

Red de Estudios sobre Estado y Políticas  
Sociales en América Latina

# La política social en América Latina

Lecturas críticas sobre sus fundamentos y  
tendencias contemporáneas

Coordinación

**Alejandra Pastorini - Manuel Mallardi**

Autores/as

**Lucía Brenes Chaves - Marta Cimarosti - Emiliano Fernández  
Silvina V. Galizia - Ximena López - Manuel Mallardi  
María Paola Musso Boedo - Alejandra Pastorini  
Roberth Salamanca Ávila - Gerardo Daniel Sarachu Trigo**

**NICSE**

Núcleo de  
Investigación  
Crítica sobre  
Sociedad y  
Estado

**FCH**

Facultad de  
**CIENCIAS  
HUMANAS**  
UNICEN

# **Red de Estudios sobre Estado y Políticas Sociales en América Latina**

**Alejandra Pastorini y Manuel W. Mallardi**

**- Coordinación -**

## **La política social en América Latina Lecturas críticas sobre sus fundamentos y tendencias contemporáneas**

**Autores/as**

Lucía Brenes Chaves - Marta Cimarosti - Emiliano Fernández - Silvina V. Galizia - Ximena López - Manuel Mallardi - María Paola Musso Boedo - Alejandra Pastorini - Roberth Salamanca Ávila - Gerardo Daniel Sarachu Trigo

La política social en América Latina: lecturas críticas sobre sus fundamentos y tendencias contemporáneas / Lucía Brenes Chaves ... [et al.]; compilación de Alejandra Pastorini; Manuel Mallardi. - 1a ed. - Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-658-592-1

1. Ciencias Sociales. 2. Políticas Públicas. 3. América Latina. I. Brenes Chaves, Lucía. II. Pastorini, Alejandra, comp. III. Mallardi, Manuel, comp.

CDD 306.2098

### **Núcleo de Investigación Crítica sobre Sociedad y Estado**

Facultad de Ciencias Humanas

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires

Contacto: [nicse@fch.unicen.edu.ar](mailto:nicse@fch.unicen.edu.ar)

Web: [www.fch.unicen.edu.ar/nicse](http://www.fch.unicen.edu.ar/nicse)

**Imagen de tapa:** *Mi piel emancipada* – Guillermina Victoria.



La política social en América Latina. Lecturas críticas sobre sus fundamentos y tendencias contemporáneas se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución - No Comercial - Sin Derivar 4.0 Internacional.

# Índice

<b>Integrantes REPSAL</b> .....	5
<b>Presentación</b> .....	6
<b>Capítulo I</b>	
<b>Alejandra Pastorini</b> - Crisis del capital y la reorganización de las políticas sociales en América Latina .....	13
<b>Capítulo II</b>	
<b>Roberth Salamanca Avila</b> - El impacto de las medidas neoliberales en las políticas sociales latinoamericanas.....	32
<b>Capítulo III</b>	
<b>Emiliano Fernández</b> - El debate teórico sobre la política social en Argentina .....	50
<b>Capítulo IV</b>	
<b>Ximena López y Manuel Mallardi</b> - La gestión estatal de la reproducción de la fuerza de trabajo como estrategia de hegemonía .....	61
<b>Capítulo V</b>	
<b>Gerardo Daniel Sarachu Trigo</b> - Los procesos de cooperativización inducida desde las políticas públicas ante la precariedad.....	76
<b>Capítulo VI</b>	
<b>María Paola Musso Boedo y Marta Cimarosti</b> - Tendencias en la concepción de familia en las políticas sociales. Un estudio en América Latina. ....	88
<b>Capítulo VII</b>	
<b>Lucía Brenes Chaves</b> - ¿Combate a la pobreza? Respuesta estatal y políticas sociales en Centroamérica. ....	106
<b>Capítulo VIII</b>	
<b>Silvina V. Galizia</b> - La lógica económica y político-ideológica de las “contrarreformas” neoliberales del sistema previsional brasileño .....	121
<b>Datos de los/as autores/as</b> .....	144

# **Red de Estudios sobre Estado y Políticas Sociales en América Latina**

## **Integrantes**

**Lucía Brenes Chaves**

Universidad de Costa Rica, Costa Rica

**Marta Cimarosti**

Universidad Nacional del Centro de la Pcia. de Bs. As., Argentina

**Emiliano Fernández**

Universidad Nacional del Centro de la Pcia. de Bs. As., Argentina

**Silvina Verónica Galizia**

Universidade Federal do Río de Janeiro, Brasil

**Ximena López**

Universidad Nacional de Luján, Argentina

**Liliana B. Madrid**

Universidad Nacional del Centro de la Pcia. de Bs. As., Argentina

**Manuel Mallardi**

Universidad Nacional del Centro de la Pcia. de Bs. As. – Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina

**María Paola Musso Boedo**

Universidad Nacional del Centro de la Pcia. de Bs. As., Argentina

**Alejandra Pastorini**

Universidade Federal do Río de Janeiro, Brasil

**Gonzalo Peruzzaro**

Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina

**Gerardo Daniel Sarachu Trigo**

Universidad de La República, Uruguay

**Roberth Salamanca Ávila**

Universidad Externado, Colombia

## Presentación

La Red de Estudios sobre Estado y Políticas Sociales en América Latina (REPSAL) articula el trabajo de Docentes e Investigadores/as de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Uruguay y se constituye como un espacio de debate, intercambio y producción colectiva en torno a la configuración del Estado y de las políticas sociales en América Latina en la contemporaneidad.

El estudio del Estado y las políticas sociales en la región presenta una extensa y consolidada trayectoria, por eso las discusiones desarrolladas y presentadas en este libro tuvieron como punto de partida el reconocimiento de tales antecedentes, considerando las perspectivas teóricas que los particularizan, como también, las dimensiones de la realidad consideradas o no en las investigaciones y producciones disponibles. En términos generales, si bien se reconoce que existe una vasta producción bibliográfica vinculada al análisis de las configuraciones de la política social en la región, se observan dos tendencias predominantes que entendemos necesario problematizar en términos analítico-investigativos y avanzar en su superación.

Por un lado, es posible acceder a producciones colectivas que se concentran en el análisis de la intervención social del Estado en la región, pero donde se hace énfasis en el estudio de caso de alguno de los países o de algunas de las políticas sociales, no considerando lógicas y tendencias generales a nivel regional. Por otro lado, por su parte, encontramos diversas elaboraciones que, a partir y circunscriptos al análisis de los regímenes de bienestar en los países centrales, permiten identificar los rasgos que definen los llamados sistemas de protección social en América Latina.

Asumiendo la tradición crítica apoyada en la teoría social de Marx, nuestra propuesta procura aprehender las transformaciones económicas, políticas, ideológicas, sociales y culturales que se desarrollan en la actualidad en América Latina en estrecha relación con los cambios por los que pasa el capitalismo y analizar las configuraciones que adquieren los Estados nacionales y las políticas sociales en la región. En términos concretos, esto supone recuperar categorías analíticas sustanciales para aproximarnos a la realidad como: totalidad, contradicción e historicidad.

Cada una de estas categorías se configura tanto en aportes relevantes para orientar nuestras discusiones en torno a las particularidades que asumen las políticas sociales, como también, para indagar el contexto regional que es abordado. Así, entender a las políticas sociales como totalidades concretas y, por tanto, síntesis de múltiples determinaciones, remite a aprehenderlas como complejos reales relacionados a complejos sociales mayores y más amplios, lo que nos lleva a superar interpretaciones que las consideran como fenómenos autónomos y aislados. Entendemos que las intervenciones estatales se conforman como estructuras sociohistóricas en permanente movimiento, generadas especialmente en la tensión y enfrentamiento entre fuerzas sociales contrarias, en el núcleo de choque de intereses de fracciones de clases. Por ello, las políticas sociales se definen como fenómenos sociohistóricos contradictorios dado que responden a diversas demandas sociopolíticas y económicas al mismo tiempo.

Con esto, para comprender la función que cumplen en la dinámica de las relaciones sociales capitalistas es fundamental remitirnos a su configuración sociohistórica. Las transformaciones procesadas -desde finales del siglo XIX- orientan la intervención estatal a la responsabilidad de reproducción de la clase trabajadora, que antes estaba concentrada en el salario pagado por el empleador. La reproducción de la fuerza de trabajo pasa entonces a ser responsabilidad de toda la sociedad que, con sus impuestos, financia la ejecución pública de políticas sociales arbitradas por el Estado. En este sentido, la política social reproduce tanto las condiciones materiales de existencia para el mantenimiento de la fuerza de trabajo -ocupada o no- como las condiciones de valorización del capital y las relaciones sociales. Por ello, es relevante reconocer que, como producto del proceso histórico de la lucha de clases, y de la contradictoria relación entre Estado y Sociedad, no pueden ser reducidas a meras concesiones del Estado Capitalista.

Históricamente, se ha mistificado la función económico-social de las políticas sociales, en tanto se consideran como estrategia redistribuidora de la riqueza de la sociedad o como acciones que hacen parte de la función de los Estados en pro de la justicia, la equidad social y/o el bienestar general de las naciones. Sin embargo, poco se reconoce que los servicios y la redistribución contenida en el ejercicio de la política social son fruto de las luchas sociales de la clase que vive de su trabajo, quienes han conquistado derechos que el Estado y la sociedad han tenido que asumir, que contribuyen al control social generado por el Estado y que son directamente funcionales a la lógica económica de acumulación del capital.

Las políticas sociales contribuyen con el Estado generador de control social, no solo ejercido de forma represiva, como es su función histórica, sino también a partir de la organización de consensos que se da por las respuestas a las necesidades y demandas de la población, de forma fragmentada e inconclusa. Por tanto, son una respuesta parcial que le permite al Estado capitalista legitimarse al mantener el orden social y continuar reproduciendo la dinámica de expansión del capital.

En el escenario neoliberal, la política social se vuelve cada vez más subsidiaria y focalizada; esto lleva a una política social intensamente preocupada por la cantidad de beneficiarios o servicios prestados, y no por la calidad de los procesos de atención y su impacto en la vida cotidiana de los sujetos, siendo así cada vez más limitadas para dar respuesta a la ampliación de las demandas y derechos sociales. Por lo tanto, aunque las políticas sociales buscan continuar contribuyendo -contradictoriamente- al control social y la materialización de derechos, se desarrollan en un contexto marcado por la mercantilización de servicios sociales públicos, en el que el Estado prioriza las acciones represivas de seguridad ante la creciente barbarie de la sociedad capitalista en el escenario real, ocasionando la retracción de derechos sociales conquistados por la clase trabajadora.

De esta forma, las políticas sociales se mantienen como un soporte al orden sociopolítico, ofreciendo un respaldo a la imagen del Estado, como solucionador de problemas y mediador de los intereses en conflicto. Así, las expresiones de la "cuestión social" se asumen cada vez más de forma fragmentada y parcial, siendo reducidas a

problemáticas particulares y sectorizadas. Esta función social del Estado, y el ideario liberal de los derechos, componen las indisociables características del liberalismo económico y político, donde se incorpora el sustrato individualista del trabajo tratando de forma subsidiaria las secuelas del orden burgués.

Si bien, las políticas sociales en muchos casos se vinculan a la idea de derechos y, como tales, incorporan sus contradicciones, éstas son expresión de la correlación de fuerzas en un momento histórico y en un contexto particular en el que se desarrollan, reflejando los avances y retrocesos de la propia sociedad capitalista y ponen de manifiesto las limitaciones del capital para responder a las demandas de la sociedad en un sentido universal. De esta manera, el Estado logra mantener su poder mediante una compleja trama de instituciones y organismos de la sociedad civil que, además de expresar y garantizar su unidad de clase, organizan el consenso de las clases subalternas para la reproducción del sistema de dominación.

En los textos que aquí presentamos, recuperar las categorías de totalidad y particularidad también se configura en aporte sustancial para aproximarnos al estudio de las lógicas y tendencias que revela la política social en los países de América Latina, la cual es estudiada a partir de su inserción subordinada y dependiente en la división internacional del trabajo. En consecuencia, se pretenden identificar las formas hegemónicas y alternativas que adquieren las intervenciones estatales sobre distintas expresiones de la “cuestión social” en la región, incluyendo el análisis de las peculiaridades que la política social asume en cada país y las tendencias que se observan en el desarrollo de estas en el continente latinoamericano en la actualidad.

Asumiendo estos elementos generales, en la particularidad de las políticas sociales estudiadas en la región, ubicamos dos determinaciones comunes en las formaciones sociohistóricas latinoamericanas que merecen destacarse. La primera, hace referencia a la tendencia en relación al constante aumento de la población sobrante para el capital, expresada ya sea en altos niveles de pauperismo o en las formas constantes que reviste la superpoblación relativa (fluctuante, latente, estancada), tendencia que se desenvuelve con independencia del ciclo económico de la región; y la segunda trata de la agudización de la tendencia a la internacionalización del Estado y de la política social, lo cual remite a considerar el atravesamiento de cada una de las políticas sociales por lineamientos internacionales, en especial, aquellos definidos por los organismos multilaterales.

Síntesis de estas y otras determinaciones sociohistóricas, el desarrollo de las políticas sociales en la región se articula con las tendencias mencionadas a continuación, que se encuentran estrechamente vinculadas entre sí:

- La intensificación de un proceso de masificación, centralización y tecnificación.
- La reactualización de su lógica tutelar sobre la vida cotidiana de la clase trabajadora.; dicha lógica se apoya en mecanismos que inducen procesos de familiarización/maternalización/control/individualización de los problemas sociales.

- El desarrollo de un proceso de tercerización/comunitarización/territorialización, que propulsa un proceso de tercerización y refilantropización en la sociedad civil.
- El estímulo y fomento de formas de empleo/ocupación precarizados como forma de enfrentar el aumento del desempleo.
- Actualización de las funciones de las políticas sociales, como fenómeno social de favorecimiento a la valorización del capital financiero y de los procesos de privatización de las prestaciones y servicios públicos.

En consecuencia, teniendo en cuenta estos elementos y a modo de hipótesis directriz, se plantea que el proceso de masificación, centralización y tecnificación de la política social en la región, articulado a la reactualización e intensificación de la lógica tutelar de la clase trabajadora, responden a dinámicas comunes a los países de la región. Estos procesos se desarrollan junto de la ampliación del protagonismo del sector privado en la oferta de servicios sociales, los cuales adquieren dinámicas singulares en cada territorio.

En el marco de los intercambios que venimos desarrollando, los principales temas de investigación fueron organizados en amplios ejes de estudio:

- 1) Fundamentos históricos, políticos, ideológicos y económicos de las políticas sociales;
- 2) Tendencias y particularidades de los programas de transferencias monetarias condicionadas en la política asistencial regional.
- 3) Procesos de organización política y luchas sociales fundamentales en la definición de la forma particular que asumen las políticas sociales.

Este libro, compuesto por 8 capítulos de autoras/es de las 6 Universidades latinoamericanas que integran la red, es producto de debates colectivos e investigaciones realizadas durante un poco más de 2 años de existencia del REPSAL. Asimismo, estas producciones exponen los primeros resultados del proceso alcanzado en los que se abordan las temáticas de las políticas sociales y del Estado capitalista guiados por categorías extraídas de la teoría social de Marx y se preocupan en develar las particularidades de las políticas sociales en los países latinoamericanos, en especial, Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Uruguay

El capítulo que abre esta compilación, **Crisis del capital y la reorganización de las políticas sociales en América Latina** de autoría de **Alejandra Pastorini**, se propone abordar los cambios en las políticas sociales en América Latina desde los primeros años del siglo XXI, buscando comprender la importancia que asumen las acciones asistenciales –y en especial, los programas de transferencia monetaria– en el contexto de crisis estructural. Con ese objetivo, la autora se guía por la idea que la estrategia asistencial apoyada en los programas de transferencia condicionados es una pieza fundamental del conjunto de reformas neoliberales utilizadas para restaurar el capitalismo en crisis.

**El impacto de las medidas neoliberales en las políticas sociales latinoamericanas** de **Roberth Salamanca Ávila** aborda el escenario neoliberal en América Latina y su incidencia en las políticas sociales. El autor retoma la participación de los organismos multilaterales y cómo estos han definido características en las políticas sociales en la región, como es el caso de los Fondos de Inversión Social (FIS) que, apoyados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, crean los primeros programas focalizados que buscan insertar a los más pobres en los procesos de acumulación y consumo del sistema. El texto aborda cómo el Estado retoma una concepción conservadora y asistencialista, la cual pretende transferir la responsabilidad pública al conjunto de la sociedad y a sectores privados. Así, el Estado prioriza su función a la financiación y veeduría, siendo las organizaciones no gubernamentales y las empresas privadas quienes asumen la ejecución de políticas y programas sociales, como parte de la mercantilización de lo social y la tercerización del trabajo. Afirma que con estas políticas fragmentadas y limitadas se incrementa la “dependencia”, dado que agravó las históricas deficiencias de los sistemas de política social, tanto porque restó recursos financieros y humanos necesarios, favoreció la ampliación de los mercados (educación y salud, principalmente), e introdujo una ideología mercantil en los propios servicios públicos colectivos.

El texto de **Emiliano Fernández, El debate teórico sobre la política social en Argentina**, tiene como objetivo reconstruir las principales posiciones teóricas en torno al concepto de política social en el campo académico argentino. Su recorrido constata el significativo debate en el que confluyen diferentes perspectivas teórico-políticas, por lo que, la propuesta de análisis expone la identificación de las principales líneas de interpretación teórica sobre el concepto de política social, como se caracterizan y los vínculos que se identifican entre sí, dado que, tal como los define el autor, no se constituyen en sistemas de interpretación cerradas. Es decir, se busca identificar los principales elementos comunes y sus diferencias, intentando generar una primera aproximación al mapa teórico sobre el concepto en la literatura argentina.

Le sigue, **La gestión estatal de la reproducción de la fuerza de trabajo como estrategia de hegemonía** de **Ximena López y Manuel Mallardi**, en donde se exponen las características estructurales que asume la funcionalidad de la intervención estatal en la reproducción de la fuerza de trabajo en el marco de la sociabilidad capitalista. El recorrido analítico que proponen destaca, el movimiento de la dinámica de la realidad social en la reconstrucción, por un lado, de las estrategias hegemónicas llevadas a cabo en la relación Estado-Sociedad, y, por otro lado, los mecanismos asistenciales previstos para garantizar las bases materiales de la hegemonía. Para ello, organizan de manera expositiva, los trazos generales que permiten explicar la relación capital y reproducción de la fuerza de trabajo, la función que cumplen las intervenciones estatales en la gestión de la reproducción de la fuerza de trabajo, y, finalmente, como la intervención estatal se constituye en estrategia de hegemonía en el marco de las relaciones sociales existentes.

El artículo de **Gerardo Daniel Sarachu Trigo, Los procesos de cooperativización inducida desde las políticas públicas ante la precariedad**, aborda los límites estructurales del Estado capitalista para desarrollar el papel correctivo ante la creciente

capacidad destructiva del metabolismo social del capital. El texto se guía por la idea de que las prácticas restrictivas, los modos de promover y fomentar lo asociativo y la economía social y solidaria, son estrategias frecuentemente utilizadas por el Estado para enfrentar las situaciones de desempleo y la precariedad laboral. En particular se analizan los programas de: cooperativización del sector clasificador de residuos urbanos sólidos, los procesos de asesoramiento y acompañamiento a grupalidades inducidas en el medio rural para el acceso a recursos públicos y los planes de fortalecimiento institucional; la generalización de propuestas de tercerización de servicios públicos mediante figuras cooperativas y asociativas para trabajar en el mantenimiento y gestión de los espacios públicos de la ciudad. De esta forma busca reflexionar sobre las diversas situaciones laborales en que se envuelve el trabajo asociativo y las variadas formas de economía solidaria, entendiendo que estas iniciativas no escapan a las dinámicas de las cadenas económica globales, sino que refuerzan la tercerización y precarización del trabajo mediante la promoción de emprendimientos sociales para el mantenimiento y limpieza de espacios de la ciudad.

El texto **Tendencias en la concepción de familia en las políticas sociales. Un estudio en América Latina** de **María Paola Musso Boedo** y **Marta Cimarosti**, sintetiza los resultados de una investigación en la que se buscó identificar las tendencias con relación a las concepciones hegemónicas sobre familia que subyacen en las políticas sociales en América Latina en la contemporaneidad, a partir del análisis de los programas de transferencia condicionada (PTC) y sus particulares expresiones en los diferentes países del continente. Esta investigación se concentra en la noción de personas destinatarias de los programas estudiados y los objetivos de los PTC -específicamente sus vinculaciones con la educación, la salud y la nutrición como finalidad de su implementación-. Las autoras entienden que la noción de “inducción comportamental” se encuentra en la base de estas prestaciones sociales. Esta lectura implica identificar variables de género que se entrecruzan en estos “comportamientos esperados” así como concepciones relativas tanto a la organización social del cuidado como a los procesos de provisión de recursos. Así se afirma que la concepción de familia, que desde los PTC se pretende reproducir, abre interrogantes sobre las estrategias de resistencias desarrolladas por la población destinataria de estos programas.

El capítulo **¿Combate a la pobreza? Respuesta estatal y políticas sociales en Centroamérica** de **Lucía Brenes Chaves** reconstruye la constitución de los Estados nacionales en Centroamérica, abriendo así, el inicio de una historia marcada por la desigualdad y la violencia -del Estado en alianza con los sectores hegemónicos-, en las que se unifica el proyecto económico y social, al mismo tiempo que, las intervenciones estatales se mueven en una constante contradicción entre políticas sociales cortoplacistas y prácticas represivas constantes. Asimismo, los conflictos armados de la segunda mitad de Siglo XX, bajo el nuevo discurso de democratización y pacificación de los países de la región, la autora indica el inicio de dos procesos estrechamente relacionados entre sí: los Programas de Ajuste Estructural y la progresiva apertura comercial cuya finalidad era atraer inversión extranjera y modernizar los mercados centroamericanos, llegando a su punto máximo, con la aprobación de los diferentes Tratados de Libre Comercio que se han firmado con los países de la región Norte del continente, y con otros países como China. Estos procesos, lejos de resolver la situación

de pobreza, han provocado un aumento constante ante Estados incapaces de dar respuesta a las múltiples demandas de la población, no solo por su naturaleza dentro del modo de producción capitalista, sino también por los compromisos adquiridos a partir del Ajuste Estructural; lo que permite indicar la tendencia a focalizar cada vez más la respuesta estatal a la pobreza, el recorte presupuestario a programas y proyectos sociales, y la definición de una agenda económica por encima de una agenda social.

Por último, la producción de **Silvina Galizia, La lógica económica y político-ideológica de las “contrarreformas” neoliberales del sistema previsional brasileño** trata las “contrarreformas” neoliberales sufridas por el sistema previsional brasileño entre 1998 y 2019, entendidas como parte de las estrategias de restauración del capital, expresiones concretas de la precarización del sistema previsional público de reparto paralelamente al aumento de la presencia de Fondos de Pensiones privados (abiertos y cerrados). Este doble movimiento, producido en el interior del modelo “liberal periférico” brasileño dirigido por el Estado neoliberal, permite la ampliación de espacios de valorización de capitales privados financieros, a través de la liberación, disputa y apropiación de parte del presupuesto de la Seguridad Social para el pago de servicios de la deuda pública y de la apropiación directa e indirecta de recursos de los trabajadores. Complementando esta lógica, el texto presenta cómo esta dinámica, implementada por los sucesivos gobiernos neoliberales (ortodoxos y neodesarrollistas) a través de falsos argumentos, es legitimada por la mayoría de la población, aunque las “reformas” caminen en dirección contraria a la defensa de derechos sociales e intereses de los trabajadores generando la necesaria construcción política-ideológica del “consenso hegemónico”.

# **Crisis del capital y la reorganización de las políticas sociales en América Latina**

Alejandra Pastorini

## **Introducción**

Este capítulo se propone abordar los cambios que se han producido en las políticas sociales en América Latina desde los primeros años del siglo XXI, buscando comprender la importancia que adquieren las acciones asistenciales y, en especial, los programas de transferencias monetarias para el capital, en el contexto de crisis estructural.

Para avanzar hacia ese objetivo, tomamos como idea guía que la estrategia asistencial que está anclada en los programas de transferencias condicionadas (lo que aparece como una tendencia en todo el continente latinoamericano a partir de la década de 1990 y de manera más orgánica a partir de los años 2000), es una pieza fundamental del conjunto de reformas neoliberales que buscan restaurar el capitalismo en crisis. Esas transformaciones en las políticas sociales latinoamericanas son inseparables del protagonismo de los organismos multilaterales que, desde la década de 1970, han definido y concretado una nueva estrategia de gestión de la pobreza en los países dependientes ubicados en la periferia del capitalismo.

Apoyados en el pensamiento crítico anclado en la teoría social de Marx nos preguntamos acerca de: ¿cuál es la importancia económica y político-ideológica de los cambios contemporáneos en las políticas sociales en el actual contexto de crisis del capital? ¿Qué relaciones se establecen entre la estrategia de asistencia a los sectores más pobres y las acciones coercitivas y represivas que dan forma concreta a una estrategia punitiva?

Entendemos que las transformaciones en las estructuras de protección social son un engranaje central del conjunto de cambios impulsados por los sectores dominantes para enfrentar los diferentes desafíos impuestos por la crisis que se ha instaurado a nivel mundial desde fines de la década de 1960 y principios de la de 1970. Frente a las dificultades que el capital encuentra para expandirse, el neoliberalismo se presenta como una importante estrategia restauradora del capitalismo en crisis que tiene efectos deletéreos para las y los trabajadores, ya que intensifica la explotación, precariza el trabajo, aumenta el desempleo, la desprotección social y laboral, el empobrecimiento y deteriora sus condiciones de vida.

Este capítulo está organizado en cuatro secciones. En primer lugar, analizamos algunos elementos importantes para comprender las particularidades de América Latina y su inserción subordinada en la división internacional del trabajo, elementos que determinan la subalternidad y dependencia de este continente dentro de la dinámica imperialista. A continuación, presentamos las dimensiones autoritarias del Estado en el continente latinoamericano y las limitaciones que encuentra este complejo social para el ejercicio de la soberanía. En tercer lugar, abordamos las principales características de

la crisis estructural y las nuevas exigencias colocadas para los Estados de los países dependientes. Finalizamos este capítulo analizando los cambios ocurridos en las políticas sociales en América Latina desde la implementación del neoliberalismo en la región, abordando en particular la centralidad que asumen los programas de transferencias monetarias y su lugar en el proyecto restaurador del capitalismo en crisis.

