar el patrón de poder, a pesar de los niveles de desigualdad, marginación y exclusión que ha generado.

Un aspecto fundamental en este proceso es el hecho de que se impuso una geopolítica del conocimiento, que moldeó no sólo el sistema productivo, sino el sistema simbólico y de representaciones, de acuerdo a los fines del capital, otorgando legitimidad a una forma de organización de la vida en sociedad que responde básicamente a un sentido histórico: una razón instrumental orientada a la acumulación y ganancia. Para lograrlo, fue necesario conformar una estructura de dominación y explotación, sustentada en dispositivos que legitiman la desigualdad.

Para el caso de América Latina uno de los mecanismos que históricamente refuerza la legitimidad de la desigualdad es la idea de la “raza” como fundamento de diferenciación y como desigualador, considerado “natural”, constituido como criterio de clasificación jerárquica de la población mundial, que influye en el sistema de representaciones y permea diversas formas de organización social como la división del trabajo. Esta idea de la “raza” consigue persistir mediante prácticas discriminatorias en el plano institucional y recreado en la vida cotidiana.

El sesgo de considerar las desigualdades sociales como fenómenos “naturales” conlleva que, diversos estudios sobre problemas históricos de la sociedad capitalista, aunque analizan desde posturas críticas la estructura de dominación y explotación que los genera, al seguir inscritos en los cánones de la “ciencia moderna” eurocentrada, encuentran en ésta, los límites para su explicación y, aún más, para su superación.

Es el caso de diversos estudios sobre la “pobreza”, desde los que se diseñan y aplican políticas que en el discurso proponen reducirla, pero que en la realidad muestran su incapacidad por las concepciones que las sustentan. Al revisar los fundamentos en los que se sostienen las políticas neoliberales de “combate a la pobreza”, nos percatamos que desde la definición del problema hay un paradigma hegemónico que establece límites a la comprensión del proceso social que lo genera, ya que al concebirla como un asunto esencialmente individual, económico, natural, inmutable e inevitable; y no como lo que es: un proceso social, político, histórico, que se puede modificar y evitar, las propuestas de solución se definen limitadas de principio para incidir en las causas estructurales que la generan.

Para superar la concepción eurocéntrica de la “pobreza”, se recurrió a una perspectiva teórica que permitiera desnaturalizar la desigualdad, construida históricamente, para evidenciar los mecanismos que permiten legitimar la dominación y la explotación, produciendo y reproduciendo condiciones de marginalidad para crecientes sectores de la población. Así, más que sugerir cambios de enfoque, se reconoce que son necesarios desplazamientos epistemológicos que permitan construir otros horizontes de sentido histórico, mostrando la tensión constante entre la razón histórica (libertad e igualdad), planteada como promesa de la modernidad, y la razón instrumental (medios-fines), que logra imponerse pero no invalida la persistencia de la otra, ya que en momentos de crisis como el actual, en el que quizá no sea tan clara una crisis de la estructura productiva, a pesar de la disminución del ritmo de crecimiento económico, se puede señalar que hay una crisis de la intersubjetividad, en donde

el sistema simbólico y de representaciones ceñido al ideario “progreso-desarrollo”, que propició la devastación de diversos espacios, choca con la realidad.

En este sentido, la perspectiva teórica de la (Des)colonialidad del poder, impulsada en el debate latinoamericano, principalmente por Anibal Quijano, aporta elementos para proponer explicaciones alternativas, recuperando el análisis histórico-estructural y la visión de totalidad, que permite cuestionar el patrón de poder que articula los diversos ámbitos de la vida social (la autoridad colectiva, las relaciones de trabajo, entre sexos, con la naturaleza y la intersubjetividad).

Como se mostró en el trabajo la colonialidad del poder se articula con la colonialidad del saber para legitimar una forma de producir conocimiento, avalada por la supuesta “cientificidad” en la explicación de la realidad, pero que analizada desde una mirada descolonial, permite identificar los sesgos en la percepción y explicación, así como los límites en el análisis de la “pobreza” y de las políticas diseñadas para enfrentarla, ya que se plantean alejadas de las causas estructurales que la generan: colonialidad y marginalidad.

Estos procesos de colonialidad y marginalidad se evidencian en el análisis histórico-estructural de la región latinoamericana y se muestran de manera específica en el caso de Brasil, que ha tenido gran influencia a escala regional, por la aplicación de estrategias, consideradas pos-neoliberales, impulsadas en sus políticas contra la “pobreza”. Sin embargo, dichas políticas siguen enmarcadas en los lineamientos de la política estatal neoliberal, por los límites que establece el patrón de poder mundial, debiendo cumplir su función de dar continuidad al proyecto capitalista, inscrito en el ideario del “progreso-desarrollo” que ha sido utilizado para avalar el saqueo y la depredación de amplios espacios. En consecuencia, queda casi intacta la estructura oligárquico-burguesa, que ha sabido reciclarse, manteniendo la estructura de dominación y explotación, aunque otorgue ciertas concesiones, permitiendo la participación popular, creando expectativas de consumo, ampliando el crédito y reconociendo otras formas de organización, lo que a la vez permite regenerar el ideario del “progreso-desarrollo” y bloquear la crítica. No obstante, no puede frenar la expansión de demandas que

surgen de propuestas y prácticas alternativas, que con la crisis brasileña actual podrían tomar mayor fuerza, abriendo las posibilidades de participación y construcción de otros horizontes de sentido histórico en la organización de la vida en sociedad; lo que alerta a las élites en el poder que buscan limitar la expansión de propuestas que se salen del ideario “progreso-desarrollo”. Esta experiencia pone en el espacio de acción social la tensión entre dos racionalidades, una instrumental y otra liberadora que busca la igualdad.

Derivado de lo anterior, es necesario desarticular esa forma, establecida como la única legítima, de conocer la realidad para superar la visión hegemónica (eurocéntrica) de la “pobreza”. Esto permite sistematizar una propuesta teórico-metodológica para abordar la problemática de las políticas de “combate a la pobreza”.

Propuesta

La propuesta que deriva de la forma como se desarrolló el trabajo articula básicamente tres aspectos teóricos:

- 1) Recuperar el análisis histórico-estructural, planteado desde el marxismo y retomado por la perspectiva de la (des)colonialidad del poder, para dar cuenta, desde una visión de totalidad, de la correlación de fuerzas que intervienen en la dinámica global, regional, nacional y local, conformando la estructura de dominación, explotación y conflicto, que legitima la desigualdad y naturaliza la “pobreza”.
- 2) Hacer énfasis en la reconfiguración de la relación Estado-sociedad, para evidenciar la disputa capital-trabajo y,
- 3) Distanciarse de la intersubjetividad y los fundamentos que han dado sentido a la acción y organización social, esto implica cuestionar: la centralidad del mercado como única forma de organización, del Estado como único articulador de la sociedad y del trabajo asalariado como la única forma de integrarse a la vida social.

En términos metodológico, implica alejarse del método “científico”, principalmente en dos sentidos:

- Romper con la “verdades universales” para evidenciar diferentes alternativas y sentidos históricos de la organización en sociedad, lo que conlleva revalorar otras formas de vida y de trabajo y, el reconocimiento de la diversidad.
- Alejarse de la separación cartesiana de los diversos ámbitos de la vida social (producción y reproducción), que conllevó la separación discursiva y disciplinaria de lo político y lo económico en la forma de conocer y explicar la realidad y, que se expresa en la separación y subordinación de la política social a la política económica.

Asimismo, esta propuesta se orienta básicamente a:

- Evidenciar las posibilidades de crear mecanismos para desconcentrar el poder político, revalorando e impulsando la participación social en la construcción de políticas, en espacios verdaderamente públicos, lo que conlleva abundar en el debate de lo “público no estatal”.
- Revalorar el papel de la economía popular, para avanzar en desconcentrar el poder económico, mediante la difusión, el fomento y apoyo de diversas formas alternativas de empleo y de vida.
- Contribuir a superar el sistema de representaciones, construido a partir de ideario “progreso-desarrollo” vinculado al saqueo y depredación de la naturaleza, desplazando la centralidad discursiva: 1) del empleo asalariado como única forma de integrarse a la vida social, 2) del Estado como el único organizador de la vida en sociedad y, 3) el “subdesarrollo” que ha permitido mantener a diversos países en una situación de desventaja, mediante una estrategia que interioriza y refuerza una condición de inferiores, débiles, incapaces, en beneficio de los países llamados “desarrollados”, legitimada con el discurso de la competencia.
- Propiciar otro tipo de relaciones sociales que permitan resolver necesidades y crear satisfactores al margen de los lineamientos del mercado, con la

finalidad de desmercantilizar el acceso a bienes y servicios, revalorando diferentes alternativas y sentidos históricos de la acción social.