## **1. Elementos para analizar las formaciones sociales latinoamericanas**

Estudiar las políticas sociales en América Latina no es una tarea fácil y nos coloca varios desafíos que se intensifican aún más cuando buscamos entender estas políticas públicas en el actual contexto de crisis. En primer lugar, porque estamos haciendo referencia a un continente marcado por una intensa heterogeneidad y diversidad de procesos históricos, sociales, culturales y político-económicos que expresan las distintas formas que asumen los sectores y facciones de las clases dominantes, y al mismo tiempo exponen las distintas formas de vida, de organización de las resistencias y luchas políticas protagonizadas por trabajadores, trabajadoras y demás sectores subalternos.

También, esa heterogeneidad está presente en las particularidades de los procesos de consolidación del capitalismo en cada país y en las distintas regiones del continente, en la conformación de los Estado nacionales y en la estructuración de los mecanismos de protección social que se fueron organizando en los diversos territorios.

A pesar de las características singulares de cada formación sociohistórica, es posible identificar algunos trazos comunes en las políticas sociales en América Latina, principalmente, en los últimos años cuando los programas de transferencias monetarias se expanden en todo el continente articulados de forma intensa al proyecto neoliberal que busca restaurar el capitalismo en crisis.

De esa forma y considerando las limitaciones de espacio que nos impiden analizar las particularidades de cada formación sociohistórica, aquí nos concentramos en aprehender las tendencias que asumen las políticas sociales en la actualidad en el continente latinoamericano.

Un segundo desafío de este trabajo se relaciona con la amplia producción bibliográfica sobre la protección social y con la extensa literatura vinculada directa o indirectamente a los organismos multilaterales e internacionales que se proponen analizar las políticas y los programas sociales en América Latina articulados a modelos de desarrollo económicos particulares; estos estudios que tienen una amplia difusión y aceptación en nuestro continente generalmente están preocupados en caracterizar a las políticas sociales en distintos momentos históricos, en realizar análisis comparativos entre países y regiones, o en entender el funcionamiento de una política social en particular y sus nexos con los padrones de desarrollo y de bienestar.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Aquí hacemos referencia a los estudios clásicos de Titmuss (1974) y Marshall (1967) y también a autores contemporáneos preocupados por contribuir a la reflexión sobre la protección social: Esping-Andersen (1990; 1991), Mesa Lago (1977), F. Filgueiras (2009), Martínez Franzoni (2008), Barba Solano (2011).

De forma diferente, en este texto establecemos un diálogo, principalmente con autores que pertenecen al campo del pensamiento crítico y que toman como referencia la teoría social de Marx, por entender que esta perspectiva teórico-metodológica nos permite aproximarnos de las políticas sociales como totalidades concretas, dinámicas y contradictorias que se constituyen como síntesis de múltiples determinaciones. Distanciándonos de autores que analizan endógenamente a las políticas sociales y las conciben como fenómenos aislados o particulares, las entendemos aquí como parte constitutiva de la dinámica del modo de producción capitalista, como mecanismos fundamentales para garantizar la producción y reproducción social.<sup>2</sup>

Considerando las políticas públicas como estructuras históricas y en movimiento, buscamos aprehender las tendencias de las transformaciones contemporáneas de las políticas sociales en la región, entendiendo que estas tendencias se configuran de forma concreta en cada territorio moldeadas por las determinaciones coyunturales de los diferentes momentos históricos. Pero es necesario no perder de vista la interacción dialécticamente indisoluble de lo particular y lo universal para poder aprehender el carácter histórico-procesual del capitalismo y de las políticas sociales (Mazzeo, 1997: 78), recordando que la relación dialéctica entre lo universal, lo particular y lo singular nos permite revelar la complejidad de los procesos históricos.<sup>3</sup>

Así, las leyes universales económico-sociales que rigen el modo de producción capitalista, mediadas por los trazos particulares históricamente determinados, permitirán entender el proceso de desarrollo del capitalismo en América Latina que

no está regido por leyes “especiales”, distintas de las que gobiernan cualquier desarrollo capitalista. Lo cual significa, entre otras cosas, que no existe ley alguna que impida la *reproducción ampliada* del modo de producción capitalista, y por lo tanto de sus *contradicciones*, en esta región del mundo (Cueva, 2019: 29).

Pero como señala el mismo autor, el desarrollo del capitalismo en los países dependientes – formaciones sociohistóricas regidas por las leyes y naturaleza propias de la dinámica del modo de producción capitalista – no se procesa de manera idéntica a los países imperialistas; la consolidación del capitalismo en América Latina está condicionada por las contingencias singulares, por el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, por las potencialidades y límites históricos y por las luchas de los seres humanos singulares. Pensando la dinámica capitalista, es importante recordar que el desarrollo del capitalismo denota un movimiento desigual y combinado, según las reflexiones de Trotsky (en Löwy, 2018).

Así, la comprensión de la articulación dialéctica y contradictoria entre países y regiones capitalistas – a través de la producción, el comercio, las relaciones políticas, la circulación de mercancías y personas etc. – permite revelar la organización vertical y

---

<sup>2</sup> Para profundizar el debate sobre las políticas sociales pueden ser consultados: Mallardi y Fernández (Comp.) (2019), Borgianni y Montaña (Comp.) (2000) y Faleiros (1995).

<sup>3</sup> “*Es en la mediación entre la particularidad y universalidad que se establecen las concreciones del modo de producción general – el capitalismo. Así, la particularidad, como concreción de una universalidad no es más que la propia formación social*” (Mazzeo, 1997: 78).

jerárquica entre países y entre Estados, y también entender los distintos lugares que ocupa cada uno de ellos en la división internacional del trabajo.<sup>4</sup>

Esa relación jerárquica entre naciones, luego de las luchas por la independencia en América Latina, principalmente en el siglo XIX, se perpetuará y asumirá nuevos contornos, consolidando las relaciones de dependencia capitalista entre países formalmente independientes en el marco de la dominación imperialista<sup>5</sup>. Esa realidad indica que el capitalismo sólo puede existir de forma mundializada, desigual y combinada.

En este sentido, el desarrollo y la construcción del capitalismo en América Latina no puede entenderse, como explica Grüner (2015), como un “fenómeno de exportación”<sup>6</sup> ni como un modo de producción regido por leyes especiales, pues los territorios conquistados transformados en colonias fueron esenciales para la expansión y la consolidación del capitalismo en el mundo.

Es cierto que la formación del capitalismo en nuestro continente es resultado de la expansión colonial en el contexto de la acumulación originaria en Europa. Por tanto, afirmamos que este proceso de expansión colonial que dio lugar a la conquista de América es parte constitutiva de la llamada acumulación originaria que se estaba dando en Europa y que concentró un conjunto de transformaciones que destruyeron formas de vida y de trabajo autónomo y comunal que predominó entre los pueblos originarios, quienes fueron sometidos por la violencia a relaciones de esclavización y semi-esclavitud. Estos procesos son inseparables del robo de riquezas, el exterminio de los pueblos originarios, la destrucción de la naturaleza, la cultura local y las formas de organización preexistentes, así como es indisociable del tráfico de personas y la esclavización de los pueblos indígenas y de las poblaciones negras de origen africano.

---

<sup>4</sup> Cuando Mézáros se refiere a las transformaciones, en los últimos 30 años del siglo XIX, en el mundo capitalista nos recuerda que *“el nuevo sistema imperialista del capital globalmente articulado produjo también, al mismo tiempo, la reestructuración fundamental de las relaciones socioeconómicas en toda parte, bajo la forma de una red íntimamente articulada de dependencias y jerarquías en que todos los países participaban, independientemente del grado de desarrollo y posición estratégica en la jerarquía social imperialista”* (2004: 421).

<sup>5</sup> *“El capitalismo, desde su génesis en Europa, traía consigo una tendencia expansiva de incorporación y subordinación de todas las regiones del planeta a su lógica, constituyéndose en la segunda mitad del siglo XIX como un sistema mundial. El impulso inicial de esa expansión, que ya se expresaba en el sistema colonial mercantilista (siglos XVI-XVIII), cobró fuerza con la Revolución Industrial, que colocó a Inglaterra en la vanguardia de ese movimiento, dando lugar (a lo largo del siglo XIX) a la primera forma de división internacional del trabajo que, como todas las demás formas que se sucedieron en el tiempo, fue (...) asimétrica en relación al poder, la inserción y el lugar que ocupaban los distintos países en el orden capitalista mundial. Ese proceso se profundizó en la transición del siglo XIX al XX cuando se consolidó el imperialismo moderno en la era del capital y alcanzó su apogeo en los últimos cincuenta años con el proceso de mundialización del capital bajo el comando y dominio del capital financiero...”* (L. Filgueiras, 2018: 519).

<sup>6</sup> Grüner cuando menciona la importancia del capítulo XXIV de El Capital de Marx, dedicado a la llamada “acumulación originaria”, para entender los procesos coloniales, afirma que: *“no es nada seguro que el capitalismo haya sido un fenómeno de ‘exportación’ del centro a la periferia, sino que la periferia fue desde el principio (es decir, desde su transformación en periferia) esencial para la construcción misma del capitalismo a escala mundial”* (Grüner, 2015: 12).

De esta manera, a lo largo de los años se produjeron una serie de rupturas y reajustes de las formas de producción precapitalistas, que permitieron imponer la naturaleza del capital, incorporando o destruyendo otros modos de producción preexistentes en el continente, como forma de atender las necesidades del naciente modo de producción capitalista. Entre estos cambios destacamos: la separación entre los productores y los medios de producción, la transformación del trabajo vivo en mercancía comercializable, la producción orientada a la creación de valores de cambio, la mercantilización de los recursos naturales facilitada por la integración de las economías de los países dependientes al mercado capitalista mundial.

Estos procesos son marcados por lo nuevo y no por la continuidad de las formas anteriores, que en algunos casos sobreviven parcialmente, pero transformadas y combinadas con nuevos elementos y sometidas a una nueva sociabilidad comandada por la producción y acumulación de valor.<sup>7</sup> El modo de producción capitalista se impuso a través de rupturas y continuos “reajustes” que resultaron en la estructuración de un sistema cuyas raíces residen en “el inconciliable antagonismo entre capital y trabajo, asumiendo siempre y necesariamente la forma de *subordinación estructural y jerárquica del trabajo al capital*” (Mészáros, 2005: 19).

Este proceso de consolidación del capitalismo ocurrirá a diferentes ritmos entre países y regiones. En América Latina, el modo de producción capitalista se consolida “tardíamente” cuando el capitalismo mundial entra en la fase imperialista, imponiendo una nueva relación entre los países imperialistas y los ubicados en la “periferia”, sin que ello implique una ruptura con el proceso de dominación y subordinación preexistente. De esta forma, se consolida un sistema mundial caracterizado por intercambios desiguales y por la dependencia estructural, dando una forma particular a las relaciones imperialistas entre Europa y América Latina – también África –, y luego ampliadas con otras naciones imperialistas como Estados Unidos.

Para analizar la condición de dependencia desde el punto de vista de las naciones subordinadas, a partir de los procesos de independencia nacional acontecidos en gran parte del continente en el siglo XIX<sup>8</sup>, las reflexiones de Marini (2005) son centrales. Este autor afirma que la dependencia implica en “*una relación de subordinación entre naciones formalmente independientes, dentro de la cual se modifican o recrean las relaciones de producción de las naciones subordinadas para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia*” (Marini, 2005: 141).

Es importante resaltar que la independencia nacional no estuvo acompañada de una verdadera independencia política o económica, y serán las dinámicas mundiales de la acumulación capitalista y los intereses externos los que seguirán definiendo la dinámica

---

<sup>7</sup> Es importante mencionar que este nuevo momento marcado por la dependencia implica cambios significativos, verdaderas rupturas con el dominio colonial anterior. Ver Marini (2005).

<sup>8</sup> No podemos olvidar que “*la independencia de las colonias latinoamericanas (...) fue también, y principalmente, una consecuencia de la crisis del propio mercantilismo, frente al surgimiento del capitalismo industrial. En la medida que esa crisis provocó la decadencia de los sistemas coloniales español y portugués, provocó también el fortalecimiento de la hegemonía económica y política de Inglaterra. Después, poco a poco, surgen otras naciones metropolitanas, tales como Francia, Alemania, Estados Unidos*” (Ianni, 1974: 126).

y conformación de las economías de los países latinoamericanos, recreando la dependencia estructural y la heteronomía. Pero es importante mencionar que la inserción de los países latinoamericanos en las relaciones que sustentan la acumulación capitalista no será homogénea dentro de ella, por lo contrario, la inserción de cada país estará marcada por las determinaciones sociohistóricas de cada formación social.<sup>9</sup>

El continente latinoamericano, que desde la colonización ha estado subordinado a intereses extranjeros, desde el momento en que se consolida el capitalismo industrial y se estructura una nueva división internacional del trabajo, se inserta – manteniendo su subordinación a los intereses externos – principalmente como proveedor de materias primas y productos manufacturados demandados por los países imperialistas, facilitando los procesos de intercambio desigual y la transferencia de valor, combinados con la intensificación de la explotación de la fuerza de trabajo, la precarización y el aumento de la población excedente, como analizan varios estudiosos vinculados a la teoría marxista de la dependencia.<sup>10</sup>

No podemos dejar de mencionar la importancia y centralidad del Estado nacional en la imposición del poder del capital en suelo latinoamericano. Este complejo social puede y ha asumido, en el continente, formas distintas a la democracia liberal, forma histórica que durante mucho tiempo predominó en la mayoría de los países de Europa occidental. El Estado en América Latina lleva en sus entrañas las marcas del autoritarismo y la exclusión de los sectores subalternos del mercado laboral formal, de los espacios de decisión política, de las estructuras de reconocimiento de derechos, del acceso a los servicios públicos y colectivos, así como de los mecanismos públicos de protección social.

El desarrollo mundializado, desigual y combinado del capitalismo se expresa también en las condiciones de vida de los trabajadores y trabajadoras en las distintas partes del sistema capitalista, en la desigual remuneración de la fuerza de trabajo, en la duración de la jornada laboral y en la selectividad y focalización de las protecciones sociales y laborales, tal como veremos a continuación.

## **2. El Estado y las políticas sociales en América Latina**

El reconocimiento y movimiento de extensión/retracción de los derechos sociales y laborales son expresión de la lucha de clases y están condicionados por las posibilidades que encuentra el capital para valorizarse. Las barreras a la expansión del capital, en los diferentes momentos históricos y en los distintos territorios, también determinarán el proceso de garantía de derechos.

En ese sentido, el reconocimiento, ampliación y retracción de los derechos y políticas sociales están íntimamente articulados con la dinámica de funcionamiento del modo de producción capitalista y, en particular, con la condición de dependencia de las formaciones sociales latinoamericanas que le da concreción a esa dinámica en nuestro

---

<sup>9</sup> A partir de esas reflexiones diversos teóricos vinculados a la Teoría Marxistas de la Dependencia (TMD) avanzan en el debate sobre el sub-imperialismo.

<sup>10</sup> Son algunos ejemplos: Marini (2005), Osorio (2019), Theotonio dos Santos (1978), Bambirra (1974).

continente. Pero estos procesos también nos convocan a pensar la conformación de los Estados nacionales en la región, las intensas luchas sociales e insurgencias contra el colonialismo europeo y contra el imperialismo capitalista, incluyendo los movimientos de lucha por la independencia, las ofensivas y resistencias de los diversos sectores subalternos sometidos a la explotación.

Aquí partimos de la idea que el Estado, como expresión del antagonismo irreconciliable entre las clases, emerge como una necesidad del capital y se torna esencial para el funcionamiento del modo de producción capitalista, asumiendo como principales funciones,

- i) proveer aquellas condiciones generales de la producción que no pueden asegurarse por medio de las actividades privadas de los miembros de la clase dominante.
- ii) Reprimir cualquier amenaza al modo de producción prevaleciente por parte de las clases dominadas o de algunos sectores particulares de las clases dominantes (...).
- iii) Integrar a las clases dominadas para asegurar que la ideología dominante de la sociedad siga siendo la de la clase gobernante (Mandel, 1987: 461-2).

Esas funciones inherentes al Estado burgués y esenciales para asegurar la reproducción ampliada del capital se desarrollarán en condiciones históricamente determinadas, demarcando las particularidades de los Estados nacionales. En el caso de países dependientes ubicados en la periferia del capitalismo, las marcas predominantes serán el autoritarismo y la violencia cuando buscan imponer el proyecto hegemónico del capital imperialista.

Es cierto que el Estado burgués expresa siempre la unidad dialéctica entre coerción y consentimiento, pero en nuestras sociedades predomina el elemento coercitivo en detrimento de la organización del consenso. Esta marca se puede entender mejor si tenemos en cuenta las reflexiones de Osório (2019) cuando analiza las particularidades del Estado latinoamericano y nos alerta sobre dos hechos importantes. Por un lado, menciona la existencia del ejercicio desigual de la soberanía de los Estado dentro del sistema capitalista mundial, que jerarquiza a los Estados y que *“provoca en el Estado del capitalismo dependiente relaciones de subsoberanía”* frente a las formaciones sociohistóricas imperialistas (Osório, 2019: 206). Por otro lado, destaca la asociación y subordinación de las clases dominantes locales a los intereses imperialistas externos. Para el autor, estos dos procesos producen *“el debilitamiento o la ausencia en las clases dominantes del capitalismo dependiente – por lo menos en sus sectores más poderosos – de proyectos autónomos de desarrollo y de proyectos nacionales”* (Ibidem).

Estos dos elementos pondrán límites reales a la expansión de las clases dominantes locales y, al mismo tiempo, agravan las contradicciones del sistema en suelo latinoamericano. Estas debilidades buscan ser compensadas con altas dosis de autoritarismo por parte del Estado (incluso en contextos democráticos) y con la subordinación de los Estados latinoamericanos a los dictámenes externos, ignorando las demandas y necesidades de los trabajadores, trabajadoras y otros sectores subalternos (Cueva, 2019). Este proyecto hegemónico no se da en América Latina sin resistencias y sin luchas por parte de los subalternos, por el contrario, genera altos grados de

conflictividad y luchas insurgentes que toman formas muy variadas a lo largo del continente.

Es importante mencionar que el Estado burgués, comando político del capital, expresión de la unidad dialéctica entre coerción y consentimiento, será tensionado por las luchas y presiones de las clases y sectores de clases que buscan aumentar la permeabilidad de este complejo social con el objetivo de que sirva a sus intereses. Pero vale la pena recordar que las posibilidades de ampliación de la incorporación de las demandas y reivindicaciones del trabajo encuentran como límite las exigencias del proceso de valorización del capital, pero al mismo tiempo, los elementos históricos, sociales y culturales administrarán los límites mínimos de atención de las necesidades de los distintos sectores de la clase trabajadora en una sociedad dada.

De estas luchas y tensiones, y buscando satisfacer las necesidades del capital, que surgieron en el continente, ya a inicios del siglo XX, los primeros mecanismos de protección social, guiados por la lógica del seguro y marcados por un alto grado de selectividad, corporativismo, existencia de distintos tipos de beneficiarios y por la focalización de beneficios, auxilios y programas en grupos específicos de la población, priorizando a las trabajadoras y trabajadores urbanos con vínculos formales de empleo y aquellos grupos entendidos como esenciales para la consolidación del proyecto de desarrollo capitalista.

Generalmente, estas estructuras de protección social tenían como pilares fundamentales las políticas de previsión social, de salud y, en algunos países, las políticas de educación. Estas políticas sociales se desarrollaron paralelamente al reconocimiento y la formalización de los derechos laborales, tales como la regulación de la jornada de trabajo y del empleo juvenil, licencias, despidos, remuneraciones (sueldos, aguinaldo, salario vacacional) entre otros. Estos derechos laborales, al igual que las políticas sociales mencionadas, en la mayoría de los países cubren a una reducida porción de trabajadores (generalmente, hombres blancos, habitantes de la ciudad y con empleo formal).

Sin dejar de lado los elementos recién mencionados, entendidos como problemáticos porque refuerzan la selectividad de estas políticas sociales y laborales, podemos decir que muchas de *“estas estructuras protectivas se apoyaban en principios éticos importantes, como carácter democrático, solidaridad, protección de los riesgos colectivos, participación del Estado en la administración y gestión, financiamiento bi/tripartito, participación de los trabajadores en el control de las estructuras de protección”* (Pastorini, 2016: 74).

También es importante señalar que la institucionalización de las políticas sociales y laborales no implicó superar las marcas autoritarias, punitivas y coercitivas de los Estados latinoamericanos que históricamente organizaron las intervenciones en el ámbito social combinando políticas de protección con represión y coerción (que toman formas diferentes en los distintos momentos históricos y en los diversos territorios, pero generalmente se dirigen a aquellos grupos y sectores que se oponen al proyecto hegemónico del capital).

Como menciona Cueva, al referirse a la forma autoritaria y a la “protuberancia política” extremadamente importante que adquiere el Estado frente a la sociedad, “*el ‘Estado de excepción’ sigue siendo la regla*” en el continente latinoamericano (2019: 35). La dinámica autoritaria que caracteriza la intervención del Estado en el capitalismo dependiente sigue siendo el rasgo predominante hasta el día de hoy, si bien, en distintos momentos históricos y en cada país, asume variados matices y tonos.

Con la consolidación del proyecto neoliberal, aquellos principios éticos que orientaron las estructuras de protección social y laboral, destacados anteriormente, comenzaron a ser intensamente criticados por los defensores de las reformas neoliberales ortodoxas que impregnaron las agendas de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos a partir de la segunda mitad de los años 1980, cuando las grandes potencias imperialistas, haciendo uso de los organismos multilaterales, comenzaron a sugerir de forma impositiva la implementación de los “programas de ajuste estructural” como parte de la estrategia restauradora del capitalismo en crisis. Es importante no perder de vista el hecho que,

En la época neoliberal no hay espacio para profundizar los derechos sociales, por muy limitados que sean, sino que estamos ante un intento abierto – infelizmente y en gran parte con éxito – de eliminar estos derechos, de destruir y negar las reformas ya conquistadas por las clases subalternas durante la época de la revolución pasiva [...] Las llamadas “reformas” de la previsión social, las leyes de protección al trabajo, la privatización de las empresas públicas etc. – reformas que actualmente están presentes en la agenda política de los países capitalistas centrales y periféricos [...] – tienen como objetivo la pura y siempre *restauración* de las condiciones propias de un capitalismo “salvaje”, en el que las leyes del mercado deben vigorar sin frenos (Coutinho, 2012: 123).

Como analiza Coutinho (2012) tomando como referencia las reflexiones de Gramsci, el proyecto restaurador, a diferencia de la revolución pasiva<sup>11</sup>, no incorpora las demandas insatisfechas de los sectores subalternos ni sus necesidades más urgentes. De forma contraria, ante la intensificación del deterioro de las condiciones de vida de los sectores trabajadores, producto de la implementación de las políticas neoliberales ortodoxas y del retroceso en los derechos sociales, las distintas fracciones de la clase dominante reorganizan estratégicamente sus intervenciones en lo social, imponiendo una nueva forma de “hacer” política social, cuyo eje estructurante es la estrategia de combate a la pobreza, materializada principalmente por programas de transferencias monetarias.

Estos programas asistenciales focalizados, la mayoría de las veces condicionados, en el mejor de los casos logran reducir la pobreza absoluta incorporando a la clase trabajadora al mercado de consumo. De esa forma, aumenta el endeudamiento de los sectores trabajadores y se intensifica el control que ejerce el Estado sobre estos sujetos

---

<sup>11</sup> “*La revolución pasiva implica siempre la presencia de dos momentos: el de la ‘restauración’ (que se trata siempre de una reacción conservadora frente a la posibilidad de una transformación efectiva y radical proveniente ‘de abajo’) y de la ‘renovación’ (en el que algunas de las demandas populares son atendidas ‘desde arriba’, a través de ‘concesiones’ de las clases dominantes)*” (Coutinho, 2012: 118).

cuando se amplían o reconocen sus derechos sociales, que son producto, a la vez, de las luchas y de las presiones de trabajadores y trabajadoras.

### 3. Crisis estructural y los mecanismos correctivos del Estado

Para avanzar en las reflexiones sobre los cambios que se produjeron en las políticas sociales en América Latina en los años 2000, es importante retomar algunas determinaciones que permitan vislumbrar los vínculos entre la crisis estructural del capital y el neoliberalismo, entendido aquí como una estrategia de restauración del capitalismo en crisis.

Como nos enseña Mészáros (2002), las determinaciones de la crisis desde finales de la década de 1960 indican que ya no se trata de una crisis periódica como las anteriores, crisis coyunturales que podían ser administradas desde dentro de las estructuras capitalistas, activando los mecanismos correctivos del Estado (programas sociales, políticas de empleo, subsidios, acceso al fondo público por el sector privado etc.). La crisis estructural expresa los límites últimos del orden sociometabólico del capital. De modo que,

la diferencia crucial entre esos dos tipos de crisis, marcadamente contrastantes, es que la crisis periódica o coyuntural se desarrolla y se soluciona con más o menos éxito dentro de la estructura establecida, mientras que la crisis fundamental afecta a la propia estructura en su totalidad. En términos generales, esa diferencia no es simplemente una cuestión sobre la aparente gravedad de esos tipos de crisis (Mészáros, 2011: 2).

En ese sentido, es una crisis que no puede ser gestionada internamente por el sistema, pues cuestiona la existencia misma del orden establecido en su totalidad y afecta a todos sus subcomplejos constitutivos; de esa forma, se expresa como una crisis política, estatal, económica, social, cultural, ideológica y su novedad se revela en cuatro elementos fundamentales:

1- Su *carácter es universal*, en lugar de ser restringido a una esfera particular (por ejemplo, la financiera o la comercial [...]); 2- Su *objetivo* es verdaderamente *global* [...] en lugar de estar limitado a un conjunto particular de países (como fueron todas las principales crisis en el pasado); 3- Su *escala de tiempo* es *extensa*, continua – o si se prefiere *permanente* –, en vez de limitada y *cíclica*, como fueron todas las crisis anteriores del capital; 4- [...] su *modo* de desarrollo podría denominarse como *reptante*, mientras que agreguemos la advertencia que no se puede excluir ni siquiera las convulsiones más violentas relativas al futuro ... (Mészáros, 2011: 2).