En resumen, esta mirada general de la situación de la población en situación de marginalidad social, confirma que se ha desplegado un proceso de fortalecimiento de los mecanismos estructurales que históricamente producen y reproducen la marginalidad social, relacionados con una manera cada vez más excluyente de producir y distribuir la riqueza, que se sustenta en el patrón de poder mundial capitalista colonial moderno y eurocentrado. Por lo que podríamos sintetizar las causas estructurales que generan y reproducen la “pobreza” en dos conceptos: colonialidad y marginalidad, que refieren a una estructura de dominación y explotación históricamente excluyente y discriminante.

Así, los desafíos que enfrenta el debate y las políticas dirigidas a contrarrestar la colonialidad y la marginalidad deben delinear propuestas para superar la desigualdad histórico- estructural, que ha acompañado la “modernización excluyente” sustentada en las promesas del “progreso-desarrollo”, buscando desarticular los mecanismos que recrean y permiten preservar la estructura de dominación, explotación y conflicto, sustentada en una forma de producción y control del conocimiento, que oculta las relaciones de poder que intervienen en la toma de decisiones, subordinando la política social a la política económica, por lo que generalmente se propone para responder con programas emergencia, bloqueando las posibilidades de incidir en la estructura que propicia el alto grado de concentración de riqueza y poder y que a la vez desarticula y bloquea la constitución y reconocimiento de experiencias que salen de los circuitos del mercado, y que demandan más que ingresos temporales para consumir, alternativas autosustentables que les permitan condiciones de vida plena, en una lucha incesante por encontrar otros sentidos históricos de la organización social.

Bibliografía

Aguilar, Luis (2004) Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México. Un estudio introductorio. *Sociológica*, México, UAM-Z, No.54 pp.15-37.

Albó, Xavier (2011) "Suma qamaña = convivir bien. ¿Cómo medirlo?" en Ivonne Farah y Luciano Vasapollo (Coords.) *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?*, Bolivia, CIDES-UMSA.

Alcalde Justiniani, Arturo (2014) "Reforma salarial, tarea pendiente" *La Jornada*, México, 6 de septiembre de 2014.

Álvarez, Sonia (2005) "Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza", en Álvarez, Sonia comp, *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe. Estructuras, discursos y actores*, Buenos Aires: CLACSO.

Alves, Giovanni (2014) Trabalho e Neodesenvolvimentismo. Choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil, Brasil, Canal 6

Banco Mundial (1990) *Resumen del Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990*. La pobreza. Banco Mundial

Barba Solano, C. y Enrique Valencia (2011) "Hipótesis no comprobadas y espejismos de las Transferencias Monetarias Condicionales" en Carlos Barba y Néstor Cohen (coords.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, pp. 195-225, Buenos Aires: CLACSO

Barba, Carlos (2010) La nueva cuestión social en el mundo y en América Latina: más allá de la pobreza, en *Renglones. Revista arbitrada de Ciencias Sociales y Humanidades*, México: ITESO-Guadalajara, Núm.62, marzo-agosto.

Banegas, Israel (2011) *La ilusión tecnocrática en la política social: Progresas-oportunidades*, México: Colegio Mexiquense.

Bennholdt-Thomsen, Veronika (1981), Marginalidad en América Latina. Una crítica de la teoría, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLIII, Núm. 4

Boron, Atilio, Amadeo, J. y González, S. comps. (2006) *La teoría marxista hoy. Problemas y perspectivas*. Buenos Aires, CLACSO

Bresser-Pereira, Luiz y Nuria Cunill (1998) “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en Luiz Carlos Bresser-Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.), *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD/Paidós, pp. 25-56

Buzaglo, Jorge (2014) *Nuevos paradigmas, desarrollo económico y dinámica social: Estrategias contra la pobreza en Bolivia*, World Economics Association Books.

Cardoso, Fernando (2001) Hay que romper los paradigmas que hemos construido, *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, No. 12, FLACSO-Ecuador, p.66-71

Caccia, Silvio (1999) Políticas y programas de lucha contra la pobreza urbana en Brasil: experiencias e impactos, en Vásquez, Enrique, ed. *¿Cómo reducir la pobreza y la inequidad en América Latina?* Lima, Programa Latinoamericano de Políticas Sociales

Cavalcanti, Gabriela (2012) *Outras políticas para outras economías. Contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas á economia solidaria (2003-2010)*, Brasil, Universidad de Brasília (Tesis de doctorado).

CEPAL-OIT (2014) *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Los Programas de Transferencias Condicionadas y el mercado laboral*, Chile CEPAL-OIT

CEPAL (2006) *Panorama Social de América Latina*, Chile, CEPAL.

CEPAL (2001) *Programas de Trasnferencias Condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Cuadernos de la CEPAL 95, Chile, CEPAL

Clastres, Pierre (1978) *La sociedad contra el Estado*, Venezuela, Monte Ávila Editores

Coraggio, José Luis (2014) *La Presencia de la Economía Social y Solidaria y su Institucionalización en América Latina*, Ginebra, UNRISD, Documento Ocasional 7: Potencial y Límites de la Economía Social y Solidaria

___ (2004), "Presentación" en *Política social y economía social. Debates fundamentales*, Argentina, Altamira.

___ (2002) "Ante las políticas sociales: articular pero cambiando su sentido", Exposición en el panel "Estrategias de articulación de las políticas sociales", en el *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales "Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina"*, organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales y la Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 30-31 de Mayo 2002

Cordera, Rolando, et. al. (2009) México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo, *ECONOMÍAUNAM*, vol.6, núm18, sep.-dic., México, UNAM.

Coronado, Jaime (2014) Notas sobre desigualdad, colonialidad y poder en América Latina, en Quijano, Aníbal (ed.), *Descolonialidad y bien vivir. Un nuevo debate en América Latina*, Perú, Editorial Universitaria.

Danani, Claudia (2004) "Introducción" en Claudia Danani (comp.), *Política social y economía social. Debates fundamentales*, Argentina, Altamira.

Davolos, Patricia (2012) "Nuevas tendencias en el mundo del trabajo". Las huellas de más de una década de reformas estructurales, en María Julia Soul (et. al.), *El mundo del trabajo en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.

Dutra, Pedro (1995) "Inflación crónica y política sociales. El caso de Brasil" en Carlos Vilas (coord.) *Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado*, México, CEICH-UNAM

Escobar, Arturo (2007) *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Caracas, Fundación editorial el perro y la rana y el Ministerio del Poder Popular para la Cultura.

Espina, Mayra (2008), *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*, Buenos Aires, CLACSO.

Esping-Andersen, Gosta (1993) *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Valencia, Ediciones Alfons El Magnanim.

Esteva, Gustavo (1996) "Desarrollo" Wolfgang Sachs (ed.), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, PRATEC, Perú, pp.52-78.

FBES (2015) Romper o cerco e passar à ofensiva: a necessidade do Projeto Popular para o Brasil, Foro Brasileiro de Economia Solidária disponible en: <http://www.fbes.org.br/> consultado el 10 octubre de 2015

Filgueira, Fernando (2013) *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*, Santiago CEPAL,

FMI (2014) Las Américas. Desafíos crecientes. Estudios económicos y financieros. Perspectivas económicas, Washington, D.C., Fondo Monetario Intenacional.

Gans, Herbert (1995) *The war against the poor. The underclass and antipoverty policy*, New York, Basic Books

Genro, Tarso (1999) "La ética política del Presupuesto participativo", en Jorge Montesinos y Rosario Robles (comp.), *Democracias participativas y cultura de paz. El gobierno de las ciudades de América Latina y el Caribe*, México, UNESCO-Gobierno de la Ciudad de México.