Además de estos aspectos principales, la crisis estructural intensifica el carácter destructivo del sistema capitalista, sistema que “*no puede separar ‘avance’ de destrucción, ni ‘progreso’ de desperdicio – incluso cuando las consecuencias sean catastróficas*” (Mészáros, 2021: 132) para el futuro de la humanidad.<sup>12</sup> En este sentido,

---

<sup>12</sup> “La desagradable verdad hoy es que si no hay futuro para el movimiento radical de masas, como ellos [los defensores de la tercera vía] quieren, entonces tampoco habrá futuro para la humanidad misma. Si tuviera que modificar las dramáticas palabras de Rosa Luxemburgo, agregaría a ‘socialismo o barbarie’ la

a partir de la década de 1970, la dinámica de la destrucción productiva dio paso a la producción destructiva. En este nuevo contexto, las alternativas encontradas por los representantes del capital para enfrentar las barreras a la expansión intensifican la destrucción de la naturaleza, de los productos del trabajo (que se vuelven desechables por la obsolescencia planificada y el creciente desperdicio), de la fuerza de trabajo que pasa a ser intensamente explotada, apoyándose en la incorporación de nuevas tecnologías, innovadoras formas de organizar la producción y sofisticados mecanismos de control del trabajo.

Los elementos mencionados indican la intensificación del carácter destructivo del sistema del capital cuando entra en la fase descendiente. Las marcas de la destructividad de esta nueva fase, altamente peligrosa para el presente y el futuro de la humanidad, se expresan en tres grandes dimensiones: la primera en el campo militar con las guerras y armas de destrucción masiva; la segunda vinculada a la producción de desperdicio, que se encuentra en vertiginoso crecimiento; y la tercera relacionada con la destrucción ecológica que *“pone en riesgo el fundamento natural de la existencia humana”* (Mészáros, 2021: 136-7).

Esta nueva fase revela la saturación del esquema fordista-taylorista como respuesta correctiva y base de la fase ascendente que culminó a finales de la década de 1960. Ese esquema que permitió la expansión del capital y la atención de algunas de las necesidades de una parte de trabajadores, trabajadoras y sus familias, a través de la implementación de políticas sociales y el reconocimiento de derechos, permitieron amortiguar los impactos de la crisis por un período corto, desplazando las contradicciones internas y ampliando las fronteras del capital (Mészáros, 2002: 588).

Cuando analiza la fase ascendente del capitalismo, que caracterizó el *Welfare State*, Paniago (2017) afirma que

parte de la productividad creciente pudo ser distribuida a la clase trabajadora, aunque en pocos países avanzados, a porciones restringidas de su fuerza de trabajo, y al costo de la rendición de la clase trabajadora, negociada por la mayoría de sus representantes políticos con el objetivo de asegurar una “pacificación” temporal de los enfrentamientos de clase. La excepcionalidad histórica de este período, que proporcionó la base material para el crecimiento de las ilusiones socialdemócratas de promover el avance gradual hacia el socialismo, se vio respaldada por la superexplotación de la fuerza de trabajo y la fragmentación de la clase al restringir, en estos países, acceso a los beneficios del *Welfare State* para algunos segmentos internos, a expensas del sacrificio de segmentos de la clase trabajadora en el resto del mundo (Paniago, 2017: 156-7).

Siguiendo este esquema, varios derechos fueron reconocidos y ampliados entre los años 1940 y los 1970 en algunos países europeos, en respuesta a las demandas y luchas de trabajadores y trabajadoras, al mismo tiempo que se atendía a las demandas de la reproducción ampliada del capital.

---

frase 'barbarie si tenemos suerte', en el sentido de que el exterminio de la humanidad es un elemento inherente en el curso del desarrollo destructivo del capital” (Mészáros, 2005: 107-8).

En este sentido los *Welfare State* significaron un avance en el acceso de una parte de la población a bienes y servicios facilitado por las políticas sociales y garantías salariales que permitieron ampliar la participación de los sectores trabajadores en el mercado de consumo y en la vida política, no aconteciendo lo mismo en la toma de decisión. Aquí es importante resaltar que para pensar las posibilidades redistributivas es necesario no restringir la mirada sobre el acceso a servicios o posesión material, sino también, y principalmente, es necesario analizar las posibilidades reales de poder de los sujetos y de tomar decisiones en un sentido sustantivo.<sup>13</sup>

Como menciona Mészáros (2021), retomando las reflexiones de Marx, no basta con realizar reformas sociales o en el ordenamiento jurídico o defender una distribución más equitativa de la riqueza sin prestar atención a la forma de su producción y a las relaciones económicas materiales, pues *“la cuestión de la producción siempre cumple el papel de lo discutido anteriormente ‘momento o factor de importancia preponderante’ [...] porque la producción que se acepta sin oposición socava fácilmente la distribución que se puede admitir en favor de su propia perpetuación”* (Mészáros, 2021: 82).

Además, no podemos olvidarnos que en esas estrategias reformistas, el proceso de ampliación de derechos y acceso a bienes y servicios asume carácter selectivo y temporario, es decir, la extensión de los derechos sociales y laborales a mayor escala pasó a ser un privilegio de un grupo restringido de la clase trabajadora, de un puñado de países europeos, mientras que para trabajadores y trabajadoras de los países dependientes (donde incluimos algunas naciones europeas), significó una intensificación de la explotación, la dominación y la subordinación a los intereses imperialistas.<sup>14</sup>

Como se discutió anteriormente, la participación de los países latinoamericanos en la división internacional del trabajo será principalmente como proveedores de materias primas y productos manufacturados demandados por las grandes potencias europeas, hecho que se articula con los procesos de intercambio desigual y transferencia de valor, dando lugar a la intensificación de la explotación de trabajadores y trabajadoras en este continente, la precariedad creciente del trabajo y el aumento de la población excedente cuya reproducción está marcada por la situación de pobreza y hambre, en medio de las precarias o ausentes estructuras de protección social. De esta forma *“el Welfare State sólo fue posible con la profundización de las desigualdades interclase e intraclase, y entre*

---

<sup>13</sup> Como explica Mészáros *“el poder substantivo fundamental de toma de decisión fue alienado del organismo social y ejercido, en última instancia, por la estructura de comando del Estado, de un modo necesariamente usurpador. En la condición de estructura de comando global sobrepuesta de manera inevitablemente jerárquica [...] el Estado no podía ni puede operar de otra forma, sin importar el grado de destructividad de las consecuencias, inclusive las guerras globales. Y permanece la trágica verdad de que la tomada substantiva del poder de toma de decisión nunca fue devuelta a los individuos sociales; ni siquiera cuando el proclamado ‘nuevo tipo de Estado’ prometió fundar su legitimación social radicalmente diferente sobre esa base”* (Mészáros, 2021: 86-87).

<sup>14</sup> Recordemos que más allá de la importancia significativa que tiene la lucha para mejorar las condiciones de trabajo y de vida de las y los trabajadores, estas políticas y regulaciones *“estipulan como criterio de ‘legitimidad’ y ‘constitucionalidad’ la observancia estricta de reglas que favorecen la perpetuación de las relaciones de propiedad establecidas, o sea, la continuación del dominio del capital sobre el trabajo”* (Mészáros, 2004: 416).

*los países avanzados y la periferia del mundo, acentuando la explotación del trabajo, y no lo contrario” (Paniago, 2017: 158).*

El periodo de crisis del capital y saturación de la estrategia fordista-taylorista coincidió, no por casualidad, con las dictaduras cívico-militares que se instalaron en varios países latinoamericanos y que crearon innumerables facilidades para que el capital sobreacumulado encontrara nuevos nichos de valorización, tanto en el sector industrial y financiero, como en el sector de servicios, por ejemplo, en las políticas sociales. También se crearon numerosas posibilidades para permitir el acceso a las materias primas (cobre, bauxita, petróleo etc.), a los recursos naturales (agua, tierra, bosques, reservas forestales) y explotar la mano de obras sin límites.

En la mayoría de los países del continente latinoamericano, estos procesos se consolidaron en las últimas décadas de los años 1990 y principios de los 2000 junto con la implementación del neoliberalismo, impuesto a través de las llamadas “políticas de ajuste estructural” que contó con la participación decisiva de los organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.<sup>15</sup>

Como veremos en el siguiente apartado, en ese contexto de crisis comienza a organizarse una nueva forma de intervención social concentrada en el combate a la pobreza. Esta estrategia tiene como punto de partida las propuestas y acciones del Banco Mundial durante la gestión de Mc Namara, quien asumió la presidencia de este organismo multilateral en 1968. Posteriormente, con la consolidación del neoliberalismo en el mundo capitalista, el combate a la pobreza se convierte en una preocupación mundial, es decir, deja de ser una estrategia de intervención social y control de luchas en los países dependientes y pasa a implementarse, también, en el continente europeo.

#### **4. Las acciones asistenciales en el centro de las agendas gubernamentales de los 2000**

Es cierto que el combate a la pobreza se expande en la década de 1990 junto con las reformas neoliberales ortodoxas impuestas por los organismos multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Años después, esa estrategia también se incorporará de manera intensiva, aunque con algunas diferencias, en las agendas de los gobiernos latinoamericanos desde principios del siglo XXI, en el contexto de los llamados “gobiernos progresistas”<sup>16</sup>.

De esa forma, el combate a la pobreza se sitúa en el centro de las intervenciones públicas en el ámbito social guiadas por la ilusión de acabar con la pobreza. En esta perspectiva, las acciones asistenciales (y los programas de transferencias monetarias, en

---

<sup>15</sup> Es importante citar aquí las palabras de Osorio, cuando analiza las acciones del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, *“la mayoría de las interpretaciones tienden a presentarlos [a los organismos multilaterales] como entidades que se mueven de forma autónoma con relación a los intereses estatales. El simple análisis de los países que otorgan más recursos para sus operaciones – Estados Unidos, países de la Unión Europea y Japón – permite comenzar a entender las posiciones que, de hecho, mueven a esos organismos en la definición de políticas de reajuste y de control que ejercen – principalmente sobre el mundo periférico” (2019: 197).*

<sup>16</sup> Sobre este asunto, consultar Pastorini y Martínez (2014); Pastorini y Martins (2021).

particular) se presentan como la principal alternativa para solucionar la problemática de la pobreza que, al desvincularla de la economía y la política, la reduce a un problema posible de solución con una buena administración y gestión del Estado y de los recursos públicos. Sin embargo, como indica Marx

cuando el Estado admite la existencia de problemas sociales, los busca en las leyes de la naturaleza que ninguna fuerza humana puede comandar, o en la vida privada, que es independiente de él, o en la ineficiencia de la administración, que depende de él. [...] Todos los Estados buscan la causa en las deficiencias accidentales o intencionales de la administración y, por eso, los remedios para sus males en las medidas administrativas. ¿Por qué? Precisamente porque la administración es la actividad organizadora del Estado (Marx, 2010: 59-60).

Y en el caso del problema de la pobreza no es diferente; los Estados buscan administrar la pobreza e implementan programas de transferencias monetarias y acciones en el ámbito de la seguridad como forma de gerenciar la población excedente. Y este camino elegido no es casual.

La investigación realizada por Mota, Amara y Peruzzo (2010) revela otro dato importante, existe cierta convergencia temporal entre la expansión de los programas de transferencias monetarias en América Latina y la implementación de (contra)reformas neoliberales<sup>17</sup> que pretenden contrarrestar la crisis que viven las sociedades capitalistas con políticas de estabilización y ajuste estructural, cuyos principales componentes son los programas de privatización, desregulación y flexibilización que se traducen en el aumento de la precariedad del trabajo, informalidad, desempleo, hambre y desprotección, principales expresiones de las desigualdades sociales ocultas bajo el velo mistificador de las ideas de “vulnerabilidad social” y pobreza.<sup>18</sup>

De esta manera, los programas de combate a la pobreza se convirtieron paulatinamente en la estrategia central de la política social dirigida a los sectores más empobrecidos, y fue McNamara, exsecretario de Defensa de Estados Unidos y presidente del Banco Mundial entre 1968 y 1981, quien diseñó una primera versión de la política de gestión de la pobreza como estrategia frente a las insurgencias populares en los países dependientes de los continentes latinoamericano y africano.

---

<sup>17</sup> Las reformas neoliberales o contrarreforma de los Estado se caracterizan por la preocupación por la reorganización administrativa del aparato público, visando su reducción y la incorporación de la lógica de la gestión privada, a través de los procesos de privatización y tercerización. En el área social, además de las características mencionadas, se aprecia una importante reorientación del presupuesto público, el cual cada vez más es apropiado por el sector privado, fortaleciendo la focalización de las acciones sociales en la pobreza e intensificando las acciones represivas, retracción de derechos sociales y laborales.

<sup>18</sup> El libro organizado por Geymonat (2022) es una importante referencia para analizar la pobreza y sus vínculos con los procesos y mecanismos de concentración y acumulación desigual de la riqueza, abordando como principales ejes: los ingresos del trabajo y del capital, el acceso y la propiedad de la tierra, herencia y meritocracia, poder económico y desigualdad social, vivienda y uso de la ciudad. También puede consultarse el artículo de Pastorini y Martínez (2014).

Así, en las décadas siguientes, este mecanismo de control y desmovilización de los sectores subalternos de las regiones llamadas “periféricas” o subdesarrolladas se perfeccionó y cambió de forma.

A principios de esa década [década de 1970], el enfoque se concentró en la lucha contra la “pobreza extrema” y la atención de las “necesidades humanas básicas” mediante el apoyo a la participación de los pobres en el desarrollo [...]. Al año siguiente, se lanza un programa que enfatiza la salud y educación primaria, agua potable y energía eléctrica dirigido a las zonas rurales. No se cuestiona la estructura agraria o concentración de la tierra – factor clave de la pobreza y la desigualdad rural – y los proyectos se acomodan a una realidad que no sólo no se pretende cambiar, sino que busca consolidarse, aunque en los hechos, se cuestiona el “efecto derrame” que supuestamente tendría el crecimiento (Zibechi, 2011: 23).

No podemos olvidar que esta orientación del Banco Mundial fue fundamental para crear nuevos nichos de valorización del capital tanto en el ámbito de las políticas sociales – especialmente en la salud y educación<sup>19</sup> – como en el sector de infraestructura – energía eléctrica, acceso a agua potable, transporte – y en las zonas rurales facilitado por la llamada “revolución verde”.

En la década de 1990, los gobiernos neoliberales ortodoxos que siguieron los lineamientos de los organismos multilaterales concentraron sus esfuerzos en modernizar los instrumentos de intervención y tecnificar los mecanismos para acceder a los programas y acciones asistenciales, incorporando sistemas de información utilizados como verdaderos “panópticos” de los sectores más pauperizados.

Así, se fueron perfeccionando los mecanismos de control y selectividad, lo que permitió una intensa focalización de los programas de combate a la pobreza, que entonces eran temporales y condicionados. La participación de los organismos multilaterales, principalmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, se dio de diferentes formas: a través de los préstamos destinados a combatir la pobreza, programas de asistencia técnica, asesoría y banco de conocimiento. Se consolida un proceso caracterizado por un

movimiento contradictorio y dialéctico de ampliación de la asistencia y reducción de las políticas públicas permanentes que funcionaban como pilares de la protección social: la previsión, la educación, la salud. Por este camino se intensifica la lógica mercantilizadora de los servicios sociales, transformando derechos sociales en beneficios [mercancías] que deben ser adquiridos en el mercado (Pastorini, 2016: 84)

---

<sup>19</sup> La generación de los nuevos espacios de inversión y valorización del capital son facilitados por el Estado con *“la intensificación de la participación del sector privado en áreas como la salud, la educación y la previsión social, políticas sociales permanentes que eran los pilares sobre los cuales se erguía la estructura de protección social, conjuntamente con la legislación laboral. A través de los procesos de “privatización” —directa e indirecta—, el Estado tuvo y tiene un papel fundamental incentivando la autoprotección de los trabajadores y creando mecanismo para facilitar la apropiación del fondo público por el sector privado”* (Pastorini, 2016: 70).

Al ingresar al siglo XXI, esta tendencia de transformación de las estructuras de protección social, caracterizada por la entrada del sector privado en las políticas sociales, sigue su curso. Algunos de los gobiernos latinoamericanos, buscando atender los intereses del gran capital y preocupados por enfrentar la grave situación de los sectores más pauperizados, ampliaron los programas de transferencias monetarias condicionadas, transformándolos en uno de los pilares de las redes mínimas de protección social, junto con los servicios básicos de salud y de educación.<sup>20</sup>

Es importante mencionar que esas redes mínimas de protección para los sectores más empobrecidos están en sintonía con la propuesta elaborada en el año 2005, por el Banco Interamericano de Desarrollo, conocida como “Universalismo Básico”, en el que se define las bases para la reorganización de la protección social en los países de América Latina.

Los llamados “gobiernos progresistas” en nuestro continente, sin romper con el neoliberalismo ni hacer reformas estructurales, defienden la idea del “efecto derrame”, es decir, afirman que el crecimiento económico impulsado por una mayor presencia del Estado conducirá al desarrollo social, desarrollo entendido como condición previa para atender los intereses de todos los sectores sociales. De esta manera, se apuesta a la política de colaboración de clase que busca conciliar los intereses irreconciliables de los diferentes sectores y fracciones de clases.

Como explican Zibechi y Machado, es cierto que

donde gobiernan – o gobernaron – los “progresistas” hay una mejora general en el nivel de vida de la población con respecto a la etapa neoliberal anterior. Su explicación es variada, y está relacionada con una serie de factores que van desde la etapa de prosperidad económica vivida durante la llamada edad de oro de los *commodities*, que generó la posibilidad de inversión social en salud y educación. A esto hay que sumar el rescate de prácticas republicanas abandonadas por el neoliberalismo, el reconocimiento institucional de la diversidad étnica, ciertos avances en cuestiones de género, así como una larga lista de reformas normativas (Zibechi y Machado, 2017: 75).

Pero no podemos olvidar que la estrategia de crecimiento económico que no abandona la esencia del modelo neoliberal mantiene y refuerza la dinámica estructural de la dependencia y las relaciones imperialistas entre los países.

Otro elemento, importante es que ese proyecto extractivo exportador de *commodities*, además de ser altamente destructivo para el medio ambiente, no genera empleos y contribuye al aumento del empobrecimiento de las y los trabajadores rurales y con la intensificación de la dependencia de los programas asistenciales como única alternativa de sobrevivencia de amplios segmentos de la población que son las principales víctimas del aumento del desempleo, subempleo y del trabajo precario.

---

<sup>20</sup> Para profundizar sobre la importancia que adquieren las redes mínimas de protección social en países del continente latinoamericano, puede ser consultado el texto de autoría de Pastorini y Martínez (2014).

Este contexto es un marco fundamental para analizar la reformulación táctica de las políticas sociales diseñada por los organismos multilaterales e implementadas por los gobiernos locales latinoamericanos, que concluyen que es necesario crear estrategias para administrar el aumento de la población excedente, que se coloca como un peligro político para el orden social vigente.

La extensión de las acciones asistenciales, y principalmente de los programas de transferencias monetarias, es una pieza central de esta estrategia de gestión y administración de la población excedente que se articula en los territorios (donde viven, trabajan y socializan las poblaciones más empobrecidas) con un conjunto de acciones y programas denominados de seguridad (monitoreo y vigilancia de la movilidad urbana, militarización de territorios, abordajes policiales, uso de tecnologías para identificar y clasificar las personas etc.). Estos programas, también, se caracterizan por la focalización y por cargar un fuerte carácter controlador, punitivo y represivo que tiene como principal destinatario al segmento de la población más pauperizada y las organizaciones colectivas que defienden sus intereses y necesidades.

La lógica de la criminalización selectiva y clasista amplía su objetivo para un conjunto de organizaciones y sujetos colectivos que se contraponen [...] y resisten al avance de ese proyecto conservador y punitivo. En Brasil [y en otros países de la región], la aprobación de la [...] ley antiterrorista, abre caminos para la criminalización de las manifestaciones políticas y sociales, así como justifica las prácticas represivas sobre los movimientos sociales y dirigentes políticos, alimentando la idea de la ilegalidad de diversas formas de lucha y organizaciones políticas que buscan contraponer a la opresión y explotación de los trabajadores (Pastorini, 2016: 86).

Como mencionamos en la primera parte de este texto, estas prácticas no son una completa novedad en nuestras sociedades; sin embargo, en los últimos años hemos asistido a la consolidación de un proceso caracterizado por la hipertrofia del brazo coercitivo, punitivo y autoritario del Estado, que cobra cada vez más importancia como forma de gestionar y administrar la masa de población excedente.

## **Bibliografía**

- Bambirra, V. (1974) *El capitalismo dependiente latino-americano*. México: Siglo XXI.
- Barba Solano, C. (2011) Revisión teórica del concepto de *cohesión social*: hacia una perspectiva normativa para América Latina. En C. Barba Solano y N. Cohen (coord.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. pp. 67-86.
- Borgianni, E y Montaña, C. (2000) *La política social hoy*. São Paulo: Cortez.
- Coutinho, C. N. (2012) A época neoliberal: ¿revolução passiva ou contra-reforma? *Revista Novos Rumos, V.49, N° 1*, jan. -jun. 2012. pp.117-126.
- Cueva, A. (2019) El desarrollo del capitalismo en América Latina y la cuestión del Estado. *Revista Latinoamericana de Economía, V.11, N° 42*, UNAM-México. pp. 29-42. Recuperado de <http://revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/38220/34747>
- Dos Santos, T. (1978) *Imperialismo y Dependencia*. México: Editorial Era.

- Esping-Andersen, G. (1991) As Três Economias Políticas do Welfare State". *Revista Lua Nova*, Nº 24, set., 1991. pp. 85 -116.
- \_\_\_\_\_ (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Faleiros, V. P. (1995) *A política social do Estado capitalista: As funções da Previdência e da Assistência Social*. São Paulo: Cortez Editora.
- Filgueira, F. (2008) *El desarrollo maniatado en América Latina: estados superficiales y desigualdades profundas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Filgueiras, L. (2018) Padrão de reprodução do capital e capitalismo dependente no Brasil atual. *Caderno CRH*, vol.3, Nº 84, set/dic. 2018. pp.519-534
- Geymonat, J. (2022) *Los de Arriba. Estudios sobre la riqueza en Uruguay*. Montevideo: MasterGraft.
- Grüner, E. (2015) La "acumulación originaria": la crítica de la razón colonial y la esclavitud moderna. *Revista Hi C Rhodus. Crisis Capitalista, polémica y controversias*, Nº 8., jun., 2015. pp. 11-21. Recuperado de <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/hicrhodus/article/view/1207/1093>
- Ianni, O. (1974) *Raça e classe social no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Löwy, M. (1998) A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. *Revista Outubro*, N.6, 1998. pp. 73-80.
- Mallardi, M. y Fernández, E. (2019) *Cuestión Social y Políticas Sociales: crítica a sus fundamentos y expresiones contemporáneas*. Tandil: Puka Editora.
- Mandel, E. (1987) *El capitalismo tardío*. México-DF: Ediciones Era.
- Marini, R. M. (2005) Dialética da Dependência. Em J. Stedile y R. Traspadini. *Ruy Mauro Marini: vida y obra*. São Paulo: Expressão Popular.
- Marshall, T. H. (1967) *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Martínez Franzoni (2008) *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires: Serie CLACSO-CROP.
- Marx, K. (2010) Glosas críticas marginais ao artigo "O rei de Prússia e a reforma social" De um prussiano. São Paulo: Expressão Popular.
- Mazzeo, A. C. (1997) Estado e burguesia no Brasil: origens da autocracia burguesa. São Paulo: Cortez Editor
- Mesa Lago, C. (1977) *Modelos de seguridad social en América Latina: estudio comparativo*. Buenos Aires: Ediciones Siap / Ediciones Nueva Visión.
- Mészáros, I. (2021) *Para Além do Leviatã. Crítica do Estado*. São Paulo: Boitempo.
- \_\_\_\_\_ (2011) *La crisis estructural necesita de una transformación estructural*. São Lázaro: Universidade Federal da Bahia – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
- \_\_\_\_\_ (2005) *Socialismo o barbarie. Alternativas al orden social del capital*. La Habana: Pasado y Presente XXI y Editorial de Ciencias Sociales.
- \_\_\_\_\_ (2004) *O poder da Ideologia*. São Paulo: Boitempo.
- \_\_\_\_\_ (2002) *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo.
- Mota, A. E; Amaral, A y Peruzzo, J. (2010) *As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social*. Recife: Editora Universitária UFPE.
- Osorio, J. (2019) *O Estado no centro da mundialização: A sociedade civil e o tema do poder*. São Paulo: Expressão Popular.
- Paniago, C. (2017) Derrota do reformismo e abandono da crítica da economia política. Anuário Lukács 2017, pp. 139-164. Recuperado de <https://www.institutolukacs.com.br/singlepost/2017/06/05/Anu%C3%A1rio-Luk%C3%A1cs-2017>

- Pastorini, A. y. Martínez, I. (2014). Tendências das mudanças da proteção social no Brasil e no Uruguai: a centralidade das redes mínimas na América Latina. *Revista Katálysis*, Vol. 17, N° 1, jan. /jun. 2014. pp. 59-67.
- Pastorini, A. (2016) Consideraciones sobre las políticas sociales en América Latina: el proceso de asistencialización de la protección social. *Revista Trabajo Social*, N. 22 y 23, Medellín / Antioquia. pp.67-90.
- Pastorini, A. y Martins, V. (2021) Crisis del ciclo progresista y la política social en Brasil: retomando la programática conservadora. *Revista Fronteras*, Vol. 16 (1), ene./jun. 2021. pp. 44-57.
- Titmuss, R. M. (1974) What is social policy? En B. Abel-Smith; K. Titmuss. *Social Policy*. London: George Allen and Unwin. pp. 23-33
- Zibechi, R. (2011). *Política & Miseria – La relación entre el modelo extractivo, los planes sociales y los gobiernos progresistas*. Buenos Aires: La Vaca.
- Zibechi, R; Machado, D. (2017). *Os limites do progressismo – Sobre a impossibilidade de mudar o mundo de cima para baixo*. Rio de Janeiro: Consequência.