Góes, Paula (2011) Brasil: Censo "revela" que la mayoría de la población es de raza negra, en *Global Voices*, 5 de diciembre de 2011. Disponible en <https://es.globalvoices.org/2011/12/05/>

Grosh Margaret, et. al. (2009) *Políticas de Protección social eficaces*. Banco Mundial, Colombia, Mayol ediciones.

Grupo de Estudios Sobre Colonialidad (2014) “Modernidad/ Colonialidad/ Descolonialidad: Aclaraciones y réplicas desde un proyecto epistémico en el horizonte del bicentenario”, *Pacarina del Sur. Revista de Pensamiento Crítico Latinoamericano*. Disponible en:

<http://www.pacarinadelsur.com/home/abordajes-y-contiendas/108-modernidad--colonialidad--descolonialidad-aclaraciones-y-replicas-desde-un-proyecto-epistemico-en-el-horizonte-del-bicentenario>

Harvey, David (2007) *Breve historia del neoliberalismo*, España: Akal.

Hirsh, Joachim (2001) *El Estado Nacional de Competencia*, México, UAM-X.

Lander, Edgardo (2014) “Crisis civilizatoria, límites del planeta, asaltos a la democracia y pueblos en resistencia”, en Pablo Quintero (ed.), *Crisis Civilizatoria, Desarrollo y Buen Vivir*, Argentina, Ediciones del Signo.

Lander, Edgardo (2012) “Hacia otra noción de “riqueza”. Hay instrumentos conceptuales tradicionales que ya no sirven”, en *Agenda Latinoamericana*, Año:2012 <http://servicioskoinonia.org/agenda/archivo/obra.php?ncodigo=778>

___ (2010) “Estamos viviendo una profunda crisis civilizatoria”, *América Latina en Movimiento*, Ecuador, Alai, No. 452

___ (2009) “El proceso bolivariano y las tensiones de un proyecto alternativo”. *Rebelión*, febrero de 2009.

Disponible en: <http://www.rebelion.org/noticias/2009/2/80123.pdf>

___ (2005) “La ciencia neoliberal” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol.11, No. 2, mayo-agosto, Venezuela, Universidad Central de Venezuela

___ (2004) "Venezuela: la búsqueda de un proyecto contrahegemónico, en Ana Esther Ceceña (comp.), *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI*, Buenos Aires, CLACSO.

___ (2000) "Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntrico", en Edgardo Lander (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*, Buenos Aires, CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/lander1.rtf>

Lichtensztein, Samuel (1977) *Algunas interpretaciones sobre el sector marginal o informal urbano*, Mimeógrafo. Programa de Planificación y Promoción del Empleo PNUD/OIT.

Lomelí, Leonardo (2008) La pobreza en los orígenes del pensamiento económico, en Rolando Cordera, et. al. Coords., *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. México, Siglo XXI, IIEc-UNAM

Maddison, Angus (1991) *Historia del desarrollo capitalista. Sus fuerzas dinámicas. Una visión comparada a largo plazo*, España, Ariel

Mance, Euclides (2013) *Hambre cero y Economía solidaria. El desarrollo sustentable y la transformación estructural de Brasil*, México, UACM

Marañón, Boris (2014a) "Introducción", en Boris Marañón, (coord.) *Buen vivir y descolonialidad: crítica al desarrollo y la racionalidad instrumentales*, México: IIEc-UNAM, pp. 9-18

___ (2014b) "Crisis global y descolonialidad del poder: la emergencia de una racionalidad liberadora y solidaria", en Boris Marañón, (coord.) *Buen vivir y descolonialidad: crítica al desarrollo y la racionalidad instrumentales*, México: IIEc-UNAM, pp. 21-60

___ (2014c) *Hacia el impulso de la solidaridad económica. La imprescindible construcción participativa de las políticas públicas*, México: IIEc-UNAM (en Prensa).

___ Coord. (2013) “Políticas públicas descoloniales para la solidaridad económica en el contexto de la crisis civilizatoria. Notas para la discusión”. Ponencia presentada en el *Congreso ALAS 2013*, en Chile.

___ Coord. (2013) *La economía solidaria en México*, México: IIEc-UNAM.

___ coord. (2012) *Solidaridad económica y potencialidades de transformación en América Latina. Una perspectiva descolonial*. Buenos Aires, CLACSO.