# **El impacto de las medidas neoliberales en las políticas sociales latinoamericanas**

Roberth Salamanca Ávila

## **Introducción**

Actualmente, las perspectivas conservadoras se caracterizan por el moralismo, el autoritarismo, el voluntarismo y la intolerancia a la teoría crítica por ser considerada un “dogma”. Con una mayor desigualdad, se generan mecanismos de dominación y represión, tanto estatales como paraestatales, hecho que incide en la criminalización de la sociedad. El control social se acompaña de una mayor represión y de todos los mecanismos de alienación posibles. Para este fin, entre otros recursos, se recurre a los medios de comunicación y a la tecnología en general, que está al alcance de todos, y por medio de ésta a las redes sociales, que generan vínculos virtuales, pero desconectan a los seres sociales de la realidad. En este contexto de crisis, y de un capitalismo parasitario y especulativo, se le exige a la sociedad que se resigne y que renuncie a sus libertades democráticas y a la garantía de sus derechos civiles, políticos y sociales.

En este panorama, es común que las perspectivas de derecha se radicalicen y se vinculen a proyectos conservadores nacionalistas, en cuanto la actual izquierda tiende a resignarse a la defensa de propuestas de la socialdemocracia y de resistencia al avance neoliberal, buscando mantener ciertas garantías conquistadas con las acciones de “bienestar” que se aplicaron diferencialmente en los países. Al contrario, la crítica radical propone un horizonte de superación del capitalismo y un proyecto ético-político profesional, que cuestiona los fundamentos conservadores del Trabajo Social y nos reconoce como sujetos sociales que hacemos parte del devenir histórico de la humanidad, lo que implica estar en contra de la naturalización de lo social y mantener viva su necesaria transformación.

Los sectores progresistas liberales (entre los que se pueden incluir algunos liberales, estructuralistas, posmodernos y eclécticos), en una aparente nostalgia por las garantías de “bienestar”, luchan por mantener las conquistas y privilegios que una parte de la clase trabajadora conquistó. Estos profesionales, generalmente se encajan en la perspectiva de la emancipación política, al buscar garantizar derechos civiles, políticos y sociales, pero los caracteriza la renuncia a la crítica radical y a la superación de la sociedad capitalista.

No obstante, se debe reconocer que la lucha por los derechos está en la agenda del progresismo liberal y que en esto hay una aproximación política con la perspectiva histórico-crítica, con la que se corre el riesgo de perder la referencia por la emancipación humana. Por tanto, no se debe descuidar la constante preocupación por la transformación y la construcción de un proyecto de sociedad que consiga superar el actual. Así mismo, no se puede desconocer que, en la sociedad capitalista, los derechos se quedan en lo abstracto y su universalidad es el ideal; en este sentido, los derechos de algunos no garantizan los derechos de todos.

La lucha por los derechos y los avances democráticos han contribuido a la emancipación política (Lessa, 2007), en la medida que se han conquistado espacios de participación y decisión en la correlación de fuerzas dada en la sociedad capitalista. En esta medida, el reconocimiento de los derechos ha permitido que se materialicen respuestas del Estado a diferentes demandas sociales configuradas en políticas, programas y servicios que dirigidos a la sociedad legitiman su proceder.

Sin embargo, estos avances políticos se limitan al ámbito de la sociedad capitalista, que restringe la propia emancipación política en la medida que los intereses del capital sólo permiten respuestas parciales a las demandas sociales y a los intereses de las clases que viven del trabajo. La lógica del capital, que conlleva la concentración de la riqueza, se nutre de la explotación del trabajo y de la inequidad social. Esto implica que la emancipación política sólo es posible en los marcos de la sociedad capitalista y bajo sus reglas de juego, permitiendo ciertos ascensos o avances sociales particulares que cotidianamente reflejan la desigualdad social.

Por ende, trascender de la emancipación política a la emancipación humana implica romper con la lógica del capital, construyendo un proyecto de sociedad que supere la explotación y la desigualdad constitutiva del capitalismo. Esto debe implicar la propia superación de la lógica del derecho y de las políticas sociales, de sus respuestas fragmentadas y parciales a las demandas sociales, en tanto conservadoras desde los intereses del capital; así sean muchas veces formuladas y proyectadas en un sentido progresista.

Desde este sentido contradictorio, en este capítulo se aborda el escenario neoliberal en América Latina y su incidencia en las políticas sociales durante este periodo. Por tanto, se retoma la participación de los organismos internacionales y cómo estos han definido características de las políticas sociales en la región, las cuales se ejecutan alrededor de la lógica de la privatización como modalidad para la atención de las manifestaciones de la “cuestión social”. Así, se comprende que con estas políticas fragmentadas y limitadas se incrementa la “dependencia”, ya que la política mercantilizadora del neoliberalismo agravó las históricas deficiencias de los sistemas de política social, al mismo tiempo que introdujo una ideología mercantil en los propios servicios públicos colectivos. Finalmente, esto conduce a la reflexión profesional, de cómo asumir e implementar la política desde una perspectiva ético-política crítica.

### **El neoliberalismo en el contexto de la crisis estructural del capital.**

El contexto social de nuestros países latinoamericanos está definido por las condiciones en que se ubican en el actual desarrollo capitalista, que viene privilegiando al capital financiero y desarrollando una serie de medidas neoliberales en el marco de una economía mundializada, donde países periféricos, como los latinoamericanos, sufren grandes consecuencias.

Por ende, a partir de la crisis del capital y del surgimiento del neoliberalismo, se da la privatización de lo público, que se incrementa cada vez más en los contextos nacionales y el internacional, lo que posibilita un escenario donde el Estado pretende transferir su

función social al conjunto de la sociedad y a sectores privados; ya que la política social se precariza en su implementación. En este sentido, el Estado pierde cada vez más su capacidad de ejecutar política social, limitando progresivamente su función a la financiación y veeduría, siendo las organizaciones no gubernamentales y las empresas privadas quienes emprenden la ejecución de políticas y programas sociales, como parte de la mercantilización de lo social y la tercerización del trabajo.

Por tanto, hay una crisis estructural<sup>1</sup> que afronta el capital y sus estrategias para sobreponerse impactan en la región de América latina. Así, en un contexto de crisis estructural, se presenta un desmonte de los derechos universales, hecho que ataca la propuesta democrático – liberal que promovía el “Estado de Bienestar”. El capitalismo en su incontrolabilidad limita las propuestas reformistas y no posibilita pensar en un nuevo proyecto de sociedad. Con el establecimiento del modelo neoliberal vivimos una época regresiva, en la que se aumenta la desigualdad y se obstaculiza la garantía de los derechos a la mayoría de la sociedad.

La crisis de nuestro orden social nunca ha sido tan grande como lo es hoy. Su solución es inconcebible sin la intervención sostenida de la política revolucionaria en una escala apropiada. El orden dominante no es capaz de gestionar sus intereses, en las condiciones de una crisis estructural cada vez más profunda, sin tomar medidas cada vez más autoritarias y represivas contra las fuerzas opuestas a las tendencias destructivas en el curso del desarrollo, y sin el compromiso de sus potencias imperialistas, hoy en día dedicadas a aventuras militares genocidas. Sería la más grande de las ilusiones imaginar que tal orden político y socioeconómico puede ser reformable, en el interés del trabajo, cuán firmemente resistió a la institución de todos los cambios significativos propuestos por el movimiento reformista en el curso de su larga historia, para hoy el margen de ajustes acomodativos se enfrenta a la incontrolable interrelación global de las contradicciones y antagonismos del capital (Mészáros, 2017: 50).

Las actuales configuraciones de las manifestaciones de la “cuestión social” se encuentran influenciadas por los cambios socioeconómicos producidos a partir de la crisis estructural del capital. Con la implementación de las medidas neoliberales se replantea el papel del Estado, al reconocer de manera diferencial las políticas y los derechos sociales. En la actualidad asistimos al recorte, cada vez más evidente, de las garantías laborales, conquistadas en el periodo donde se aplicaron medidas de “bienestar”. Si bien, estamos viviendo un momento histórico, en el que se logró el reconocimiento de derechos particulares, cada vez son más atacadas las conquistas de derechos “universales”, alcanzadas por las luchas de los trabajadores; lo cual se hace visible con los múltiples recortes en garantías laborales, de salud y educación, entre otras.

En un universo en el que la economía está bajo el comando y la hegemonía del capital financiero, las empresas buscan garantizar sus altos lucros existiendo y transfiriendo a los trabajadores y trabajadoras la presión por la maximización del

---

<sup>1</sup> En este sentido, se hace referencia a la crisis desatada desde los años 70' y que István Mészáros (2009), caracteriza por cuatro aspectos: su carácter universal, su alcance verdaderamente global, su escala de tiempo extensa y su modo de desdoblarse de baja intensidad sin excluir convulsiones más violentas.

tiempo, por las altas tasas de productividad, por la reducción de los costos, como los relativos a la fuerza de trabajo, más allá de exigir la “flexibilización” creciente de los contratos de trabajo. En este contexto, la tercerización se viene tornando la modalidad de gestión que asume centralidad en la estrategia empresarial, una vez que las relaciones sociales establecidas entre capital y trabajo son disfrazadas en relaciones entre empresas, basadas en contratos por tiempo determinado, flexibles, de acuerdo con los ritmos productivos de las empresas contratantes, con consecuencias profundas que desestructuran aún más la clase trabajadora, su tiempo de trabajo y de vida, sus derechos, sus condiciones de salud, su universo subjetivo, etc. (Antunes, 2018: 31-32).

Asimismo, la represión se constituye como un mecanismo de control ante el avance de la economía neoliberal, el crecimiento de la desigualdad social, la injusticia y el retroceso de los derechos sociales y políticos conquistados. Ante la falta de seguridad pública, la protección se consolida como un negocio, es uno de los dispositivos que contribuye a dinamizar la economía. La lógica del miedo favorece prácticas como la llamada “limpieza social”, el paramilitarismo, la militarización y las tendencias nacionalistas y fascistas. El miedo prevalece en el mundo de hoy, ya que el capital se nutre de la guerra y del temor de los ciudadanos, así como en lo económico, también en lo político e ideológico, legitimando el statu quo e inmovilizando la lucha por los derechos.

Además, la lógica capitalista, en su búsqueda por mercantilizarlo todo y precarizar las condiciones de trabajo, logra convertir en competidores, y hasta en enemigos, a los compañeros, a los compatriotas, a los amigos, a quienes son parte de la clase trabajadora. La necesidad de tener un trabajo en época de desempleo, de mantener el empleo y de consumir cada vez más, lleva, en muchas ocasiones, a considerar al otro (quien comparte las mismas condiciones) una amenaza, priorizándose la competencia y disputa por estatus social.

Es claro que, ante el contexto de crisis estructural, el capitalismo busca la forma de continuar acumulando para evitar entrar en colapso, así utiliza viejos y nuevos mecanismos de acumulación por desposesión (Harvey, 2009)<sup>2</sup>, presentes en el escenario contemporáneo. Logrando esto no sin una fuerte campaña ideológica y militar (en la que los medios de comunicación juegan un papel importante) con lo que se busca legitimidad, control social y represión, ante la eminente resistencia de los pueblos.<sup>3</sup>

Es importante resaltar que en este contexto se implementan, principalmente a partir de los años 80, las medidas neoliberales, las cuáles han conseguido revertir avances laborales y sociales logrados a lo largo de la historia, como también desmembrar sindicatos, partidos de izquierda y movimientos sociales. Así mismo, en los últimos años

---

<sup>2</sup> Es decir, como lo plantea David Harvey, la utilización de mecanismos de acumulación de riqueza como: la privatización de la tierra, y la mercantilización de ésta, la implementación de créditos, la explotación laboral, la precarización del trabajo y explotación de recursos naturales, entre otros.

<sup>3</sup> Se hace referencia no solamente a la represión militar vivida en América Latina sino también a los escenarios de recriminación hacia los sindicatos y los movimientos sociales, en oleada creciente ante las desigualdades sociales. A su vez, se trata de la ideología del silenciamiento y la censura a las perspectivas diferentes, provocando la violencia como forma de control.

se ha venido dando una avasalladora pérdida de lo público, con el beneplácito de las burguesías y los Estados nacionales, que en este sentido son más protagonistas. Siendo claro que el orden burgués requiere de Estados que apoyen al capital internacional; ya que son éstos quienes construyen la infraestructura y dan las condiciones locales para la instauración, producción y distribución capitalista.

Actualmente, el capitalismo se ha expandido más allá de donde tiene centralizado su poder, generando en su lógica imperialista relaciones subalternas con los países de menor poder económico, político y militar. Estamos en un periodo que privilegia el capital financiero y consolida la aplicación de las medidas neoliberales, posibilitando una transferencia sin precedentes de recursos y renta de los pobres para los más ricos.

La centralidad del capital financiero y su dominio sobre el capital productivo tienen serias consecuencias para la "clase que vive del trabajo", como el mantenimiento de altas tasas de desempleo, inseguridad e inestabilidad laboral, crecimiento del trabajo informal y precario, reducción de salarios, relaciones laborales precarias, incluyendo tercerizaciones y contratos a término fijo, entre otros aspectos (Yazbek, 2018: 185).

Asimismo, nos encontramos en un contexto de mayor desempleo y precarización del mundo del trabajo, aunque es claro que su centralidad no ha perdido relevancia. Podemos evidenciar cómo se hacen llamados constantes a la intensificación laboral, generando mayor explotación de la fuerza de trabajo. Lo que realmente se presenta, con esta intensificación del tiempo de trabajo, es un recorte en el salario real de los trabajadores, que afecta su calidad de vida y sus posibilidades de acceso a los servicios que les garantiza una vida digna.

En el mundo contemporáneo, la expropiación del tiempo se ha extendido a todas las esferas de la vida y no se limita, como antes, al ámbito del trabajo. En el capitalismo actual, la expropiación del tiempo de la vida se expresa, paradójicamente, en la falta de tiempo. Esto se debe al culto a la velocidad, a la aceleración de los ritmos, a la expansión de las rutas en las ciudades, a la incorporación de las periferias urbanas a través de la generalización del automóvil, a los atascos causados por el exceso de vehículos privados, a la transformación del ocio en mercancía, a la omnipresencia esclavizadora del celular, a la sumisión a la televisión, frente a la cual las personas pasan una buena parte de su existencia, a la extensión de la jornada laboral (Vega, 2019: 47).

Además, se evidencia que el conservadurismo ha sido permeado por el irracionalismo neoliberal, y se aproxima peligrosamente a posturas claramente reaccionarias y fascistas. La actual extrema derecha promueve el uso autoritario de la fuerza, justifica la desigualdad, retoma valores religiosos del pasado, ataca los derechos conquistados y a la democracia, así como criminaliza la pobreza, la protesta social y, en general, a todo aquel que ose reclamar sus derechos, realizar nuevas demandas sociales o que cuestione su forma de gobernar y sus medidas económicas.

En correspondencia, se ha venido imponiendo el conservadurismo contemporáneo, desarrollando en el ámbito de lo social cierta racionalidad instrumental, que manipula a los ciudadanos con el análisis fraccionado de la realidad y de las manifestaciones de la

“cuestión social”, realizando un abordaje de éstas de forma precaria y focalizada, por medio de políticas sociales generadas por Estados que han venido asumiendo la lógica neoliberal.

### **Transformaciones de las Políticas Sociales en América Latina**

En el actual contexto, se limita el alcance de las políticas sociales, lo que posibilita un escenario en el que se retoma principalmente la concepción conservadora y asistencialista del bienestar social. En este sentido, las políticas públicas se privatizan, incorporándoles con una lógica cortoplacista y manteniendo el asistencialismo del modelo neoliberal.

Existe una progresiva mercantilización del atendimento a las necesidades sociales, debido a la privatización de las políticas sociales. En este contexto, los servicios sociales dejan de expresar derechos, transformándose en actividades de otra naturaleza, incluidas en el circuito de compra y venta de mercancías. Estas reemplazan los derechos de ciudadanía, que, en su dimensión necesaria de universalidad, requieren la interferencia del Estado. Lo que entra en vigor son los derechos relacionados con la condición del consumidor (Mota, 1995). Quienes juzgan la pertinencia y la calidad de los servicios prestados son aquellos que, a través del consumo, renuevan su necesidad social. El dinero aparece en escena como un medio de circulación, intermediando la compra y venta de servicios, en cuyo ámbito está incluido el trabajador social. El gran capital, al invertir en servicios sociales, comienza a demostrar una “preocupación humanitaria”, apoyando la expansión de los niveles de rentabilidad de las empresas, moralizando su imagen social. Se trata de un refuerzo a la necesidad de transformar propósitos de clases y grupos sociales específicos en propósitos de toda la sociedad: una vieja artimaña, históricamente asumida por el Estado y que hoy tiene a los medios como un aliado importante en este esfuerzo (Iamamoto, 2012: 206).

Como es sabido, la crisis del capitalismo ha provocado la reorganización social y política del mundo y de América Latina, aunque también se presenta como un escenario de oportunidad para la acumulación de la riqueza por medio de la exportación de productos agrícolas y minerales, adentrando a la economía mundial a través de la estrategia de desarrollo neoliberal.

En este sentido, el apoyo de Estados Unidos dirigido América Latina se centró en una noción de globalización económica, de estabilización de una economía mundial desde su posición de poder, desde la cual promueve e intenta proveer de políticas para América Latina que logren estabilizar la llamada “clase media”, para el desarrollo social y económico, que regulen las relaciones sociales y prevengan la pobreza.

Sin embargo, Estados Unidos, siendo un abanderado del neoliberalismo, al brindar apoyo económico a América Latina estableció la idea de focalizar las políticas, con una lógica de consumo capitalista y en detrimento de los derechos; como indica Pereira el neoliberalismo *“radicalizaría su rechazo a la protección social pública y se proyectaría mundialmente como una ortodoxia sin alternativas, esgrimiendo las siguientes consignas: libre mercado; privatización de bienes públicos; flexibilidad laboral; negación*

*de los derechos sociales; sustitución de las políticas universales por políticas focalizadas”* (2012: 737).

El hecho de colocar la focalización como un tema global de las políticas públicas y/o sociales fue una forma de invisibilizar las consecuencias de la acumulación del capital por los entes de poder, así como de deslegitimar la voz de la “sociedad civil”, de los movimientos sociales y políticos frente al inconformismo de las prácticas del Estado.

Por ende, al establecer la focalización de las políticas y la definición de la pobreza por parte de organismos internacionales y/o de cooperación internacional, se evidenció que quien focaliza y define los problemas sociales no es la “sociedad civil”, sino que son los organismos especializados (globales o gubernamentales) que la definen. Por tanto, quien cuestione o esté en contra de los organismos multilaterales va en contra de la denominada “democracia” y sufrirá más deuda externa e invasión militar (Zibechi, 2010).

El neoliberalismo impulsa ya otra línea, dirigida a conectar la demanda de crédito con el negocio de los bancos: la línea denominada de “formación de patrimonio” popular, base de las garantías que el sistema bancario requiere. La lógica de esta política, profundamente individualista, tiene dos componentes principales: reconocer como formas de “capital” o consolidar diversos recursos y capacidades de los pobres (capital social, capital educativo, capital inmobiliario, ahorros, etc.) y dar un paso necesario para conectar esos activos con el mercado financiero: principalmente la regularización de los títulos de propiedad inmobiliaria, con cuya garantía se podría (ahora sí sin subsidios) acceder al crédito en un sistema que integrara el negocio bancario con el trabajo descentralizado de ONG, municipios y organizaciones específicamente dedicadas al microcrédito. (Coraggio, 2008: 84-85).

De esta manera, se supone que la pobreza puede ser solucionada a partir del acceso al mercado, justificando de alguna manera la “aparición” de organismos como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el terreno de la inversión internacional de países en desarrollo.

Con el propósito de intervenir en las problemáticas socioeconómicas generadas por la inequidad capitalista, el apoyo financiero y la dependencia económica de la cooperación internacional no han tenido los resultados esperados, ya que la reducción de la pobreza se torna en una utopía, que toca superficialmente una capa de las problemáticas socioeconómicas y no profundiza en los conflictos reales del contexto y de la estructura social, política y cultural en el cual está inmersa la población objetivo de las políticas internacionales. Sin embargo, desde la lógica neoliberal se dan explicaciones como la siguiente:

Aunque es probable que el crecimiento económico impulsado por el mercado sea el principal motor de la reducción de la pobreza en la mayor parte de los países, los mercados no pueden hacerlo solos. La política pública tiene un papel central en aportar los fundamentos institucionales dentro de los que operan los mercados, en proveer bienes públicos y en corregir las fallas del mercado. En adición a establecer los fundamentos para el crecimiento económico, la política puede complementar los efectos del crecimiento en la reducción de la pobreza y uno de los instrumentos

que los gobiernos pueden utilizar para ese fin es dirigir la redistribución directa de los recursos hacia las familias pobres. Las transferencias directas de dinero tienen costos de oportunidad (en términos de inversiones públicas alternativas no realizadas) y pueden tener algunos efectos malignos en incentivos sobre los usuarios, pero existe un cuerpo creciente de evidencia de que en algunos casos las transferencias pueden ser tanto equitativas como eficientes. (Fiszbein & Schady, 2009: 69).

Entre los años 80 y 90 América Latina vivió el paulatino desarrollo de las políticas sociales en este sentido. En esa década se crearon los primeros programas focalizados en un contexto de bajo crecimiento económico, para aliviar la pobreza del ciclo liberal, conocidos como Fondos de Inversión Social (FIS), apoyados por el BM o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los FIS, que reducían la responsabilidad social del Estado, fueron temporales, compensatorios y de baja calidad (Barba, 2018).

Para este momento, las políticas sociales lejos de ser establecidas por el Estado ya se ejecutaban alrededor de la idea de la privatización de las medidas para la atención de las manifestaciones de la “cuestión social”, desde la “redistribución del ingreso” por medio de bonos o subsidios, tratando de “darle un empujón” a los pobres para que se inserten en el proceso de acumulación y consumo del sistema. Las expresiones de la cuestión social salieron a flote durante este periodo, tanto así que la movilización social se hizo presente como medio para la exigencia de los derechos.

Resulta importante destacar el nacimiento de nuevos movimientos, en casi todos los países, que encarnan las opresiones más acuciantes, derivadas del crecimiento exponencial del extractivismo depredador, de los feminicidios y de la violencia estructural contra los pobres. La fase actual del capitalismo en el mundo y en nuestra región, es el mayor desafío que enfrentan los sectores populares organizados, ya que el sistema apuesta a su desaparición como pueblos, clases, etnias, razas, géneros y generaciones. No es exagerado decir que los pobres de América Latina están sufriendo un genocidio, de tal intensidad y extensión como no se conocía desde la Colonia. En ese sentido, tanto en lo económico como en lo político vivimos una suerte de re-colonización de nuestros territorios y pueblos (Zibechi, 2018: 2).

Este proceso de precarización de la vida y externalización de las necesidades de la población históricamente marginada propició el inicio de una de las épocas que, de manera directa, impactó el neoliberalismo en América Latina. Se trató de la internalización “... *con amplitud y profundidad diversa, las demandas populares que empujaron sus triunfos electorales, abriendo así un abanico de transformaciones económicas, políticas y sociales, muy genéricamente definidas como ‘progresistas’*” (Ouviña & Rey, 2019: 22).

De esta manera, el incremento de las luchas sociales y la externalización de las inconformidades permitió un diálogo social y el fortalecimiento de los movimientos sociales en diferentes lugares de Latinoamérica, lo que sirvió de experiencia para reconocer esas manifestaciones sociales, generadas no solamente para ser atendidas a través de las políticas públicas sino también para poner de cara el poder de la movilización social, que:

Están contribuyendo en la construcción de una nueva cultura política donde la participación democrática directa y la autonomía de partidos políticos y del propio Estado se toman trazos constitutivos. Expresión de la crisis de legitimidad de las formas tradicionales de construcción y representación política, en el marco del retroceso “neoliberal” mencionado, estos movimientos reivindican la construcción de procesos participativos de base con criterios organizativos horizontales. De esta forma, han privilegiado formas de acción directa, y han demostrado una significativa creatividad en los modos en que la lucha cotidiana es trabada. (Marro, 2005: 4-5).

De esta manera, en América Latina se han gestado procesos para la transformación de la dinámica neoliberal, a pesar de que se continúan realizando experiencias de privatizaciones, aperturas comerciales y flexibilidad laboral, también con la finalidad de retroceder la influencia de la izquierda dada en los periodos progresistas de los años 2000. Por ello, el proceso de construcción de políticas públicas sigue siendo limitado y supuestamente enfocado en la población que “más lo necesita”, a fin de reproducir la riqueza capitalista.

Además, hay países cuyos gobiernos, marcados por la ambigüedad política y el oportunismo, siguen estrategias y políticas contradictorias. En esos países, a pesar de que hay activismo en las políticas públicas, también hay un refuerzo de la concentración de capital al mismo tiempo que se adoptan políticas paliativas y focalizadas en la desigualdad y la pobreza (Gonçalves, 2019: 105).

A pesar de coexistir diferentes modelos de desarrollo económico en América Latina, con perspectivas contrarias al fortalecimiento y el desarrollo humano, no es notable que uno u otro país crezca de manera más acelerada y salga de la pobreza económica, social, política y educativa. En este sentido, las políticas sociales en la región, influenciadas cada vez más por las transferencias de renta condicionada, se alejan de la transformación de la sociedad y, por el contrario, las políticas sociales están supeditadas y son una pieza central del proyecto de “liberación económica”.

En América Latina, las políticas sociales tienen como ejes estructurantes la monetarización (transferencias monetarias) y la financiarización (crédito segmentado). Aunque esos ejes reduzcan los síndromes de desigualdad y pobreza, ellos no reducen, efectivamente, la desigualdad y la pobreza de forma estructural y permanente. Se trata del “paliativismo” en la esfera de las políticas sociales, que ataca, principalmente, los síntomas y no las causas fundamentales (Gonçalves, 2019: 130).

Si bien, *“los gobiernos surgen como producto y respuesta a la actuación de las luchas populares desplegadas años previos a su llegada a la conducción estatal”* (Ouviña & Rey, 2019: 48), ninguno de estos, de manera directa o vehemente, se propuso luchar contra el capitalismo. Así fue como, en aras de establecer pactos que promovieran la economía latinoamericana y del caribe al crecimiento económico y social, entre los años 2002 y 2003, con la implementación de los tratados de libre comercio (TLC) promovidos por el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), incentivaron el ascenso de las luchas contra las políticas neoliberales ortodoxas.