___y López, Dania (2010) “Gestión participativa del agua subterránea en México: hacia un cambio de paradigma”, en Boris Marañón (coord.), *Agua subterránea. Gestión y participación social en Guanajuato*, México, IIEc-UNAM y Juan Pablos Editor.

Marini, Ruy Mauro (1987) *Dialéctica de la dependencia*. México, Era.

Max-Neff, Manfred, *et. al.* (2010) “Desarrollo y necesidades humanas”, en Max Neff, Manfred, *et. al.*, *Desarrollo a escala humana, opciones para el futuro*, Madrid: CF+S

Mesa Lago, Carmelo (2005), *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de seguridad social*, Santiago de Chile, CEPAL.

Ministerio do Desenvolvimento Social (2015) *Painel de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais, Garantia de Renda*, Brasil, disponible en:

http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/MONIB2/index_all_drop_down.php?p_id=572&p_global_ibge=&p_ferramentas=1&p_sem_legenda=1

Monreal, Pilar (1996) *Antropología de la pobreza urbana*, Madrid, La Catarata.

Morrison, Judith (año) Raza y pobreza en América Latina. Atención de las necesidades de desarrollo de las personas de ascendencia africana, en *Crónica ONU*.

MTE (2015) Salário Mínimo, Ministério do Trabalho e emprego, disponible en <http://www.mte.gov.br/index.php/salario-minimo> (consultado el 24 agosto de 2015)

MTE (2015) *Programa Seguro-Desemplego*, Brasil, Ministério do Trabalho e Emprego, disponible en http://acesso.mte.gov.br/seg_desemp/ (consultado el 24 agosto de 2015)

Offe, Claus (1990), "Política Social y Teoría del Estado", en *Contradicciones del Estado de Bienestar*, Madrid: Alianza

Osorio, Jaime (2004) *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder*, México, FCE.

Peña, Sergio de la y Teresa Aguirre (2006) *De la revolución a la industrialización*, México, Océano-UNAM.

Pereira, Potyara (2009) *Política Social. Temas & Questoes*, Brasil, Cortez Editora.

Pochman, Marcio (2008) "Rumos da política do trabalho no Brasil", en Maria da Silva y Maria Yazbek (coord.), *Políticas Públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*, Brasil, Cortez editora.

Quijano, Aníbal (2008) *El trabajo al final del siglo XX*, en *Ecuador Debate*, Ecuador, Centro Andino de Acción Popular, No.74 pp. 187-204

___ (2000a) ¡Qué tal raza!, *América Latina en Movimiento*, ALAI 320, disponible en: <http://www.alainet.org/active/929>

___ (2000b) "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina", en Edgardo Lander (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires, Argentina, CLACSO.

___ (1998) *La economía popular y sus caminos en América Latina*. Perú, Mosca Azul Editores.

___ (1988) "Lo público y lo privado": un enfoque latinoamericano, en *Modernidad, identidad y utopía*, Lima: Sociedad y Política Ediciones.

___ (1997) Estado-nación, ciudadanía y democracia. Cuestiones abiertas, en Anibal Quijano. *Cuestiones y Horizontes. Antología Escencial*. Buenos Aires, CLACSO

___ (1977) “Polo Marginal” y “Mano de obra marginal”, en Quijano, Anibal, *Cuestiones y Horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: Clacso

Quintero, Pablo (2014) *Crisis civilizatoria, desarrollo y buen vivir*, Argentina, Ediciones del signo.

___ (2010) “Notas sobre la teoría de la colonialidad del poder y la estructuración de la sociedad en América Latina”, *Papeles de Trabajo* N°19-Junio 2010 - ISSN 1852-4508 Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural

___ e Ivanna Petz (2009) “Refractando la modernidad desde la colonialidad. Sobre la configuración de un locus epistémico desde la geopolítica del conocimiento y la diferencia colonial”, en *Gazeta de Antropología*, No. 25.

Rahnema (1996), “Pobreza” en Wolfgang Sachs (ed.) *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Perú: PRATEC, pp. 251-350.