Así, en respuesta a la incidencia estadounidense y europea, por la intensificación de la dominación de sus territorios, se creó ALBA (Alternativa Bolivariana de los pueblos de nuestra América) en el año 2004, después de la caída de ALCA en 2005, debido a *“las resistencias populares, la discordia de ciertos sectores, empresarios y el rechazo de los gobiernos más autónomos alineados con el MERCOSUR”* (Molina, 2019: 58). Ese fue el inicio de la creación de estrategias alternativas de carácter “progresista” para América Latina, por un lado, se presenta ALBA, además de UNASUR (Comunidad Sudamericana de Naciones) después reconocida como Unión de Naciones Sudamericanas que se constituyó en el año 2008.

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos por fortalecer la economía de los países de América Latina, Estados Unidos implementó Tratados de Libre Comercio entre los países que se encontraban gobernados por partidos políticos de derecha, aportando a estrategias como la Alianza para el Pacífico (Colombia, México, Chile y Perú) un beneficio unilateral; esos grandes proyectos para la región también se expresarán en las estrategias de atención de las necesidades de los trabajadores y demás sectores subalternos.

La formación de la política social centroamericana se explica por tensiones entre la democratización de los países y la influencia de ideas internacionales, por un lado, y los legados domésticos por otro. La democratización en los años noventa y las orientaciones internacionales en materia de política social en los años dos mil, impulsaron un papel más decisivo del Estado en materia redistributiva. Es decir que, en términos del fortalecimiento de la política social, la democratización creó incentivos, por un lado, y los entornos internacionales aportaron arquitecturas específicas, por el otro. Simultáneamente, los legados históricos, tanto políticos como económicos, han presionado por una política social excluyente, limitando la expansión en el acceso y la suficiencia de los servicios. (Martínez & Voorend, 2018: 124).

La política social en este contexto se caracterizó por la creación de incentivos para la reducción de la pobreza más allá de la real transformación estructural en contraposición al neoliberalismo. Se trató por medio de políticas fragmentadas y limitadas establecer una especie de “dependencia” de las instituciones u organizaciones que generan procesos de intervención en estos países.

Organizaciones como: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Oxford Committee for Famine Relief (OXFAM), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otras, hacen parte de las estrategias de asistencia para el desarrollo por parte de los Estados Unidos y las grandes potencias imperialistas, como actores protagónicos en respuesta a la pobreza que se vive en el territorio latinoamericano. Si bien, las dos primeras orientan su intervención en la creación de estrategias e investigaciones frente a los problemas de desarrollo, su distinción se encuentra en los procesos de intervención; la CEPAL se basa en las cifras de desigualdad en las condiciones de vida, mientras que la OCDE pretende basar sus intervenciones en términos de falta de oportunidades de desarrollo para la ciudadanía.

La OCDE subraya la desigualdad de oportunidades, pero omite las desigualdades de condiciones, es individualista y no considera la estructura real de oportunidades ni las enormes restricciones a las diversas formas de capital (económico, simbólico, humano, social) a la que tienen acceso los individuos que provienen de contextos socioeconómicos y socioculturales precarios. Tampoco considera las grandes brechas existentes en los servicios sociales a la que tienen acceso quienes pueden contratar seguridad privada o quienes cuentan con seguridad social, frente a quienes sólo tienen acceso a asistencia social y a esquemas de educación y salud de baja calidad. Aspectos todos que refieren a la noción de igualdad o desigualdad de condiciones. (Barba & Silva, 2018: 291).

De esta manera se pretenden omitir algunas carencias o afectaciones en términos de desigualdad en Latinoamérica. Sin embargo, la OXFAM apoya procesos de interlocución con organizaciones no gubernamentales, mientras que la USAID trabaja para el desarrollo internacional bajo las directrices de Estados Unidos. Respecto a lo señalado anteriormente, se observa que la estructura de las políticas sociales carece de cambios en profundidad, de manera que son encabezadas por algunos pilares fundamentales como la dependencia, la seguridad y el desarrollo.

Es discutible también que el paradigma de bienestar más adecuado... sea la asistencia social focalizada en los más pobres y vulnerables, particularmente a través de los programas de TMC<sup>4</sup> cuyos resultados negativos o limitados no son ponderados suficientemente. Además, dadas las enormes disparidades existentes entre los distintos servicios de educación y salud, el enfoque focalizado tiende a reforzar las desigualdades de condiciones (Barba & Silva, 2018: 293).

Según lo señalado por Barba & Silva, las manifestaciones de la “cuestión social” son algunas de las huellas que deja las tensiones de desigualdad social entre el Estado y la “sociedad civil”, entre los límites de las políticas sociales frente a las luchas por la equidad económica, política y social. A pesar de que la política social tiene un enfoque hacia el desarrollo social, sigue teniendo una perspectiva fragmentada y limitada que escasamente promueve el equilibrio social. Por el contrario, promueve una lógica en la que los beneficiarios son agentes de su propio cambio y el Estado se encarga de abrir las posibilidades para la inserción y ejecución de los programas.

La política mercantilizadora del neoliberalismo agravó las históricas deficiencias de los sistemas de política social, tanto porque restó los recursos financieros y humanos necesarios, favoreció la ampliación de los mercados (educación y salud, principalmente), como porque introdujo una ideología mercantil en los propios servicios públicos o colectivos. Quedaron instituidos, así, sistemas complejos que expresan y reproducen la desigualdad y/o distinción en la magnitud en que estas relaciones estructuran la totalidad de la sociedad (Grassi, 2008: 57).

Por tanto, se consolidaron necesidades básicas insatisfechas que agudizaron la precarización de la vida, justificando de alguna manera la aplicación de políticas

---

<sup>4</sup> Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) son programas sociales primordiales que tienen los países de América Latina y el Caribe para dar apoyo a las familias en situación de pobreza. Además, impulsan la acumulación del capital humano.

redistributivas, la privatización y la incidencia de programas y políticas en torno a la dependencia económica.

Sin embargo, su propuesta de utilización simultánea de las instituciones de seguridad social, las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) y los programas de mercado disponibles, para implantar un universalismo incremental es problemática. No es claro cómo, a partir de sistemas segmentados y fragmentados, producto de otros paradigmas, se puede lograr ofrecer servicios equivalentes, que garanticen los mismos estándares de calidad en cualquiera de las instituciones disponibles. En todo caso, es evidente que, poco a poco, el enfoque universalista se vuelve a abrir paso en nuestra región (Barba, 2018: 86).

Respecto a lo señalado por Barba, la política social además de ser fragmentada abre el horizonte hacia la universalidad, en el sentido en el que fomenta la utilización de las fuerzas nacionales a través de instituciones públicas y privadas para la estandarización de los servicios como la educación y la salud.

Sin duda, esta experiencia para el denominado “desarrollo” tiene diferentes implicancias a la hora de intervenir, pues más allá de postular transferencias monetarias o subsidios, esto conlleva el análisis de la historia y del proceso de “desarrollo” de los países, puesto que traer e implementar estas estrategias es aceptar la dependencia e intervención de otros gobiernos y organismos internacionales para el alcance de objetivos propuestos; lo que ha implicado para América Latina asumir que sus Estados nacionales no son suficientes y que, por ende, deben trabajar para otros.

Tanto así que, por un lado, la precarización laboral y, por el otro lado, las revoluciones sociales, se siguen considerando opositoras para este sistema de consumo, que amenaza la dignidad humana y que por medio de las políticas sociales legitima hechos claros de vulneración de la vida y de los derechos. Y que además ha logrado fragmentar la sociedad a tal nivel que beneficia a unos y a otros los asume en un “privilegio” solo en marcos ideales.

En esta dirección el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial orientaban el desarrollo de estas medidas junto con los técnicos formados para este fin, mientras la cuestión social emergía con toda su fuerza. Las ideas fuerza que orientaron la política social en este contexto estaba en relación a la focalización, descentralización y privatización, los cuales son considerados instrumentos que generarían un impacto sobre la institucionalidad social. (Rozas, 2018: 10).

El planteamiento de estas propuestas y transferencias se basa en la posición fragmentada y focalizada de las políticas públicas donde unos cuantos son quienes reciben los beneficios por tener las “peores” condiciones de vida en términos geográficos, sociales, culturales, educativos y de salud. Además, estas políticas impulsadas por el BM y el FMI propenden por el crecimiento de los niveles de consumo de las familias con la creencia de la ayuda en educación y salud.

## El carácter contradictorio de la Política Social y el Trabajo Social

Las respuestas a las problemáticas sociales que se hacen presentes en los sectores de la política social (y en los planes y programas sociales), sancionada por el Estado, delimita los ámbitos de responsabilidad y atención de tales problemas, así como establece los alcances de su propia intervención y define a los sujetos que justifican o son la razón de tales intervenciones. Es decir, normatiza y normaliza el régimen de la reproducción social (Grassi, 2008: 30). El Estado como institución es quien regula esas relaciones sociales a fin de la reproducción del capital, a través de la estrategia de la política social como interventora en las problemáticas sociales.

Aunque se permite cierto acceso a los beneficios de los servicios sociales es *“la misma clase obrera quien cubre los gastos del sector público que otorga las políticas sociales al producir plusvalía, la cual en parte es apropiada por el Estado”* (Rozas & Fernandez, 1998: 64). Sin embargo, es la clase trabajadora quien sufre las mayores consecuencias, pues sus necesidades no son atendidas cabalmente y, por el contrario, con la producción y apropiación de su producción, el Estado y las clases dominantes asumen privilegios, que finalmente contribuyen a reproducir la insatisfacción y la lucha social.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, si las políticas sociales no tienen el poder de hacer la eversión de la cuestión social erradicándola, también es cierto que también viabilizan derechos sociales, fruto del largo proceso de luchas históricas de los trabajadores por su reconocimiento político. Y estas también se unen a iniciativas del bloque dominante en la concesión de derechos, anticipándose a las demandas que surgen de diferentes segmentos sociales, de acuerdo con estrategias de desmovilización de las luchas sociales. El campo de las políticas públicas y los derechos sociales también es un escenario de acumulación de fuerzas políticas de luchas en torno de proyectos para la sociedad en el enfrentamiento de las desigualdades condensadas en la cuestión social. (Iamamoto, 2012: 275).

Así, según François Chesnais (2009), a partir de la mundialización del capital, las políticas sociales promovidas desde los países centrales y las instancias internacionales de regulación económica, lo que buscan es garantizar la movilidad de capitales en los diferentes contextos y esferas comerciales. Proceso que no ha garantizado que entre los países sean comunes el acceso a los bienes, el cumplimiento de derechos o las prácticas democráticas.

En este sentido, según Yazbek (2018), lo que actualmente presenciamos es un ataque contra las políticas sociales, mejoradas principalmente en la época de las medidas de “bienestar” o proteccionistas, ya que, al capitalismo contemporáneo, caracterizado por la flexibilidad productiva y la nueva morfología del mundo del trabajo, no le interesa mantenerlas organizadas y financiadas por el Estado. Lo que se observa es que las clases trabajadoras, incluso expandiendo la radicalización de su explotación, se convierten en dependientes en el ámbito de las Políticas Sociales.

Esa postura, que viene orientando las políticas sociales en el continente, contribuye a establecer el riesgo de limitar la reflexión y la intervención social, incluido allí el trabajo de los trabajadores sociales para mejorar de manera inmediata las condiciones de vida de los pobres, sirviendo solo para mantener y controlar la

pobreza y mejorar la legitimación del Estado. Se crea un estrato de personas pobres que se reproduce al nivel de supervivencia, creando la ilusión de que el problema de la pobreza será resuelto por la Política Social. (Yazbek, 2018: 186).

En el contexto neoliberal, la política social se vuelve cada vez más subsidiaria y focalizada, asumiendo unas características específicas como: naturalizar que toda la responsabilidad recaiga en el beneficiario del subsidio, atender solamente a un número reducido de la población que requiere los servicios, desconocer las demandas generalizadas de la sociedad y usar como estrategia la priorización de los más pobres entre los pobres. Esto lleva a una política social cada vez más preocupada por la cantidad de los beneficiarios y de los servicios prestados, relegando la calidad de los procesos de atención, lo que la limita aún más para dar respuesta a las demandas y los derechos sociales.

Por lo tanto, aunque las políticas sociales buscan continuar contribuyendo al control social y, a la vez, materializan derechos; se desarrollan en el contexto actual de mercantilización de lo social y de lo público, en el que el Estado prioriza las acciones represivas de seguridad ante la creciente barbarie de la sociedad capitalista en el escenario real, ocasionando desconocimiento de derechos sociales conquistados por la clase trabajadora.

La tendencia de naturalizar la cuestión social es acompañada de la transformación de sus manifestaciones en objeto de programas asistenciales focalizados de “combate a la pobreza” o en expresiones de la violencia de los pobres, cuya respuesta es la seguridad y la represión oficial. Evoca al pasado, cuando era concebida como un caso de policía, en lugar de ser objeto de una acción sistemática del Estado en la atención a las necesidades básicas de la clase operaria y otros segmentos de trabajadores (Iamamoto, 2001: 17).

De esta forma, las políticas sociales se mantienen como un soporte al orden sociopolítico, ofreciendo un respaldo a la imagen del Estado, como solucionador de problemas y mediador de los intereses en conflicto; sin embargo, la “cuestión social” se asume cada vez más de forma fragmentada y parcial, siendo asumida como problemáticas particulares y sectorizadas. En este escenario, también son atacadas las políticas sociales y los programas en los que nos desempeñamos profesionalmente, los cuales se han ido focalizando y han adquirido una función más asistencialista, además de sufrir progresivos recortes de recursos. Asimismo, nuestras condiciones de trabajo, al igual que las de la mayoría de las profesiones y del conjunto de la clase trabajadora, están siendo precarizadas, cada vez son menos reglamentadas, contando con menores garantías sociales y con una mayor intensificación en nuestras labores.

Por tanto, las políticas sociales responden a los derechos, pero también, incorporan sus contradicciones. En este sentido, es necesaria una reflexión en torno a la funcionalidad de los derechos para la sociedad capitalista, ya que, nacidos bajo su orden, también contribuyen a legitimar el control social, junto al *status quo*; sin desconocer que, aunque contradictoriamente, también representan avances sociales y conquistas de las clases trabajadoras. En este sentido, las políticas sociales son expresión de la correlación de fuerzas en un momento histórico y en un contexto particular en el que se

desarrollan, reflejando los avances y retrocesos de la sociedad capitalista; así como ponen de manifiesto las limitaciones del capital para responder a las demandas y los derechos de la sociedad en un sentido universal.<sup>5</sup>

El debate frente a las políticas sociales y las formas que asumen en los diferentes momentos y contextos históricos ha venido siendo el foco de investigaciones en diversas áreas de conocimiento, permitiendo dilucidar la importancia e influencia de éstas en la sociedad. Al hacer referencia a la política social desde un enfoque que parte de las ideas de totalidad y contradicción, en contra de la acumulación de la riqueza impuesta por el modelo, vale la pena comprender la política social desde la lucha de clases, la resistencia y reivindicación de los derechos y dignidades de la población asalariada y no asalariada.

Sin embargo, así como las políticas sociales han representado avances, surgiendo y propagándose como responsabilidad del Estado y de la sociedad, incrementando los servicios y la financiación pública para la respuesta a las necesidades, las demandas y los derechos; también, en momentos de retroceso las políticas sociales tienden a disminuirse y precarizarse, como se evidencia en el contexto actual tras la mundialización del capital y el neoliberalismo. Por tanto, la dinámica de la lucha y la correlación de fuerzas en el escenario de lo político determinan la injerencia y el alcance de las políticas sociales.

A lo largo de la historia, el carácter y la potencialidad emancipatoria de dichas conquistas es también producto de una lucha por lo que en determinadas coyunturas tanto de derechos como política social pueden ser utilizados como funciones desmovilizadoras y de cooptación (Marro, 2005: 1).

De esta forma, es importante reconocer que las políticas sociales son producto del proceso histórico de las luchas de clases y de la contradictoria relación entre Estado y sociedad organizada políticamente que luchas por su sobrevivencia, por mejores condiciones de vida y por el fin de la explotación; por lo tanto, para que las políticas sociales existan fue necesaria la lucha social; de esa forma no son meras concesiones del Estado capitalista, son fruto de las luchas.

El análisis de las políticas sociales como proceso y resultado de relaciones complejas y contradictorias que se establecen entre Estado y sociedad civil, en el ámbito de los conflictos y la lucha de clases que envuelven el proceso de producción y reproducción del capitalismo, rechaza la utilización de enfoques restringidos o unilaterales, comúnmente presentes para explicar su surgimiento, funciones o implicaciones. (Behring & Boschetti, 2007: 36).

Es decir, las políticas sociales si bien responden, aunque parcialmente, a las exigencias de la clase trabajadora y su movilización social, éstas también son importantes para el control y la mitigación de su fuerza transformadora.

Las políticas sociales y el formato de patrones de protección social son desdoblamientos y hasta respuestas y formas de enfrentamiento, en general

---

<sup>5</sup> En relación a la discusión de las políticas sociales retomar autores clásicos como: Mandel, Faleiros, Netto y Yamamoto.

sectorizadas y fragmentadas, a las expresiones multifacéticas de la cuestión social en el capitalismo, cuyo fundamento se encuentra en las relaciones de explotación del capital sobre el trabajo. (Behring & Boschetti, 2007: 51).

Por tanto, aunque pareciera que las políticas sociales dan respuesta, lo hacen de una manera fragmentada, se presentan más bien como *“formas de redistribución social que buscan corregir la escasa o ausente participación de los individuos en la distribución de productos colocándolos en una situación de carencia material que derivaría del consumo limitado”* (Pastorini, 2019: 148). Es decir, donde el Estado controla el acceso, la precarización continua y las brechas de desigualdad crecen en contra de la clase trabajadora.

Teniendo en cuenta una perspectiva crítica vinculada a la emancipación humana, el profesional crítico se enfrenta a la funcionalidad del Trabajo Social, en el entendimiento de que su práctica es contradictoria. En este sentido, la participación directa de la profesión en las políticas sociales implica asumir un compromiso ético y una opción política; esto implica ir más allá de las demandas cotidianas e inmediatas, sin dejar de responder con la práctica profesional a las demandas y requerimientos sociales, como los implícitos en la implementación de políticas sociales.

Es en ese ámbito que se debe ubicar el significado del trabajo profesional, especialmente en la gestión y operacionalización de las políticas sociales: en la disputa por los sentidos de la sociedad, en la lucha contra el desmantelamiento de los derechos cuya regulación está pasando para espacios del mundo privado; en la construcción de parámetros capaces de detener la privatización de lo público, y la destrucción de la política, en la perspectiva de construir la hegemonía de las clases que viven del trabajo en la sociedad. Eso la política social puede construir, debe construir. (Yazbek, 2018: 191).

Los trabajadores sociales participan de la dinámica social, en tanto gerentes y operadores de políticas sociales, que históricamente se han constituido en mediaciones fundamentales para la práctica profesional. Por lo tanto, la profesión está directamente involucrada en la construcción diaria de la sociabilidad capitalista, a través de la mediación de estas políticas, operando dentro de sus límites y posibilidades (Yazbek, 2018).

Al reconocer los determinantes de la profesión, surge como exigencia teórica la apropiación de los fundamentos de la sociedad capitalista para poder desvendar las políticas sociales y sus contradicciones, que las ha conducido a políticas neoliberales, conservadoras y fascistas. Al respecto, ante el retroceso actual que como sociedad estamos viviendo, se requiere generar estrategias y propuestas en el ámbito político y profesional. En este sentido, el Trabajo Social debe enfocarse en las posibilidades de su carácter emancipador para responder a las demandas de las comunidades, desde una perspectiva crítica que reconozca los limitantes y las posibilidades que la política social presenta y que a su vez nutra el análisis profesional.

Es por esa inserción como trabajadores, en las relaciones sociales capitalistas, en el contexto actual de crisis del capital, que los trabajadores sociales construyen cotidianamente su proyecto y su resistencia, al operacionalizar Políticas Sociales

que focalizan y amenazan el derecho. Conviviendo muy de cerca con las manifestaciones actuales de la Cuestión Social y sus resultados económicos, políticos y culturales, cuyos impactos se revelan en los espacios institucionales en los que actúan profesionalmente, los trabajadores sociales enfrentan nuevas preguntas que evidencian las diversas manifestaciones de la desigualdad y de la diversidad humana. (Yazbek, 2018: 190).

## Bibliografía

- Antunes, R. (2018). *O privilégio da servidão. O novo proletariado de serviços na era digital*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- Barba, C. (2018). Liberalismo y universalismo en tensión: 25 años de reformas sociales en los regímenes de bienestar en América Latina. En C. Midoglia, G. Ordóñez, & E. Valencia. *Política Social en América Latina en los inicios del siglo XXI*. Tijuana: CLACSO. pp. 75-108.
- Barba, C., & Silva, Y. (2018). El ADN de los informes internacionales sobre desigualdad realizadas por la OCDE, la CEPAL y OXFAM durante la segunda década del siglo XXI. En C. Midoglia, G. Ordóñez, & E. Valencia. *Política Social en América Latina en los inicios del siglo XXI*. Tijuana: CLACSO. pp. 271-295.
- Behring, E. R. & Boschetti, I. (2007). *Política Social: Fundamentos e historia. Volumen 2*. Brasil: Cortez Editora.
- Coraggio, J. L. (2008). Crítica de la política social neoliberal: Las nuevas tendencias. En J. Ponce. *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. Quito: FLACSO. pp. 81-93.
- Chesnais, F. (2009). Mundialización: el capital financiero en el comando. En E. Borgianni & C. Montaña (Orgs). *Coyuntura actual latinoamericana y mundial: Tendencias y movimientos*. São Paulo, Brasil: Cortez Editora.
- Fiszbein, A., & Schady, N. (2009). *Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) Reducción de la pobreza actual y futura*. EE. UU.: Banco Mundial.
- Gonçalves, R. (2019). Liberalismo económico, desigualdad y pobreza en América Latina en el siglo XXI: ¿Los modelos de desarrollo económico hacen alguna diferencia? En P. Vidal. *Neoliberalismo, neodesarrollismo y socialismo bolivariano: Modelos de desarrollo y políticas públicas en América latina*. Chile: CLACSO. pp. 104 -132.
- Grassi, E. (2008). La política social, las necesidades sociales y el principio de igualdad: reflexiones para un debate "post-neoliberal". En U. Ponce. *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. Quito: FLACSO. pp. 29-65.
- Harvey, D. (2009). El 'nuevo' imperialismo: acumulación por desposesión. En: E. Borgianni & C. Montaña (Orgs). *Coyuntura actual latinoamericana y mundial: Tendencias y movimientos*. São Paulo, Brasil: Cortez Editora.
- Iamamoto, M (2001). La cuestión social en el capitalismo. [Traducción al español de A questão social no capitalismo] *TEMPORALIS*. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS. Año II, (3), Brasil.
- Iamamoto, M. (2012). *Serviço Social em tempo de capital fetiche. Capital financeiro, trabalho e questão social*. 7 ed. São Paulo: Cortez Editora.
- Lessa, S. (2007). A emancipação política e a defesa de direitos. *Revista Serviço Social e Sociedade*. Nº 90, São Paulo, Brasil: Cortez Editora.
- Marro, K. (2005). Luchas sociales y conquistas de derechos sociales en América Latina: Algunas aproximaciones a esta relación. UFRJ, 1-10.

- Martínez, J., & Voorend, K. (2018). Cambios y continuidades en la política social en Centroamérica. En C. Midoglia, G. Ordóñez, & E. Valencia. *Política social en América Latina en los inicios del siglo XXI*. Tijuana: CLACSO. pp. 109-131.
- Mészáros, I (2009). La crisis estructural de la política. En E. Borgianni & C. Montañó (Orgs). *Coyuntura actual latinoamericana y mundial: Tendencias y movimientos*. São Paulo, Brasil: Cortez Editora.
- Mészáros, I. (2017). Atualidade histórica e ofensiva socialista: Uma alternativa radical ao sistema parlamentar. En C. LUCENA; F. PREVITALI y L. LUCENA (Orgs). *A crise da democracia brasileira*. Uberlândia, Minas Gerais: Navegando publicações. Disponible en: [https://docs.wixstatic.com/ugd/35e7c6\\_c959dd29612e48c9b67b9e7feadd4c1c.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/35e7c6_c959dd29612e48c9b67b9e7feadd4c1c.pdf).
- Molina, P. V. (2019). *Neoliberalismo, neodesarrollismo y socialismo bolivariano: Modelos de desarrollo y políticas públicas en América Latina*. Chile: CLACSO.
- Monedero, J. C. (2019). Selectividad estratégica del Estado y el cambio de ciclo en América Latina. En H. Ouviaña & M. T. Rey (comp.) *Estados en disputa: Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo - IEALC - CLACSO. pp. 338-374.
- Ouviaña, H., & Rey, M. T. (2019). *Estados en disputa: Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo - IEALC - CLACSO.
- Pastorini, A. (2019). Los fundamentos del modo de producción capitalista como clave para analizar Políticas Sociales. En M. W. Mallardi & E. Fernández (comp.) *Cuestión Social y Políticas Sociales*. Argentina: Puka.
- Pereira, P. A. (2012). Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. *Serviço Social & Sociedade*. pp.729-753.
- Rozas, M., & Fernández, A. (1998). *Políticas Sociales y Trabajo Social*. Buenos Aires: Humanitas.
- Rozas, M. (2018). La intervención profesional, políticas públicas y derechos sociales clave para la construcción de ciudadanía. *Política Social y Trabajo Social*, 1-16.
- Vega, R. (2019). A expropriação do tempo no capitalismo atual. En R. Antunes. *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil IV*. São Paulo: Boitempo.
- Yazbek, M. C. (2018). Serviço Social, questão social e políticas sociais em tempos de degradação do trabalho humano, sob o domínio do capital financeiro. *Revista Londrina*, 21 (1). pp. 183-194.
- Zibechi, R. (2010). *Política y miseria Una propuesta de debate sobre la relación entre el modelo extractivo, los planes sociales y los gobiernos progresistas*. Buenos Aires: Lavaca Editora.
- Zibechi, R. (2018). *Movimientos Sociales en América Latina: El "mundo otro" en: Movimiento*. ZAMBRA-BALADRE.

# **El debate teórico sobre la política social en Argentina**

Emiliano Fernández

## **Introducción**

El objetivo de este trabajo es plantear una primera aproximación a las principales posiciones teóricas en torno al concepto de política social en el medio académico argentino. Lo que brevemente reconstruiremos no son escuelas o sistemas teóricos, sino líneas de interpretación del problema teórico, histórico y político de las políticas sociales contemporáneas. Y las reconstruimos partiendo del concepto de política social que ordena su estudio. En tanto líneas de interpretación no se constituyen como sistemas cerrados, sino que más bien existen, entre varias de ellas, fuertes vínculos y límites más bien porosos. Por esto mismo, porque muchas comparten elementos teórico-metodológicos, el criterio de delimitación está dado por aquellos aspectos teórico-metodológicos donde colocan el acento. Por otro lado, como resulta natural, existen matices entre las autoras y los autores en el seno de cada una de las líneas de interpretación identificadas.

## **Las perspectivas teóricas en el campo de debate de las políticas sociales**

A partir de la orientación que planteamos en la introducción, identificamos nueve líneas de interpretación de las políticas sociales, cada una de las cuales contiene su propio concepto de política social. Sin atender a un orden jerárquico ellas son: (a) la perspectiva liberal; (b) la perspectiva durkhemiana; (c) la perspectiva del “enfoque de derechos”; (d) la perspectiva de las “capacidades estatales” ligada al institucionalismo; (e) la perspectiva foucaultiana; (f) la perspectiva de la sociología de las emociones y los cuerpos; (g) la perspectiva ecléctica; (h) la perspectiva regulacionista; y (i) la perspectiva marxista. A continuación, las describimos de forma sucinta, con el objetivo de dar cuenta de sus principales aspectos en la conceptualización de la política social, la que en varias ocasiones es llamada “protección social”.

Comencemos por la línea interpretativa vinculada a la tradición liberal. La misma porta espesor propio en el análisis de las políticas sociales, con gran apoyatura en las producciones que provienen de economistas ligados a la ortodoxia. Por otro lado, cuenta con el soporte otorgado por organismos internacionales de crédito, tanto por el BM como por el BID (aunque también se puedan contar aquí trabajos ligados al neo-estructuralismo cepalino). Entre algunos trabajos de referencia se hallan Rofman y Ringold (2008), y Cruces y Gasparini (2010; 2015). Es una perspectiva que entiende a la política social como conjuro contra los riesgos a las que están sometidas las personas, Ringold y Rofman plantean:

(...) se define a la protección social como el conjunto de políticas que ayudan a los individuos y hogares a administrar los riesgos sociales, hacer frente al impacto que dichos riesgos generan y superar situaciones de pobreza estructural. Entre sus

objetivos se destacan la generación de oportunidades de empleo y la reducción de la volatilidad del consumo. (2008:25).

Pero incluso, saliéndonos de la producción estrictamente local, podemos tomar las propias palabras del Banco Mundial, cuando argumenta que la política social llamada “protección social” equivale a “(...) *medidas del sector público para proveer seguridad de ingresos a las personas*” (Holzmann y Jorgensen, 2000: 2), más en específico como: “(...) *intervenciones públicas para (i) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y (ii) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza.*” (Holzmann y Jorgensen, 2000: 3).

En la otra punta, del individualismo atomista, nos encontramos con el organicismo de la perspectiva durkhemiana. Esta última sitúa la conceptualización de la política social en el problema más amplio de la cohesión social y de los mecanismos de integración de las personas en la sociedad. Actualmente, esta perspectiva posee su principal aliento en la sociología francesa contemporánea, en particular en la figura de Robert Castel y su análisis de la crisis de la “sociedad salarial” y su patrón integrativo. Aunque tanto el concepto de “cuestión social” desarrollado por el sociólogo francés, como su forma de entender la crisis de los llamados estados de bienestar, permea a gran parte de las líneas interpretativas aquí identificadas, es en la perspectiva que denominamos durkhemiana donde se inscribe su aporte con mayor coherencia teórica. Seguramente los trabajos de Denis Merklen (2005) y Luciano Andrenacci (2006; 2012) constituyen las principales referencias de esta línea interpretativa. En el pasaje que citamos a continuación nos parece que se sintetiza con claridad el concepto de política social para este punto de vista:

La política social moderna, por su parte, aparece desde este punto de vista como un conjunto de grandes mecanismos regulatorios de la integración (las formas de organización del trabajo, el sistema educativo o el de salud pública), a veces como sostenes de mecanismos que muestran signos de debilidad (el complejo de la seguridad social), a veces como restauraciones de vectores cuyas trayectorias se cortan (las intervenciones asistenciales). Proponemos llamar política social a esa intervención de la sociedad sobre los modos de funcionamiento de los vectores a través de los cuales individuos y grupos se integran, con grados variables de intensidad y estabilidad, a la sociedad. (Andrenacci y Soldano: 2006: 21).

Continuemos con la línea interpretativa basada en el “enfoque de derechos”, que tiene como referencias centrales los trabajos de Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009), Pautassi (2010), y Arcidiácono y Gamallo (2011; 2016). Se trata principalmente de una perspectiva de muy importante y difundida producción, que estudia las políticas sociales en función del enfoque de derechos contenido en el derecho internacional e incorporado al derecho nacional. El derecho internacional le otorga pautas y estándares con los cuales evaluar la adecuación o no de las políticas sociales diseñadas e implementadas a nivel nacional. En palabras de una de sus principales referentes, por “enfoque de derechos” se entiende:

(...) el amplio conjunto de principios, reglas y estándares que integran los derechos humanos fundamentales, y que son pasibles de ser aplicados para fijar pautas y criterios para el diseño e implementación de estrategias de desarrollo sustentable

y con mayor interés aún, en materia de políticas sociales. Estas pautas, que se traducen en estándares jurídicos -como la obligación de garantizar el contenido mínimo de los derechos, la obligación para los Estados de no aplicar políticas regresivas sino progresivas, la obligación de garantizar la participación ciudadana- y también en principios -el principio de igualdad y no discriminación, universalidad; acceso a la justicia, acceso a la información pública- se utilizan para desarrollar una matriz útil en la definición de las políticas y estrategias de intervención tanto de los Estados como de los actores sociales y las agencias de cooperación para el desarrollo, como también para el diseño de acciones para la fiscalización y evaluación de políticas públicas. (Pautassi, 2010: 2).

Es una perspectiva que hace énfasis en el carácter de titular derechos de las personas beneficiarias de la política social, en la universalidad intrínseca que debe encerrar toda política pública que apunte a garantizar derechos, como así también en las obligaciones internacionales y constitucionales asumidas por los estados. Por otro lado, un rasgo particular de este enfoque es su atención al papel desarrollado por el poder judicial en el campo de los derechos sociales, no solo en la supervisión y fiscalización de la actuación de los demás poderes de estado, sino también en relación al acceso a los mecanismos de justicia (de exigibilidad) por parte de la población (véase Gamallo y Arcidiácono, 2011; 2016).

La anterior línea de interpretación coloca la centralidad de su análisis en la dimensión político-jurídica e institucional de la política social, prestando especial atención a las particularidades que asume la formulación y el proceso de implementación de las políticas sociales. En la misma vereda de análisis, pero desde otra clave de estudio, se posiciona la línea de interpretación de las “capacidades estatales”, la cual forma parte de una perspectiva más amplia de análisis de las políticas públicas, que en líneas generales se inscribe en el neo-institucionalismo de Sckopol (1995), Evans (1996), North (2001), Prats (2007), entre otros. Los trabajos de referencia en esta línea se encuentran en Repetto (1998), Alonso (2007) y Bertranou (2015). Veamos primero de que se trata el neo-institucionalismo como clave de análisis de las políticas sociales y luego a lo que se refiere con capacidades estatales. Repetto plantea que por institucionalismo debemos entender:

(...) una perspectiva que enfatiza -y problematiza- la relación mutuamente influyente entre *politics* y *policies*. Interpreto a la política como la interacción entre actores sociales y estatales, portadores de recursos clave, alrededor de temas específicos, que por lo general implican disputas de intereses y concepciones ideológicas conflictivas, a la vez que entiendo a las políticas públicas como `el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritario (Tamayo Sáez E, 1997: 281). (Repetto, 1998: 12).

Se trata de una perspectiva que resalta a las instituciones políticas como espacio para entender a las políticas públicas en general y a las políticas sociales en particular. Para esta perspectiva, los “contextos institucionales” son el factor clave para comprender los

intercambios dados entre actores en las políticas públicas.<sup>1</sup> En este marco de análisis, en que se observa la relación entre el estado, funcionarios y “actores sociales” (con cierta “capacidad de negociación”, “capacidad para descifrar el contexto”, “capacidad de representación” y “capacidad de movilización”) y las “reglas de juegos” entre los mismos, se plantea el concepto de capacidades estatales. El mismo hace referencia a:

(...) recursos de capacidad extractiva, de intervención, regulación y mediación que el estado desarrolla en el largo plazo. Este aspecto es lo que remite a la dimensión de las capacidades estatales como proceso de institucionalización; es decir, al desarrollo y consolidación de habilidades y rutinas por parte de las agencias estatales que, al mismo tiempo, operan como marcos estables y predecibles para la interacción estratégica entre actores. (Alonso, 2007: 6).

Es decir, las capacidades estatales no hacen referencia al mero poder político que posee un gobierno para llevar adelante una determinada política en una coyuntura particular, sino a una propiedad del estado de mayor capilaridad, que es asociada al llamado “poder infraestructural” del estado de Mann.<sup>2</sup>

Sigamos con la próxima línea de interpretación identificada, la vinculada a la perspectiva foucaultiana. Esta perspectiva para el análisis de la política social cuenta como principal referencia los trabajos de Álvarez Leguizamón (2005; 2008; 2013), Murillo (2006; 2011) y Campana (2009; 2020). En general, los análisis se construyeron sobre la base del esfuerzo por caracterizar la forma que asume la denominada gubernamentalidad en la etapa neoliberal. Álvarez Leguizamón parte de entender a las políticas sociales en sus vínculos recíprocos entre estado, mercado, familias y comunidades, y más específicamente como:

(...) la concreción de tecnologías de poder gubernamental (Foucault) y no gubernamental sobre las poblaciones consideradas como amenaza y a las que hay que disciplinar. Y, al mismo tiempo, son un espacio de luchas donde se expresan las resistencias a esas tecnologías, reinventando nuevos derechos o poniendo en evidencia la conculcación de viejos. (2008: 2).

(...) tecnologías de poder sobre ciertas poblaciones a las cuales se considera objeto de intervención social, vinculada a la reproducción de su vida o a su neutralización. (2008: 4-5).

Como se evidencia, la concepción del poder específicamente foucaultiana y conceptos como gubernamentalidad y tecnologías del poder están dotados de

---

<sup>1</sup> Con contextos institucionales no se refieren únicamente al aparato burocrático-estatal, sino a: “(...) un entramado de reglas formales e informales facilitadoras de prácticas incluyentes y cooperativas, conducentes a articulaciones virtuosas -en el largo plazo- entre valores tales como la equidad, la eficiencia o la gobernabilidad democrática; por el otro, un conjunto de normas, prácticas y tradiciones establecidas que dan lugar a interacciones donde priman los conflictos con resultados “suma cero”, en los cuales los involucrados tienden a priorizar sus intereses inmediatos excluyendo a los otros” (Repetto, 1998: 12-13).

<sup>2</sup> También, las capacidades estatales son definidas en términos más concretos como: “(...) la habilidad por parte de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad” (Hildebrand y Grindle, 1997; en Alonso, 2007: 3). Las políticas sociales, entonces, en esta perspectiva son evaluadas en términos de su efectividad y eficiencia –por ejemplo, sus niveles de coordinación e integración al sistema de políticas públicas-, como en función de su sustentabilidad financiera.

centralidad en su definición de política social y también en su visión sobre la cuestión social.<sup>3</sup>

Por otro lado, la perspectiva de la “sociología de las emociones y los cuerpos” en el análisis de la política social es quizá la de más reciente conformación. Esta perspectiva está referenciada fundamentalmente en los trabajos de Angélica De Sena y Scribano: De Sena y Scribano (2014), De Sena y Mona (2014), De Sena y Cena (2014), De Sena (2016a) y De Sena (2016b).<sup>4</sup> Las políticas sociales en esta mirada son “(...) comprendidas desde su faceta de creadoras de sociabilidades, vivencialidades y sensibilidades.” (De Sena, 2016a:9) y como “dispositivos de regulación de las sensaciones” que difunden imágenes del mundo (De Sena, 2016a). En la misma línea, también plantean que es necesario analizar las políticas sociales “(...) cómo éstas construyen, conforman y consolidan formas de ser, de hacer, de pensar, de habitar, de sentir, de percibir, que estructuran emociones en cuerpos de millones de sujetos.” (De Sena y Mona, 2014:9), ya que las mismas son “(...) elaboradoras de sensibilidades: para soportar la desigualdad hay que generar un conjunto de políticas de las emociones.” (De Sena y Mona, 2014: 11). En el mismo sentido, plantean la necesidad de:

(...) pensar cómo el tratamiento y regulación de la “cuestión social” implica también comprender y develar las formas en que las políticas públicas (y entre ellas, las sociales) crean subjetividades y configuran modelos y estructuras de sensibilidades. Y que por tanto al hacerlo, instituyen y reproducen (provocando, imponiendo y/o anulando, reprimiendo) ciertas imágenes, modelos y estereotipos de sociedad, de sujeto, de mujer, de trabajo, de familia, de emociones, etc., configurando así estructuras de sensibilidades que afectan las formas de vivenciar (se) de los sujetos intervenidos. (De Sena y Mona, 2014: 13)

Sigamos con la que llamamos la perspectiva ecléctica de análisis de las políticas sociales. En esta perspectiva englobamos un conjunto de producciones en la que no identificamos un núcleo teórico sobresaliente, sino más bien la combinación de diferentes elementos teóricos que confluyen en una mirada en general crítica de las políticas sociales. Si bien, como luego plantearemos, la combinación de elementos conceptuales de diferentes vertientes teóricas es más bien un rasgo común a la mayoría de las perspectivas, en este enfoque en particular los elementos aparecen combinados de forma equivalente y, quizá, de modo más cohesionado. De esta forma, en este carril de análisis situamos un importante conjunto de aportes como los contenidos en los trabajos de Claudia Danani, Susana Hintze y Estela Grassi. Como ejemplo véase: Danani y Hintze (2011) y Grassi (1994, 2003). En su producción se combinan elementos teóricos provenientes del marxismo, del regulacionismo, de la sociología francesa, como también de los clásicos análisis de Esping-Anderson. Si bien, posee una producción de largo

---

<sup>3</sup> Álvarez Leguizamón caracteriza al neoliberalismo como un nuevo tipo de gubernamentalidad, donde el objeto de control ya no sería la población –como en la gubernamentalidad típicamente moderna-, sino “los beneficiarios” en tanto personas excluidas del mercado laboral que son convidadas a participar en su propio (auto) desarrollo. Esta gubernamentalidad daría paso a lo que llama “focopolítica”, que implica: “(...) el paso de muchos grupos sociales del contrato a la tutela (a la comunidad, la vecindad) institucionalizadas en nuevas formas de neofilantropía y caridad laica o religiosa y de otros, ciertas minorías antes tuteladas de la tutela al contrato.” (2008: 7; cursivas de la autora).

<sup>4</sup> En particular su inscripción institucional se encuentra en *Grupo de Estudios sobre Políticas Sociales y Emociones* (GEPSE), con asiento en la UBA.

aliento en el seno de la cual están vertidos diferentes conceptos e hipótesis, una de sus últimas elaboraciones plantea acerca de la “protección social”:

“Definimos “la capacidad de protección social” en general como *el alcance cuanti y cualitativo de la satisfacción de necesidades que adquieren las prestaciones y servicios que se definen en el interior de un cierto sector de políticas (que en este caso es el de la seguridad social)*. (...) A la vez, incluimos en este análisis los contenidos político-culturales producidos en el curso de estos procesos, lo que nos conduce a examinar los significados que se concretan para términos tales como “derechos”, “solidaridad” o “papel del estado.” (2011: 13, subrayado de las autoras).

“(…) concebimos la protección social como parte de las condiciones generales de la reproducción de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, de la reproducción de la vida del conjunto de la población en las sociedades capitalistas.” (2011:13, subrayado de las autoras) (2011: 14).<sup>5</sup>

Por otro lado, esta línea de análisis contiene otros planteos –como la idea de la política social restringida al ámbito de la “distribución secundaria del ingreso” (Danani, 2004)- que han logrado un gran nivel de instalación en el campo de estudios.

Vayamos ahora a la anteúltima perspectiva establecida en la serie, es decir, a la línea de interpretación ligada al regulacionismo francés. Esta se desarrolla principalmente teniendo como objeto de estudio las políticas laborales y la dinámica del mercado de trabajo, y posee como principales referencias los trabajos de Adriana Marshall y Rosalía Cortes (1991) y Julio Neffa (2012). Para graficar esta línea de análisis tomemos lo que Cortés y Marshall plantean acerca de que las políticas sociales pueden ser discutidas desde “(…) *su rol activo en la conformación de la oferta de fuerza de trabajo, la determinación del salario y las condiciones de trabajo, y la regulación del conflicto social.*” (1991:21). Por otro lado, argumentan que la misma contiene tres modos centrales de intervención:

La intervención social del estado regula el mercado de trabajo a través de tres instrumentos: las medidas de política laboral (que incluyen la legislación del trabajo y las políticas hacia el mercado de trabajo), la provisión estatal de bienes, servicios y transferencias y la seguridad social. (Cortés y Marshall, 1991: 22).

Por otra parte, las autoras ligan el modo concreto que asume la intervención social a los límites que le impone lo que llaman los “modelos de crecimiento” particulares desarrollados en un país, sumado también a “factores políticos e ideológicos” y el poder de los trabajadores (Cortés y Marshall, 1991).

---

<sup>5</sup> Sigue: “Es imprescindible señalar que no tratamos como sinónimos “reproducción de la fuerza de trabajo” y “reproducción de la vida”: esta última es mucho más que la primera, y la distinción fundamental entre ambas es aquella que discierne entre “fuerza de trabajo” y “trabajador”. En este marco, asignamos a la protección social un lugar central en las condiciones generales de la reproducción: ella es parte de las relaciones e instituciones en las que la forma mercancía de la fuerza de trabajo se concreta, como también “tener un trabajo protegido” o “tener un trabajo no protegido” es parte de aquellos universos enfrentados” (Hintze y Danani; 2011: 14-15).

Por último, identificamos la perspectiva marxista, a la que podemos ubicar en los trabajos de Ciolli (2016; 2017), Fernández Soto (2013; 2017), Mallardi (2016) y Seiffer (2015). Con sus varias diferencias, esta perspectiva se destaca por su esfuerzo de interpretar la política social situada en las relaciones sociales capitalistas, como parte de la dominación y la acumulación capitalista.

Avancemos, ahora, en algunas apreciaciones generales sobre la sistematización realizada. La primera es que el conjunto de las perspectivas de análisis se contiene en matrices teóricas presentes en la teoría social, ya sea en teorías clásicas (como la perspectiva liberal, la marxista, o la durkhemiana) o en teorías contemporáneas (como la foucaultiana, la sociología de las emociones, el enfoque de derechos, e incluso la neo-institucionalista, aunque tenga parentesco con la teoría elitista de principios de siglo XX). Por tanto, y aunque pueda ser obvio afirmarlo, las perspectivas de análisis no surgieron *ex nihilo*, ni se cultivaron de forma compartimentada en una suerte de crisol, sino que expresan el escenario teórico-político que demarca la teoría social actualmente. Ahora bien, dicho esto, se vuelve necesario clarificar un aspecto que no decanta necesariamente de la clasificación expuesta. La sistematización se construyó en función de resaltar las diferencias de cada una de las perspectivas a la hora de definir la política social, apoyándose en aquellos marcos conceptuales más desarrollados por cada una de éstas. De esta forma, se logró distinguirlas, pero al precio de soslayar algunos vectores comunes que no permiten referirse a líneas teórico-metodológicas “puras” en la mayoría de los casos. De este modo, a excepción quizá de algunos autores y autoras de la perspectiva liberal y marxista, en general se pueden reconocer elementos conceptuales comunes en cada una de estas perspectivas.<sup>6</sup> Claro que muchas veces estos elementos teóricos no trascienden lo ornamental, pero están presentes. Y se pueden reconocer al menos tres. El primero es la recuperación de la caracterización de la “cuestión social” actual, tal como fue formulada por el sociólogo francés Robert Castel.<sup>7</sup> Es decir, las políticas sociales se vinculan en la mayor cantidad de los trabajos al problema de la “integración” o “la cohesión social”, aun en aquellas perspectivas preocupadas por el “poder, el control y el gobierno de la pobreza” o por el “moldeo de cuerpos y emociones”. El otro elemento común que aparece es el modelo de análisis propuesto por el sociólogo danés Esping-Andersen (2000). Se trata del modelo que propone analizar los “regímenes de bienestar” de los distintos países a partir de las diferentes articulaciones históricas dadas entre el estado, el mercado y las familias; según el peso relativo de cada uno de los componentes se configuran regímenes de bienestar de tipo conservador, liberal o socialdemócrata. Es, en efecto, una propuesta tipológica de gran potencial descriptivo, que ha permeado fuertemente no sólo en la producción local sino regional e internacional, incluyendo obviamente los análisis comparados.<sup>8</sup> Un tercer elemento común, que incluye ahora si a la perspectiva marxista

---

<sup>6</sup> En rigor, la mayoría de los trabajos descansan en el pluralismo o eclecticismo.

<sup>7</sup> El concepto clásico de cuestión social para Castel es: “Una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjugar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina nación) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia.” (1997:20). Para un análisis crítico de esta perspectiva véase Mallardi (2013).

<sup>8</sup> Digamos, al paso, que es un modelo apoyado en la extendida visión dicotómica entre estado y mercado, que observa a estas como esferas exteriores entre sí y mutuamente excluyentes. De aquí, que nos parezca que la propuesta a pesar de tener capacidad descriptiva posee grandes límites explicativos. Por otro lado,

(pero no a la liberal), es la consideración de la política social como mecanismo que opera sobre las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. Incluso este planteo está presente en la perspectiva neo-institucionalista (véase, por ejemplo, Repetto, 1998). Esta noción, de inspiración marxista, es incorporada en general a partir del trabajo clásico de James O'Connor -*La crisis fiscal del estado* [1973]-, pero también de trabajos latinoamericanos como el de Sonia Fleury. De los tres elementos que aparecen como transversales es, por lejos, el que posee menor operatividad en los análisis concretos. O sea, aparece reseñado como elementos teóricos –una especie de saludo a la bandera, pero no incorporado al análisis concreto de la política en cuestión.

Por último, y más allá del plano estrictamente teórico, hay que poner de relieve la relación de estas perspectivas con la política. En primer lugar, a excepción de las perspectivas que identificamos como liberal y como neo-institucionalista, el conjunto de las perspectivas es fuertemente crítico de las políticas sociales neoliberales.<sup>9</sup> Incluso, se puede decir que en gran medida esta crítica constituye su marca de origen. En segundo lugar, a excepción de la perspectiva marxista con sus matices, la mayoría comparte un horizonte ético-político que está asociado a una política social basada en la universalidad (cobertura del conjunto de la población, sin condicionamiento de ningún tipo), la transparencia (mecanismos de asignación de recursos que superen el afamado clientelismo político) y la garantía de los derechos sociales ciudadanos. Advertamos que incluso algunos puntos de vista dentro de la perspectiva liberal –como es, y nada menos, el de los organismos internacionales de crédito- han incorporado recientemente estas banderas.<sup>10</sup>

## Palabras de cierre

En este recorrido constatamos que el concepto de política social suscitó un importante debate, y que este debate aglutinó a una gran cantidad de perspectivas teóricas. A su vez, que dichas perspectivas teóricas se situaron en coordenadas políticas y teóricas que transcendían el campo de discusión de la política social. Ahora bien, valen las siguientes preguntas ¿En qué medida cada uno de esos enfoques alumbró trabajos que explicasen de una forma particular el objeto? O dicho más específicamente ¿En qué medida esos conceptos adquirieron carnadura en procesos de investigación empírica? ¿En qué medida guiaron concretamente esos procesos? o ¿en qué medida solo fueron expuestos formalmente? Para ser más precisos todavía: ¿en qué medida el razonamiento evaluativo, ampliamente dominante en el análisis de las políticas públicas

---

sin discutir en profundidad sus bases teóricas, hay un largo recorrido de crítica, actualización y re-interpretación de esta propuesta en el debate latinoamericano: véase Filgueira (1998), Franzoni Martínez (2008) y Mirza (2014).

<sup>9</sup> La perspectiva liberal ensayó su autocrítica sobre las políticas neoliberales de primera hora. Esta autocrítica en el Banco Mundial tomó forma en el documento: “Más Allá del Consenso de Washington” (1997).

<sup>10</sup> Esto plantea la llamada Alianza Global para la Protección Social Universal entre el Banco Mundial y la OIT sellada hacia mediados de 2016, véase: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/NewYork.action?id=34> ; y en el mismo camino ya iba la propuesta del “universalismo básico” realizada por el BID, véase los trabajos reunidos en Molina (2006).

y de las políticas sociales, disolvió en la práctica de los procesos de investigación dichos conceptos y su alcance explicativo?

## Bibliografía

- Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009). El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales (Cap. 7) En V. Abramovich y L. Pautassi (comp.) *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudios de casos*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Alonso, G. (2007). Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad, En Ponencia ante el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública. *Panel: Capacidades Estatales: debate teórico y metodológico*. Buenos Aires, 22 al 25 de agosto de 2007.
- Álvarez Leguizamón, S. (2005). Los discursos minimalistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza, *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO.
- Álvarez Leguizamón, S. (2008). Focopolítica y Gubernamentalidad Neoliberal, las políticas sociales. *II Encuentro Argentino y Latinoamericano de Trabajo Social*, UNC.
- Álvarez Leguizamón, S. (2013). La nueva economía política de la pobreza: diagnóstico y asistencia, en *Revista Voces en el Fénix*, Buenos Aires.
- Andrenacci, L. y Soldano, D. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andrenacci (Comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires: UNGS-Editorial Prometeo.
- Andrenacci, L. (2012). From Developmentalism to Inclusionism: On the Transformation of Latin American Welfare Regimes in the Early 21st Century; en *Journal of Development Studies, Volume 28, N° 1*; Centrum für Internationale Entwicklung, Vienna.
- Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2011). Política social y judicialización de los derechos sociales, *Temas y Debates* 22. pp. 65-85.
- Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2016). Derechos sociales, justiciabilidad y desigualdades sociales, *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*.
- Arias, A. (2018). De aditivos a amortiguadores. Cambios en el modelo de intervención asistencial, *Revista Conocimientos*.
- Bertranou, F. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate, *Revista Estado y Políticas Públicas* N°. 4. pp. 37-59
- Campana, M. (2009). Los usos de Foucault en la formación de Trabajo Social, *Revista Cátedra Paralela* N°6.
- Campana, M. (2020). Asistencia social y restauración neoliberal, *Cátedra Paralela*, (14). pp. 13–24.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Editorial Paidós
- Ciolfi, V. (2016). El papel del Banco Interamericano de Desarrollo en el diseño de las políticas sociales en Argentina (2003-2009). Estudio comparado entre el ciclo de programas sociales financiados por el BID y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la obra” del Ministerio de Desarrollo Social. Tesis Doctoral, UBA, Buenos Aires. Inédita.