Ramírez López, Berenice (2011) “La política social del gobierno mexicano” en Juan Valdés y Mayra Espina (eds.) *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*, Montevideo, FLACSO-UNESCO

Raus, Diego (2012) Pensar la sociedad y la cuestión social en América Latina contemporánea, Mota, L., Cohen, N., y Cattani, A., *América Latina interrogada. Mecanismos de desigualdad y exclusión*, México, Porrúa-UAEM

Robinson, William (2013) *Una teoría sobre el capitalismo global. Producción, clase y Estado en un mundo trasnacional*, México: Siglo XXI.

Rezende, R., Antunes, A. y Galvao E. (2015) *A universidade discute a escravidão contemporânea: práticas e reflexões*, Río de Janeiro, Mauad X.

Sader, Emir (2013) *Lula y Dilma. Diez años de gobiernos posneoliberales en Brasil*, Río de Janeiro, FLACSO-Boitempo

_____ (2004) El Brasil pos-Cardoso. La herencia, en *La Venganza de la Historia. Hegemonía y contra-hegemonía en la construcción de un nuevo mundo posible*, Buenos Aires, CLACSO

Sahlins, Marshall (1983) "La sociedad opulenta primitiva" en *Economía de la edad de piedra*, Madrid, Akal

Saxe-Fernández, John (2001) *Globalización, imperialismo y clase social*, Argentina, Lumen

Siqueira, Luna (año) O paradoxo da política de assistência social no Brasil, Centro Português de Investigação em História e Trabalho Social, disponible en: <http://www.cpihts.com/>

Soares, Marcela (2015) Combate ao trabalho escravo no Brasil: considerações acerca do relatório da ONU e da realidade brasileira, en Rezende, R., Antunes, A. y Galvao E (coords.) *A universidade discute a escravidão contemporânea: práticas e reflexões*, Río de Janeiro, Mauad X.

Sousa Santos, Boaventura De (2014) "Introducción: Epistemologías del Sur"

http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/INTRODUCCION_BSS.pdf

_____ (2003) "Introducción para ampliar el canon democrático" en Boaventura de Sousa Santos (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, FCE.

Standing, Guy (2004) "Globalización: las ocho crisis de la protección social", en Claudia Danani (comp.), *Política social y economía social. Debates fundamentales*, Argentina, Altamira.

Svampa, Maristela y Antonelli, M. (eds.) (2009) *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Biblos

___ (2005) *La sociedad excluyente. Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires, Taurus.

Tavares, Laura ((2011) Logros y cuestiones pendientes en la configuración de una política social en Brasil, en Juan Valdés y Mayra Espina (eds.) *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*, FLACSO-UNESCO

Topalov, Christian (2004) "De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX", en Claudia Danani (comp.), *Política social y economía social. Debates fundamentales*, Buenos Aires, editorial Altamira.

Ugarteche, Oscar 2013 *La gran mutación: el capitalismo real del siglo XXI* (México: IIEc-UNAM).

Valdés, Juan y Mayra Espina (2011) "Prólogo" en Juan Valdés y Mayra Espina (eds.), *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*, Uruguay, Flacso, UNESCO.

Valencia, E. (2003) "Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza. Hacia una agenda de Investigación", *Estudios Sociológicos*, XXI; 61, 3, México, COLMEX.

Vázquez, Tabaré (1999) Descentralización política y ciudadanía participativa, en Jorge Montesinos y Rosario Robles (comp.), *Democracias participativas y cultura de paz. El gobierno de las ciudades de América Latina y el Caribe*, México, UNESCO- Gobierno de la Ciudad de México.

Vilas, Carlos (1998), "Seis ideas falsas sobre la globalización. Argumentos desde América Latina para la refutación de una ideología", en *Ciencia y Sociedad*, abr-jun, pp.171-214

Vera, Fabio (2012) Bolsa Familia y Oportunidades: su evolución en perspectiva comparativa, en González de la Rocha, Mercedes y Agustín Escobar Latapí

(Coords.), *Pobreza, transferencias condicionadas y Sociedad*, México, Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS

Wallerstein, Immanuel, coord. (2006), *Abrir las ciencias sociales*. México, Siglo XXI/ CEICH-UNAM.

Zibechi, Raúl (2010) *Contrainsurgencia y miseria. Las políticas de combate a la pobreza en América Latina*, México, Pez en el árbol