- Ciolfi, V. (2017). El financiamiento del BID al sector público argentino: ¿qué programas para qué funciones estatales?, *Ponencia preparada para las V Jornadas de Relaciones Internacionales – FLACSO*
- Cortes, R. y Marshall, A. (1991). Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990. *Estudios del Trabajo N°1*.
- Cruces G. y Gasparini L. (2010). Las asignaciones universales por hijo en Argentina, impacto, discusión y alternativas, Documento de Trabajo nro. 102. La Plata: CEDLAS.
- Danani, C. y Hintze, S. (2011). Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación, *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010 / Alejandra Beccaria ... [et. al.]; coordinado por Claudia Danani y Susana Hintze. - 1a ed. - Los Polvorines: UNGS.*
- De Sena, A. (2016a). Introducción. Diversos modos de ingresos para asegurar la reproducción. En A. De Sena (Ed.) *Del Ingreso Universal a las transferencias condicionadas, itinerarios sinuosos-* 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.
- De Sena, A. (2016b). Prólogo. Políticas sociales hoy: Más acá de lo narrado. En A. Pérez Rubio y P. Barbetti (Comp.) *Políticas sociales: significaciones y prácticas.* 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora, 2016. Libro digital, PDF.
- De Sena, A. y Cena, R. (2014). ¿Qué son las políticas sociales? Esbozos de respuestas. En A. De Sena (Ed.) *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenida emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales.* - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.
- De Sena, A. y Mona, A. (2014). A modo de introducción: la cuestión social, las políticas sociales y las emociones. En A. De Sena (Ed.) *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenida emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales.* - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora, 2014. E-Book.
- De Sena, A. y Scribano, A. (2014). Consumo Compensatorio: ¿Una nueva forma de construir sensibilidades desde el Estado?, *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad, vol. 6, núm. 15.*
- Evans, P. (1996). El estado como problema y como solución, *Desarrollo Económico, vol. 35. Nro. 140.*
- Fernández Soto, S. (2013). La política social y la recomposición material del consenso: la centralidad de los programas de Transferencia de Renta Condicionada: el caso argentino, *Serv. Soc., nro. 113.* pp. 53-85.
- Fernández Soto, S. (2017). Desigualdad, Pobreza y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina: Análisis de los fundamentos, alcances, límites y contradicciones la Asignación Universal por Hijo (AUH) En Argentina, *XXXI Congreso ALAS, Uruguay.*
- Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En B. Roberts (ed.): *Ciudadanía y política social latinoamericana*, San José: FLACSO.
- Franzoni Martínez, J. (2008) *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias.* Costa Rica: CLACSO

- Grassi, E., Hintze, S. y Neufeld, M. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural; un análisis del sistema educativo, de obras sociales y las políticas alimentarias*. Buenos Aires: Espacio. Cap. II
- Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame*. Buenos Aires: Espacio.
- Holzmann, R. y Jorgensen, S. (2000). Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá, *Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social*. Banco Mundial.
- Mallardi, M. (2013). La << cuestión social >> mistificada: límites y tensiones en la << crisis >> de la sociedad salarial, *Cuadernos de Trabajo Social Vol. 26*.
- Mallardi, M. (2016). Fundamentos y génesis de la cuestión social: acumulación originaria, patriarcado y conquista, *Serv. Social, Sao Paulo, N°127*.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- Mirza, C. (2014). *(Re) Construcción de las matrices de bienestar en América Latina. Los dilemas de las izquierdas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Molina, C. (2006) *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina / Carlos Gerardo Molina, editor*. Washington: BID Murillo (2006; 2011)
- Neffa, J. (2012). *El funcionamiento del mercado de trabajo según los organismos internacionales y sus propuestas de políticas de empleo*. Publicación Trimestral del CEIL-CONICET.
- North, D. (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE Economía Contemporánea.
- Pautassi, L. (2010). El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales. Una breve revisión, en Taller de expertos “Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones” CEPAL-ONU
- Prats I C. (2007). Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista. En Acuña (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete
- Repetto, F. (1998). Notas para el análisis de las políticas sociales. Una propuesta desde el institucionalismo, *Perfiles Latinoamericanos 12*.
- Rofman, R. y Ringold, D. (2008). Argentina: políticas de transferencia de ingresos hacia el Bicentenario. En G. Cruces, J. Moreno, D. Ringold y R. Rofman (Ed.) *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y Perspectivas*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Seiffer, T. (2015). Asignación Universal por Hijo y PROGRESAR: ¿un cambio en la forma estatal de atendimento de la “cuestión social” en Argentina? En A. Rossi; E. Fernández y M.P. Musso (coord.). *Política asistencial, programas de transferencias monetarias condicionadas y Organismos Internacionales de Crédito en América Latina y el Caribe*. La Plata: Dynamis. pp. 267-299.
- Skocpol, T. (1995). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. En R. Grompone (editor), A. Adrianzén; J. Cotler y S. López (Comp.). *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias*. Lima: IEP. pp. 92-129.

# **La gestión estatal de la reproducción de la fuerza de trabajo como estrategia de hegemonía**

Ximena López y Manuel W. Mallardi

## **Introducción**

El trabajo que presentamos es producto de los debates, reflexiones e intercambios que se vienen desarrollando en el marco de la Red de Estudios sobre Estado y Políticas Sociales en América Latina y sintetiza, además, discusiones colectivas que se vienen llevando a cabo en proyectos de investigación radicados en nuestras respectivas unidades académicas de pertenencia. Dicho proceso asienta sus bases en la teoría social de Marx, procurando aprehender el movimiento de la realidad concreta en las que se procesan las transformaciones históricas, económicas, políticas, sociales y culturales contemporáneas, poniendo como eje central la configuración del Estado y de las políticas sociales en la región.

En este marco, y dado que el desarrollo de la investigación se encuentra aún en proceso, las líneas que exponemos se proponen dar cuenta del recorrido realizado hasta el momento destacando sus bases de fundamentación teórico-metodológica. La matriz conceptual que presentamos procura ser una aproximación en la reconstrucción, por un lado, de las estrategias hegemónicas llevadas a cabo en la relación Estado-Sociedad, y, por otro lado, los mecanismos asistenciales previstos para garantizar las bases materiales de la hegemonía. Si bien, excede a este trabajo dar respuesta acabada a estas reconstrucciones, si nos posibilita colocar un debate que consideramos fundamental a la hora de comprender la relación que se procesa entre la forma que asume el Estado y la estrategia de acumulación capitalista en el marco de la crisis de reproducción social que asistimos.

Para ello, las páginas que siguen se organizan en tres apartados. El primero, expone los trazos generales que permiten explicar la relación capital y reproducción de la fuerza de trabajo principalmente recuperando la obra de Marx, *El Capital*, como imprescindible para develar el movimiento de la sociabilidad capitalista. El segundo, presenta la relación explotación/dominación destacando la función que cumplen las intervenciones estatales en la gestión de la reproducción de la fuerza de trabajo. Finalmente, el tercer apartado, sintetiza un conjunto de aproximaciones orientadas a aprehender dicha intervención estatal como estrategia de hegemonía en el marco de las relaciones sociales vigentes.

## **Capital y reproducción de la fuerza de trabajo**

Nuestro punto de partida es recuperar el análisis concreto de las relaciones sociales que establecen los seres humanos en la producción y reproducción de su existencia. Entender cómo los seres humanos producimos y reproducimos la vida social nos remite a pensarnos en el marco de las determinaciones puestas por la estructura y dinámica de la sociabilidad capitalista. Concretamente, si nuestra preocupación se vincula a la forma en que las personas garantizamos la reproducción de nuestras vidas, entendemos que

el inicio del recorrido explicativo es comprender la sociabilidad en la que nos desarrollamos. En este sentido, es fundamental, para la tarea que nos proponemos, retomar los aportes de la teoría marxiana recuperando los trazos generales de la organización social en el capitalismo.

Entender que *“los hombres hacen su propia historia, pero no lo hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado”* (Marx, 2011: 12); permite aprehender que las condiciones en las que se reproducen material y socialmente las personas están determinadas por la relación social alcanzada por el desarrollo histórico de la humanidad. Por lo que, al hablar de proceso de producción y reproducción social no lo hacemos de manera abstracta, sino que su análisis se funda en la principal relación de producción en la sociabilidad capitalista: el trabajo asalariado.

Es por ello que, en este apartado, centramos nuestra atención en recuperar los fundamentos, que encuentran en la obra marxiana *El Capital* un pilar explicativo, en torno a la reproducción de la fuerza de trabajo. Específicamente, en el capítulo IV, Marx expone como el valor se valoriza, como el capital está en permanente movimiento para su propia valorización, destacando su fórmula general: D-M-D'. Más específicamente,

El valor, pues, se vuelve *valor en proceso, dinero en proceso*, y en ese carácter, *capital*. Proviene de la circulación, retorna a ella, se conserva y multiplica en ella, regresa de ella acrecentado y reanuda una y otra vez, siempre, el mismo ciclo... dinero que incubo dinero... *Comprar para vender* o, dicho con más exactitud, *comprar para vender más caro, D-M-D'...* (2014: 189).

Reconociendo que el capital es permanente movimiento, la pregunta que presenta el autor alemán es si la fuente de valorización radica en *comprar para vender más caro*, o, dicho en otros términos, si es en el proceso de circulación e intercambio donde encontramos la fuente de valor. Sobre esta pregunta, advierte que la economía vulgar, al sostenerse en la oferta y demanda y considerar como fuente de plusvalor la circulación mercantil de valores equivalentes, esconde una confusión entre valor de uso y valor de cambio<sup>1</sup>. Principalmente, la confusión radica en que si *“... se trata de un*

---

<sup>1</sup> Podemos decir, y tal como lo señala Marx (2014), que bajo todas las formaciones histórico-sociales el *trabajo* es condición necesaria para la creación de valores de uso, pero sólo, en condiciones socio-históricas determinadas el producto del proceso de trabajo humano deviene en mercancía. Esto es, cuando las relaciones entre los seres humanos poseedores de mercancías se han convertido en la relación social dominante: la *sociedad mercantil*. Como producción de valores de uso, se transforman en mercancías, en tanto valores de usos para otros, valores de usos sociales que se transfieren en el intercambio. Las mercancías no sólo se expresan en su utilidad (como valores de uso) sino que también se presentan en una relación cuantitativa, en una relación de intercambio entre valores de uso de una clase por valores de uso de otra. Es decir, determinada cantidad de mercancía x se equipara a determinada cantidad de mercancía y (como forma de expresar su *valor* al igualar su magnitud entre cosas distintas). Por lo tanto, un valor de uso tiene *valor o valor de cambio* porque en él está objetivado el trabajo abstractamente humano y ese valor está contenido en el tiempo de trabajo necesario para su producción (mercancía x se equipara a mercancía y por la misma magnitud de valor). Toda mercancía, entonces, debe considerarse desde este doble punto de vista: como *valor de uso y valor de cambio*. Más aún, los objetos creados por los seres humanos sólo son mercancías debido a la *dualidad del trabajo* representado en ellas: i) como actividades productivas cualitativamente diferentes, independientes unas de otras, en un

*intercambio de equivalentes, y por lo tanto no de un medio para enriquecerse obteniendo más valor” (Marx, 2014: 193); entonces, “la formación de plusvalor y, por consiguiente, la transformación del dinero en capital, no pueden explicarse ni porque los vendedores enajenen las mercancías por encima de su valor, ni porque los compradores las adquieran por debajo de su valor” (2014: 196).*

Al afirmar que el plusvalor no puede explicarse ni en la circulación ni en el intercambio, se pone en evidencia algo no visible: cuando una mercancía ingresa al mercado su valor se representa en su precio y lo que le otorga esa magnitud del valor es el tiempo socialmente necesario para su producción. Entonces, sólo puede explicarse la fórmula general en la que dinero deviene en capital cuando se encuentra una mercancía en el mercado que porta la capacidad de producir más valor que su propio valor. Aquí señala Marx, que esta mercancía peculiar es la fuerza de trabajo. En sus propias palabras,

... una mercancía cuyo valor de uso poseyera la peculiar propiedad de ser fuente de valor, cuyo consumo efectivo mismo, pues, fuera objetivación de trabajo, y por lo tanto de creación de valor [...] esa mercancía específica: la capacidad de trabajo o fuerza de trabajo (2014: 203).

Esta mercancía peculiar es entendida como la capacidad de trabajo dada por el conjunto de condiciones físicas y mentales que posee una persona y que pone en movimiento al momento de producir valores de uso. Es importante destacar que, para nuestro autor de referencia, para que la fuerza de trabajo devenga en mercancía hay que tener en cuenta algunas consideraciones: i) la *persona poseedora de fuerza de trabajo* tiene que disponerla, es decir, sea *propietaria libre* y se proponga a ofrecerla y a venderla como mercancía; ii) que tanto la persona que ofrece vender su fuerza de trabajo como mercancía y la persona que esté dispuesta a comprarla se encuentren en el mercado como *personas jurídicamente iguales*; iii) que la persona poseedora de *fuerza de trabajo* sólo la venda *por un tiempo determinado* cediendo su consumo transitoriamente a quien la compra; y iv) que quien ofrezca su mercancía fuerza de trabajo sólo pueda *ofrecer su capacidad de trabajo* y no otras mercancías producto de su trabajo, que sólo pueda ofrecer *la única mercancía que posee*.

Podemos destacar entonces que:

Para la transformación del *dinero en capital* el poseedor de dinero, pues tiene que encontrar en el *mercado de mercancía al obrero libre; libre* en el doble sentido de que por una parte dispone, en cuanto hombre libre, de su fuerza de trabajo en cuanto mercancía suya, y que, por otra parte, carece de otra mercancía para vender, está exento y desprovisto, desembarazado de todas las *cosas* necesarias para la puesta en actividad de su fuerza de trabajo. (Marx, 2014: 205)

---

conjunto de trabajos útiles que se particularizan en sus formas, objetivos y fines constituyendo una división social del trabajo; y, ii) como expresión de la misma unidad social ya que todo trabajo es gasto de fuerza de trabajo, de trabajo abstractamente humano. La mercancía es producto del trabajo humano –en tanto *trabajo concreto*- y es el tiempo el trabajo socialmente necesario lo que determina su *valor o valor de cambio*. Debido a esta dualidad, las mercancías, son objetos de uso y portadoras de *valor*, como expresiones de la misma unidad social: **el trabajo humano**.

La relación social que se consagra entre personas poseedoras -de fuerza de trabajo o medios de producción y medios de subsistencia- libres y jurídicamente iguales, se pasa a la esfera de la producción en donde se devela la atadura económica entre capital y trabajo y el misterio del plusvalor, asentando las bases de las relaciones de explotación sobre las que se edifica el modo de producción capitalista.

Ahora bien, si la fuerza de trabajo deviene en mercancía nos interesa precisar cómo esta mercancía se produce y reproduce. En primer lugar, debemos señalar que como cualquier otra mercancía posee valor, lo cual lleva a interrogarnos sobre cómo se determina dicho valor de la fuerza de trabajo. Siguiendo con el pensador alemán, al igual que otras mercancías, su valor se determina por el tiempo de trabajo necesario para su producción y, por lo tanto, para su reproducción específica. Vale decir, para que la fuerza de trabajo conserve su capacidad de trabajar necesita una cantidad de medios de subsistencia que le permitan su reproducción. Por un lado, su propia reproducción es determinada por el volumen de necesidades que se requiere para que la persona portadora de fuerza de trabajo regenere las mismas condiciones físicas y mentales de energía y capacidad para volver a producir, y, por otro lado, su reproducción generacional incluyendo en la suma de medios de subsistencia la generación de la futura fuerza de trabajo<sup>2</sup>. El volumen de los medios de subsistencia se fija en el salario, como el equivalente a los medios de subsistencia para su reproducción, siendo éstos variables en el marco de condiciones históricamente determinadas por la lucha de clases; aquello que Marx (2014) señaló como el elemento *histórico y moral* de la determinación del valor de la fuerza laboral.

La reproducción biológica, generacional y social de la fuerza de trabajo es condición indispensable para la dinámica de la sociabilidad capitalista. El capital requiere fuerza de trabajo porque es la fuente de su valorización y como fuente de creación de valor -la fuerza de trabajo- requiere reproducirse. Pero también, es importante remarcar que la mercancía fuerza de trabajo no se produce en la esfera de la producción como otras mercancías. Más precisamente, la separación entre la esfera productiva y la esfera reproductiva deriva en que, en la primera, la fuerza de trabajo se consume y se exterioriza produciendo valor, y en la segunda, la persona que porta esa fuerza de trabajo se reproduce -biológica, generacional y socialmente-.

Precisando entonces los aportes de Marx podemos afirmar que, en *El Capital*, se identifica claramente que la única mercancía que porta la posibilidad de producir más

---

<sup>2</sup> En palabras del propio Marx: “La fuerza de trabajo, ... sólo se efectiviza por medio de su exteriorización: se manifiesta tan sólo en el *trabajo*. Pero en virtud de su puesta en actividad, que es el trabajo, se gasta una cantidad de músculos, nervios, cerebro, etc., humanos, que es necesario reponer... Si el propietario de la fuerza de trabajo ha trabajado en el día de hoy, es necesario que mañana pueda repetir el mismo proceso bajo condiciones iguales de vigor y salud. La suma de los medios de subsistencia, pues, tiene que alcanzar para mantener al individuo laborioso en cuanto tal, en su condición normal de vida” (2014: 208). Asimismo, “El propietario de la fuerza de trabajo es mortal. Por tanto, debiendo ser continua su presencia en el mercado -tal como lo presupone la continua transformación de dinero en capital-, el vendedor de la fuerza de trabajo habrá que perpetuarse, “del modo en que se perpetúa todo individuo vivo, por medio de la *procreación*”. (...) La suma de los medios de subsistencia necesarios para la producción de la fuerza de trabajo, pues, incluye los medios de subsistencia de los sustitutos, esto es, de los hijos de los obreros, de tal modo que pueda perpetuarse en el mercado esa raza de peculiares poseedores de mercancías” (2014: 208-209).

que su propio valor es la fuerza de trabajo y que su regeneración excede los límites de la esfera productiva. Sobre estas bases, y los posteriormente aportes desarrollados en el seno del feminismo socialista, particularmente en Vogel (2013), podemos identificar que esta mercancía -fuerza de trabajo- especialmente se produce por fuera de la esfera productiva<sup>3</sup>. La regeneración cotidiana de la fuerza de trabajo, entonces, no se desarrolla de manera exclusiva en el ámbito de la producción, sino que requiere la articulación de tareas vinculadas a la reproducción, principalmente aquellas que se llevan a cabo al interior del ámbito doméstico, centralmente por mujeres. En consecuencia, el trabajo doméstico posee una funcionalidad concreta en la sociabilidad capitalista, pues permite la producción y reproducción de la fuerza de trabajo, tanto en el plano físico como en el subjetivo (Ferguson, 2020; Arruzza y Bhattacharya, 2020; Arruzza, 2010; Varela, 2020; Heinrich, 2008; Ferguson y McNally, 2013).

La dinámica del modo de producción capitalista requiere de actividades de reproducción externas a la esfera productiva siendo éstas fundamentales para su propia existencia (Fraser, 2020). Es decir, el modo de producción capitalista requiere formas extraeconómicas para garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo -familia, intervenciones estatales, organización socio-comunitaria-; formas que se diferencian en cada coyuntura sociohistórica.

Vale decir que, si bien estas instituciones configuran un proceso indispensable para la reproducción, asimismo develan su propia contradicción, la propia dinámica del capital con su afán desenfrenado de acumulación socava las bases sobre las que se asienta su reproducción: para que el capital se auto-valorice -su interés particular es mantener la reposición de fuerza de trabajo a bajo costo incrementando su explotación para acrecentar sus ganancias- y la fuerza de trabajo presiona para garantizar su propio interés -la reproducción de su vida- por lo que la relación capital/trabajo enfrenta la incesante tensión que se sitúa en la frontera entre producción y reproducción. Tal como lo expone Fraser, *“... la contradicción no se sitúa «dentro» de la economía capitalista, sino en la frontera que simultáneamente separa y conecta producción y reproducción”* (2020: 77).

Recuperar esta noción de frontera entre producción y reproducción, cuáles son sus límites y cómo se procesa su relación, nos invita a revisar las formas concretas en las que las personas producen y reproducen la vida social en condiciones histórico-sociales determinadas. Asimismo, nos obliga a reflexionar en torno a la intervención estatal para garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo en esta doble dimensión, la de la producción y la de la reproducción social. En este sentido, no buscamos exponer intervenciones particulares del Estado sino analizar las características estructurales en las que se explica la funcionalidad estatal en la reproducción de la fuerza de trabajo mediatizadas por la política pública en general y la política social y asistencial en particular. Buscamos entonces la forma que asume la intervención estatal vinculando las relaciones de producción existentes con las instituciones políticas y procesos

---

<sup>3</sup> Es heredera de este debate la Teoría de la Reproducción Social. Para la profundización del debate se recomienda ver el Dossier disponible en la Revista Archivos de historia del movimiento obrero y la izquierda Año VIII - N° 16 (marzo - agosto 2020).

políticos en las que se direccionan dichas intervenciones para la reproducción de la fuerza de trabajo<sup>4</sup>.

### **Algunos trazos en torno al Estado y la gestión de la reproducción de la fuerza de trabajo**

El debate en torno al Estado y la política pública tanto en la teoría social en general como en la tradición marxiana y marxista en particular, ha sido amplio y fecundo. No podemos reconstruir dicho debate ni en los contextos ni en los contornos en los que se procesa, sino que tan sólo expondremos los trazos generales que nos permitan comprender el significado y la funcionalidad que adquiere la gestión estatal en la reproducción de la fuerza de trabajo.

En tanto que, como ya fue señalado, la reproducción de la fuerza de trabajo se configura en un proceso dual -endógeno y exógeno- entre la frontera que *separa y conecta* producción y reproducción, aprehender la complejidad del entramado que configura la intervención estatal remite a comprender la vinculación del Estado con la dinámica de acumulación capitalista. Así, asumiendo que el Estado deriva de las bases materiales de producción y reproducción social puestas por la sociabilidad capitalista, se trata de captar las particularidades que emergen, en términos de gestión estatal de la reproducción de la fuerza de trabajo, de considerar que la relación del capital se desdobra en una forma económica, mediante el valor, y en una forma política, que se materializa en el Estado; es decir relaciones de explotación y dominación respectivamente (Hirsch, 2005; Holloway y Picciotto, 2017; Bonnet, 2015).

Piva (2009), en la misma línea de análisis, al recolocar la pregunta de por qué el Estado se presenta como un poder impersonal de autoridad pública expone:

La expropiación del productor directo de los medios de producción lo libera en dos sentidos: lo libera en tanto propietario de esa mercancía particular que es la fuerza de trabajo y, por lo tanto, lo relaciona con los capitalistas en la esfera de la circulación como individuos formalmente libres e iguales y lo libera de los medios de producción obligándolos a vender esa fuerza de trabajo para procurarse lo necesario para vivir. Mientras esta segunda liberación hace posible la explotación capitalista de la fuerza de trabajo, la creación de valor y plusvalor, la segunda -la presentación de la desigualdad real como igualdad formal en los actos de compra/venta del mercado – vuelve posible y necesaria la abstracción de la coerción... en la forma particularizada del estado. De modo que lo económico y lo político son en realidad dos formas de la misma relación social: la relación de capital, dos modos de la misma realidad de subordinación del trabajo al capital. (2009: 128)

---

<sup>4</sup> Recuperamos para nuestro análisis los aportes teóricos-metodológicos de la “derivación del Estado” con el objeto de, por un lado, comprender “... *por qué* la comunidad política adopta en realidad una forma separada de la “economía” y la “sociedad” y qué consecuencias tiene esto para las instituciones y procesos sociales y políticos” (Hirsch, 2005: 167) y, por otro lado, así capturar *las características estructurales* “... que obedecen a las relaciones a las relaciones de producción materiales y acuña las instituciones políticas y los procesos políticos de la sociedad burguesa” (2005: 167)

Así Estado y Mercado se materializan como dos formas de existencia de la misma relación social, la separación de la esfera política y económica en la dinámica de la sociabilidad capitalista no es más que la concretización de sus formas fetichizadas necesarias para la reproducción ampliada del capital como totalidad, como relación social general determinada por la subordinación del trabajo al capital. Siguiendo esta matriz de análisis, el Estado, como forma política, por un lado, se objetiva en las instituciones que entrelazan marcos normativos, administrativos y de gestión burocrática en las que se procesan las relaciones de dominación y poder en determinadas relaciones sociales. Como estrategia de dominación garantiza la reproducción de las relaciones sociales capitalistas, en otras palabras, las relaciones económicas -sustentadas en la explotación- y las relaciones políticas -que condensa en el Estado-Nación la expresión de dominación- constituyen una misma totalidad social. Por otro lado, la forma Estado existe bajo formas histórico-concretas, lo que posibilita develar el movimiento histórico y contradictorio en el que se procesa la forma de estado en relación a los ciclos de acumulación y desenvolvimiento de la lucha de clases. De aquí que nuestro interés se oriente a descifrar *la relación que expresa y las acciones concretas que realiza* la gestión estatal en la reproducción de la fuerza de trabajo.

En términos de la función en la reproducción de la fuerza de trabajo, el significado de la acción estatal se encuentra, entonces, en las formas que asume la explotación. Tal como mencionamos, la relación entre personas poseedoras -de fuerza de trabajo o de medios de producción- que intercambian en la compra y venta en el mercado es una condición necesaria para la reproducción de la sociabilidad capitalista. Sobre la base de este contrato de compra-venta, se edifica la contradicción constitutiva del ordenamiento social propio del capitalismo: la igualdad y libertad jurídico-formal y la desigualdad real en las que se produce y reproduce su principal relación de producción: el trabajo asalariado. Ahora bien, para evitar la destrucción de la fuerza de trabajo, en tanto objeto de explotación capitalista, la intervención estatal emerge como un elemento fundamental de la reproducción social, asumiendo funciones que no pueden ser garantizadas por los capitales individuales (Heinrich, 2008; Hirsch, 2017). Entonces, la intervención del Estado para garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo no puede ser desvinculada de los requerimientos que la sociabilidad capitalista le impone, pues el Estado, resultado del proceso de particularización de la dominación política en la sociedad capitalista, asume las contradicciones que se desarrollan en los procesos de explotación económica y que no pueden ser resueltas por el mercado, y las reproduce y procesa en su modo político (Bonnet y Piva, 2017).

En síntesis, y tal como fue presentado en otros trabajos (Mallardi, 2021; 2022), la intervención estatal sobre la reproducción de la fuerza de trabajo está orientada, en principio, a atender las exigencias objetivas de la reproducción de las distintas fracciones de la clase trabajadora, lo cual supone la provisión de bienes, servicios y transferencias financiadas de manera socializada y/o colectiva. Particularmente, la gestión estatal de la reproducción de la fuerza de trabajo emerge con la funcionalidad estratégica de articular las necesidades de reproducción del capital con la reproducción cotidiana de distintos sectores de la clase trabajadora a partir de la atención selectiva de determinadas exigencias objetivas para dicha reproducción. De este modo, se materializa en el conjunto de instituciones, políticas y prácticas que aportan a la regeneración de la fuerza de trabajo, considerando tanto la reproducción biológica

como la reproducción cotidiana de la fuerza de trabajo en su doble dimensión: física y psicológica (Mallardi, 2022). Así entendida, la gestión estatal en la reproducción de la fuerza de trabajo asume una particularidad frente al conjunto de las intervenciones estatales dado que interviene y costea directamente sobre el volumen de medios de subsistencia para la regeneración (biológica, generacional y social) de la clase trabajadora bajo la forma de servicios públicos colectivos reconociendo necesidades disociadas al salario (Topalov, 1979) y/o transferencias subsidiarias que garanticen el mantenimiento de la capacidad física y mental de la persona portadora de fuerza de trabajo, en tanto ocupada, garantizando que sus atributos necesarios para la producción estén en condiciones y vuelva a producir, como desocupada, permitiendo que mantenga atributos mínimos para cuando el capital requiera de su producción. Al mismo tiempo, y en el mismo proceso, garantiza, bajo esta forma particular de intervención estatal, que el capital se valoriza manteniendo a la fuerza de trabajo -como fuente de creación de valor para que el capital se reproduzca- en condiciones aptas para el proceso de producción general.

### **La gestión estatal de la reproducción de la fuerza de trabajo como estrategia de hegemonía**

El procesamiento político de las contradicciones inherentes a las formas que asume la explotación en la sociedad capitalista conlleva a considerar a la intervención estatal como estrategia de hegemonía, pues en su desarrollo se producen y reproducen mecanismos de poder, control y dominio.<sup>5</sup> La correlación de fuerzas sociales y políticas puestas por el movimiento de la lucha de clases, permea y se materializa en las instituciones de administración y gestión en las que se desarrollan las funciones de intervención estatal.

Reconociendo entonces a la política pública en general y la política social y asistencial en particular como formas concretas de estrategia hegemónica, se torna necesario indicar algunas precisiones vinculadas a las fundamentaciones teóricas en la que la categoría de hegemonía se recupera en nuestro trabajo.

La clásica concepción de hegemonía, de la que es tributaria la obra -principalmente su producción carcelaria- de Gramsci, la asocia a la relación coerción y consenso; es decir, la potencia de esta categoría radica en la supremacía que la clase social dominante combina *dirección moral e intelectual y dominio* al conjunto social en las que se moldea la forma que asume el Estado. Pero también, en la obra del autor italiano, la hegemonía está vinculada tanto a la clase dominante como clase revolucionaria, al tiempo que, la misma denominación es referida a las características que asume la dominación de la

---

<sup>5</sup> La recuperación de los análisis desarrollados por Gramsci, principalmente sus producciones carcelarias, se tornan centrales para pensar el plexo entre: acumulación capitalista, lucha de clases y Estado. Siguiendo los aportes del pensador italiano, vale recordar que: i.- una clase o fracción de clase deviene en hegemónica por la modalidad específica en la que se procesa la lucha de clase; ii.- la dirección moral e intelectual del grupo social dominante moldea una modalidad específica en el ejercicio de poder político que asume la forma de estado; iii -que los equilibrios inestables entre los intereses de las clases y fracciones de clase en el choque de fuerzas por la representación de intereses en conflicto recomponen y transforman las relaciones de poder y la forma de estado por lo que reconoce su carácter histórico (Gramsci, 2011).

burguesía en la sociabilidad capitalista. En tal sentido, la categoría de hegemonía queda aprisionada a un sentido ambiguo como amplio.

A los fines de nuestro objeto de análisis, consideramos más apropiado recuperar la hegemonía en su significativa vinculación a las relaciones entre las clases sociales y su indisociable conexión con el Estado, aunque considerando las siguientes mediaciones: por un lado, dicha categoría posibilita recuperar las relaciones entre las clases sociales no como una abstracción sino en condiciones históricamente determinadas, es decir, la sociabilidad capitalista; y, por otro lado, las relaciones de poder asociada al desenvolvimiento de la lucha de clases en las que se procesa la dupla coerción/consenso que se derivan de relaciones de dominación de la burguesía, en coordenadas de tiempo y espacio determinadas, cristalizada en la forma de Estado. Así indicado, los modos de existencia del Estado y las estrategias de acumulación capitalista en las que toma cuerpo la hegemonía en momentos históricos determinados adquieren posibilidades concretas para su comprensión.

Partiendo que la sociabilidad capitalista expresa formas específicas en las que se asumen y se procesan relaciones de explotación y dominación; en términos de su concretización histórica, el Estado refleja la relación social -y sus contradicciones- entre las clases y fracciones de clases sociales en permanente proceso de enfrentamiento. Es decir, el Estado como forma específica de la relación social general sólo existe en la forma política que garantiza la reproducción del capital. Simultáneamente, entonces, el Estado contiene relaciones de fuerzas sociales como, también, las moldea y estabiliza (Hirsch, 2005) para la legitimación de determinadas relaciones socio-políticas. Históricamente, la emergencia del Estado en el momento de consolidación de las relaciones de producción propiamente capitalistas que nos remiten a mediados del siglo XVIII, se vincula al ascenso de la clase dominante -subsunción del trabajo en el capital-, al mismo tiempo que, como clase dirigente se constituye en el ejercicio del poder político de esa forma Estado que se viabiliza como estrategia hegemónica de dominación del conjunto social (Gramsci, 2011).

Pero al reconocer la condensación de relaciones de fuerzas en el Estado, es decir su relación con el desenvolvimiento de la lucha de clases, éste no es una unidad cerrada, sino que, en el devenir de su movimiento se *moldean y estabiliza* los equilibrios inestables, en términos gramscianos, entre los intereses de las clases y fracciones de clase en las que se recomponen y transforman las relaciones de poder en la forma de estado en condiciones históricamente determinadas.

Más precisamente,

El proceso de constitución de una nueva hegemonía es, precisamente, este proceso de mediaciones recíprocas y simultáneas: la burguesía se recompone como clase hegemónica a través del Estado capitalista y el Estado capitalista se recompone como instancia de dominación a través de la recomposición de la burguesía como clase hegemónica; la burguesía dirige a los trabajadores a través de su unificación política en un bloque en el poder y se unifica políticamente en un bloque en el poder a través de la dirección de los trabajadores. Y son mediaciones recíprocas y simultáneas porque, aunque podamos diferenciarlas analíticamente,

históricamente son aspectos de un único proceso de desenvolvimiento de la lucha de clases. (Bonnet, 2008: 276-277)

Hasta aquí podemos sintetizar, que la forma estado es la concreción hegemónica de la relación de poder político bajo las relaciones de producción capitalista. Pero también, nos identifica una doble dimensión de la hegemonía: la recomposición del bloque de poder entre fracciones de la burguesía y la dirección de la clase trabajadora, ambas dimensiones mediatizadas en el Estado, como forma concreta en la que se reconfiguran las relaciones de dominio y consenso en momentos históricamente determinados. Así entendida, la hegemonía no se reduce ni a un momento meramente político ni se refleja en la relación directa entre estructura y superestructura; sino que, encuentra su potencialidad en la capacidad de la universalización de intereses particulares en la representación del interés general reproduciendo así económica y socialmente la sociabilidad capitalista como totalidad.

Aprehendiendo estos procesos en vinculación con los requerimientos de la reproducción social, vale recuperar las bases materiales de la hegemonía (Gramsci, 2011), lo cual supone considerar, por un lado, los intereses económicos particulares de los capitalistas y, por otro, la capacidad de la clase social dirigente de realizar concesiones materiales, con el fin de que los sectores dominados sean parte objetiva del desarrollo de la sociedad (Portantiero, 1999).

Sobre esta base, y en líneas generales, podemos sintetizar que el significado y funcionalidad del Estado en la producción y reproducción de las relaciones sociales está mediada por la lucha de clases imbricándose al ejercicio de dominación que se configura en: por un lado, generar las condiciones para que la producción se realice sobre las bases de la relación mercantil determinada por la ley general del valor y acumulación del capital a escala nacional unificando el bloque de poder e interconectada a las relaciones internacionales entre los Estados; por otro lado, reprime cualquier amenaza al orden social por medio de la violencia legítima, y, por último, direcciona sus intervenciones para asegurar la integración de las clases subalternas (López, 2022). Lo que deriva a una permanente recomposición de la dominación y acumulación capitalista.

Las intervenciones estatales en un sentido amplio se direccionan para generar las garantías en las condiciones de acumulación y dominación. Particularmente, la intervención estatal en la reproducción de la fuerza de trabajo responde a abaratar los costos directos fijados por el salario y que las necesidades humanas disociadas del salario sean socializadas al conjunto social y canalizadas por las instituciones, políticas y prácticas de la organización estatal para contrarrestar la tendencia al subconsumo (Topalov, 1979; Iamamoto, 1997; Netto, 1997; López, 2022). Así, en tanto que la existencia de la estructura organizativa y prestaciones sociales por parte del Estado se vincula a la necesidad de asegurar la presencia de trabajadoras y trabajadores dispuestos objetiva y subjetivamente a insertarse al mercado de trabajo, la gestión estatal de la reproducción de la fuerza de trabajo emerge con la funcionalidad estratégica de articular las necesidades de reproducción del capital con la reproducción cotidiana de las distintas fracciones de la clase trabajadora a partir de la atención selectiva de determinadas exigencias objetivas para dicha reproducción. En otras palabras, buscamos comprender la gestión estatal de la reproducción de la fuerza de

trabajo en su vinculación político-económica, lo cual no permite reducirlas a demandas sociales desarticuladas de las relaciones económicas en las que se producen, ni comprenderlas como acciones que amplían o reducen la autonomía de las administraciones estatales; sino como estrategias que configuran la forma de estado develando dos caras de una misma moneda: dirección estratégica de las relaciones sociales capitalistas asumiendo que su configuración se procesa en el antagonismo inherente de la relación social general. Por esto, es que entendemos a la gestión estatal de la reproducción de la fuerza de trabajo como una de las estrategias hegemónicas para la consolidación del bloque de poder, contradictoriamente expresada tanto en las formas en las que se crean y recrean las condiciones materiales para la reproducción ampliada del capital, como en las condiciones políticas para la explotación, pero también, en su incidencia en el valor de la fuerza de trabajo en condiciones históricamente concretas (Coutinho, 2000; Vasconcelos, 2000; Fleury, 1997).

Entonces, la función particular que cumple el Estado para la gestión de la reproducción de la fuerza de trabajo toma formas concretas en las que se hace cuerpo la estrategia hegemónica. Así, como estrategia hegemónica, la política social y asistencial opera en el mantenimiento de la reproducción física y mental de la fuerza de trabajo (ocupada o no) asegurando su disponibilidad para cuando el capital la requiera para ser explotada. Aunque también, recordando que el valor de la fuerza de trabajo y las condiciones en las que esta va a reproducirse contiene un carácter histórico-moral, la política social y asistencial es resultado de la lucha de clases y de los consensos alcanzados en cada contexto histórico, en las que se entrelaza la producción social, la distribución y la validación socialmente dada en el desarrollo de las luchas de clases sobre esa distribución. En otras palabras, alcanzar una base de consenso político, en la lucha por la hegemonía y en sus formas concretas de materialización, ha implicado el reconocimiento de las concesiones realizadas por las clases dominantes tomando algunos de los intereses de las clases dominadas permeando la formación de respuestas estatales.<sup>6</sup>

En este sentido, el Estado no sólo opera en la mediación y regulación de las necesidades asociadas al valor de la fuerza de trabajo que fija el salario, sino que también, como ya hemos mencionado, interviene en aquellas necesidades disociadas (no reconocidas en el salario) (Topalov, 1979). Estas necesidades asociadas y disociadas se vinculan a las reivindicaciones de la clase trabajadora que, incorporadas en el Estado, son materializadas en prestaciones y servicios públicos para el mantenimiento y reproducción -biológica, generacional y social- de la fuerza de trabajo. Aunque debemos advertir que las políticas sociales y asistenciales no se organizan ni dirigen bajo la misma modalidad al conjunto de la clase trabajadora, sino que, debemos recordar, hay una *atención selectiva* bajo las que se pone en relación el Estado y la clase trabajadora. Esto implica que dicha relación se vehiculiza en intervenciones concretas: la política social se particulariza en la relación entre el Estado y los sectores trabajadores puestos en la estructura productiva, mientras que, la política asistencial se particulariza en la relación entre el Estado y las fracciones trabajadoras empobrecidas -o población sobrante-,

---

<sup>6</sup> “Gramsci observó que toda relación de hegemonía (de dirección consensual) implica un mayor o menor grado de concesiones a los intereses de la clase o grupo sobre el cual se quiere ejercer hegemonía” (Coutinho, 2000: 113).

siendo ambas intervenciones la concreción de la estrategia hegemónica en las que la regeneración (biológica, generacional y social) de la fuerza de trabajo se efectiviza en las condiciones reales y potencialmente necesarias para la reproducción del capital.

Sobre la base de estas discusiones generales, en los párrafos finales del texto nos interesa avanzar en la identificación de algunas mediaciones que permitan aprehender como la gestión estatal de la reproducción de la fuerza de trabajo se materializa como estrategia de hegemonía. Al respecto, vale mencionar que dicha intervención estatal combina fundamentos ideo-políticos con un conjunto de intervenciones, prácticas y prestaciones materiales que se articulan de manera estratégica a partir de los requerimientos que impone la reproducción social, lo cual hace que sus modalidades de atención y sus contenidos varíen históricamente.

Dentro de los fundamentos que regulan la intervención estatal ubicamos la visión de los procesos sociales, lo cual se vincula al reconocimiento de determinados problemas de la reproducción cotidiana de la clase trabajadora en la agenda pública, ésto vinculado, además, a las concepciones sobre las causas de la situación que demanda dicha intervención y las posibles soluciones; la delimitación social y criterios de selectividad/cobertura en los que se definen qué población puede constituirse en usuaria de la asistencia (Faleiros, 1999; Mallardi y Ferreira, 2013), y la lógica contractual que presupone la intervención, donde la tensión se ubica en el reconocimiento ciudadano en términos de derecho social o la presencia de condicionalidades que mediatizan la relación.

Por su parte, dentro de las intervenciones y prácticas que se articulan con finalidad estratégica ubicamos los criterios que delimitan la génesis y finalidad de la intervención estatal, lo cual supone la articulación de tres vectores complementarios.

En primer lugar, retomando los aportes de Fleury (1997), se asume que las políticas sociales, en su rol en la construcción de la hegemonía, institucionalizan regulaciones legales (Vasconcelos, 1999), organizaciones prestadoras de servicios y prácticas que tienden a normatizar las intervenciones, sean al interior del propio Estado o, en su relación con organizaciones de la sociedad civil, mediante los procesos de terciarización. En este último caso, las acciones articulan el proceso de financiamiento de instituciones, o de algunos de sus programas, y/o la canalización de programas propios por vías de éstas, como así también la creación de organizaciones promovidas por distintas instancias estatales (Grassi, 2003; Montaña, 2005).

En segundo lugar, dada la relevancia que adquieren las tareas vinculadas a la reproducción -como actividades externas a la esfera productiva- para la regeneración cotidiana de la clase trabajadora, en la dimensión ideológica de la gestión estatal de la reproducción de la fuerza de trabajo, adquiere centralidad la configuración de normas, comportamientos y valores que tienden a moralizar las relaciones que se llevan a cabo al interior del ámbito doméstico, privatizando la responsabilidad de garantizar el sostenimiento de aquellas tareas vinculadas a la participación de las mujeres en dicha regeneración.

Finalmente, en tercer lugar, las intervenciones articulan la definición de un perfil del sujeto social destinatario de las intervenciones, con la configuración de un tipo concreto de prestación, sea en dinero o especie, y un horizonte interventivo concreto, vinculado a la finalidad de intervenir sobre la capacidad de subsistencia físico-biológica de la clase trabajadora pobre y sostener sus atributos productivos mínimos (educación y salud básicas para el requerimiento ocasional y/o a bajo costo por parte del capital) (VVAA, 2020).

En síntesis, la gestión estatal de la reproducción de la fuerza de trabajo como estrategia hegemónica, simultáneamente, *conecta y separa producción de reproducción*. Se separa en la restauración del bloque de poder en las que se legitima - como Estado garante del interés general- la reproducción cotidiana de la clase trabajadora escindida de la relación socio-económica, mientras que, en el mismo movimiento, conecta sus intervenciones al conjunto de las condiciones necesarias para la producción de la relación social general en la que impera la lógica del capital.

## **Bibliografía**

- Arruzza, C. (2010) *Las sin parte. Matrimonios y divorcios entre feminismo y marxismo*. S/d: Izquierda Anticapitalista.
- Arruzza, C. y Bhattacharya, T. (2020) Teoría de la Reproducción Social. Elementos fundamentales para un feminismo marxista. *Revista Archivos de Historia del Movimiento Obrero y la Izquierda*, Año 9, N° 16. Buenos Aires: CEHTI. pp. 37-69.
- Bonnet, A. (2007) Estado y capital. Debates sobre la derivación y la reformulación del Estado. En M. Thwaites Rey. *Estado y Marxismo. Un siglo y medio de debates*. Buenos Aires: Prometeo Libros. pp. 269-296.
- Bonnet, A. (2008) *La hegemonía menemista*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Bonnet, A. (2015) *La insurrección como restauración. El kirchnerismo*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Bonnet, A. y Piva, A. (2017). Prólogo. En A. Bonnet y A. Piva (Comp.) *Estado y Capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado*. Buenos Aires: Herramientas.
- Coutinho, C. N. (2000) Representación de intereses, formulación de políticas y hegemonía. En E. Borgianni y C. Montañó (Orgs). *La Política Social hoy*. San Pablo: Cortez Editora. pp. 103-118.
- Faleiros, V. (2000) Las funciones de la política social en el capitalismo. En E. Borgianni y C. Montañó (Orgs). *La Política Social hoy*. San Pablo: Cortez Editora. pp. 43-70.
- Ferguson, S. (2020) Las visiones del trabajo en la teoría feminista. *Archivos de Historia del Movimiento Obrero y la Izquierda*, Año 9, N° 16. Buenos Aires: UBA. pp. 17-36.
- Ferguson, S. y Mc Nally, D. (2013) Capital, fuerza de trabajo y relaciones de género, Introducción a la edición de Historical Materialism de Vogel, L. *El marxismo y la opresión de las mujeres. Marxism and the Oppression of Women. Toward a Unitary Theory*. Chicago: Haymarket Books. Recuperado de: [https://proletarios.org/books/Ferguson-Mcnally-Relaciones\\_de\\_genero.pdf](https://proletarios.org/books/Ferguson-Mcnally-Relaciones_de_genero.pdf)
- Fleury, S. (1997) *Estado sin ciudadanos*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Fraser, N. (2020) *Los talleres ocultos del capital. Un mapa para la izquierda*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Gramsci, A. (2011) *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado Moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión.

- Grassi, E. (2003) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Heinrich, M. (2008) *Crítica de la economía política. Una introducción a El Capital de Marx*. Madrid: Escolar y Mayo.
- Hirsch, J. (2005) ¿Qué significa estado? reflexiones acerca de la teoría del estado capitalista. *Revista de Sociología e Política*, N° 24, Brasil: Universidade Federal do Paraná Curitiba. pp.165-175.
- Hirsch, J. (2017) El aparato de estado y la reproducción social: elementos de una teoría del estado burgués. En A. Bonnet y A. Piva (Comp.) *Estado y Capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado*. Buenos Aires: Herramientas. pp. 509-588.
- Holloway, J. y Picciotto, S. (2017) Hacia una teoría materialista del Estado. En A. Bonnet y A. Piva (Comp.) *Estado y Capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado*. Buenos Aires: Herramientas. pp. 81-126.
- Iamamoto, M. (1997) *Servicio Social y división del trabajo*. San Pablo: Cortez Editora.
- López, X. (2022) Trabajo Social y Política Social: Itinerario de su relación. En X. López (comp.) *Política Social y Trabajo Social. Fundamentos y Debates Actuales*. La Plata: CATSPBA. pp.19-46.
- Mallardi, M. (2021) Procesos de individualización y descolectivización en la gestión estatal de la fuerza de trabajo en América Latina. *Mundo Fesc vol. 11, no. S1*. pp. 238-247.
- Mallardi, M. (2022) Cuestión Social y gestión estatal de la reproducción de la fuerza de trabajo Algunos elementos sobre sus fundamentos y expresiones históricas. Informe Final del Programa de Pós-Doutorado Serviço Social, Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Marx, K. (2014) *El capital*. Tomo 1. Volumen I. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Marx, K. (2011) *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*. La Plata: De la Campana.
- Marx, K. (2016) *El capital*. Tomo 1. Volumen III. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Montaño, C. (2005) *Tercer Sector y Cuestión Social. Crítica al patrón emergente de intervención social*. San Pablo: Cortez Editora.
- Netto, J. P. (1997) *Capitalismo monopolista y servicio social*. San Pablo: Cortez Editora.
- Oliva, A. (2007) *Análisis histórico de las modalidades de intervención en la Argentina. Trabajo Social y Lucha de Clases*. Buenos Aires: Editorial Imago Mundi.
- Piva, A. (2009) Hegemonía, lucha de clases y estado. *Revista Nuevo Topo*. Revista de historia y pensamiento crítico, N° 6, Setiembre/Octubre, Buenos Aires: Prometeo Libros. pp. 111 – 132.
- Portantiero, J. C. (1999). *Los usos de Gramsci*. Buenos Aires: Grijalbo.
- Thwaites Rey, M. (2007). El Estado “ampliado” en el pensamiento gramsciano. En M. Thwaites Rey. *Estado y Marxismo. Un siglo y medio de debates*. Buenos Aires: Prometeo Libros. pp. 129-160.
- Topalov, C. (1979) *La urbanización capitalista*. México: Edicel.
- Varela, P. (2020) La reproducción social en disputa: un debate entre autonomistas y marxistas. *Revista Archivos de Historia del Movimiento Obrero y la Izquierda*, Año 9, N° 16. Buenos Aires: CEHTI. pp. 71-92.
- Vasconcelos, E. (2000) Estado y políticas sociales en el capitalismo: un abordaje marxista. En E. Borgianni y C. Montaño (Orgs). *La Política Social hoy*. San Pablo: Cortez Editora. pp. 71-102.

Vogel, Lise (2013) *Marxism and the Oppression of Women. Toward a Unitary Theory*. Historical Materialism-Brill, Londres. [selección en inglés y apéndice traducido al español].

VV. AA. (2020) Apuntes teórico-metodológicos para el estudio de las políticas sociales. Documentos de Trabajo N° 2. Tandil: NICSE-UNICEN.

# **Los procesos de cooperativización inducida desde las políticas públicas ante la precariedad**

Gerardo Daniel Sarachu Trigo

“La dominación es una relación política que, por un lado se organiza y se reproduce como Estado, pero también es algo que se configura al organizar la cultura de una sociedad o un país”

Luis Tapia, 2008

## **Ubicación general**

El trabajo que se presenta aborda los límites estructurales del Estado, con atención especial a sus políticas públicas y sociales, a los efectos de evidenciar las dificultades que tiene el mismo, para desarrollar su papel correctivo ante la creciente capacidad destructiva del metabolismo social del capital y su carácter incontrolable. Se trata de notas preliminares que forman parte de una línea de estudio en proceso, en el marco del doctorado en ciencias sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Se asume el desafío de pensar el Estado desde sus contradicciones, sus ausencias, sus prácticas restrictivas, y sus modos de promover y fomentar lo asociativo y la economía social y solidaria a la hora de abordar situaciones de precariedad laboral. Ejemplos de esta tendencia se pueden visualizar en las trayectorias de trabajadores/as precarizados/as en tres ámbitos, donde la apelación a la asociatividad ha sido una de las estrategias privilegiadas por las políticas públicas: la gestión de residuos sólidos urbanos y las experiencias de clasificadores; el acceso a la tierra y su gestión colectiva por organizaciones de productores familiares y asalariados rurales; y la gestión y el mantenimiento de áreas comunes de la ciudad (plazas, parques, áreas verdes) mediante la contratación de emprendimientos sociales y cooperativas.

Se pretende en esta comunicación, presentar el acumulado en la investigación, enseñanza y extensión que se viene realizando desde el Área Sector Cooperativo y Economía Social y Solidaria del Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio de la Universidad de la República. Este espacio universitario ha constituido un ámbito propicio para el desarrollo de variadas experiencias asociativas que han encontrado límites estructurales para su consolidación y desarrollo. La participación en programas de cooperativización del sector clasificador de residuos urbanos sólidos, los procesos de asesoramiento y acompañamiento a grupalidades inducidas en el medio rural para el acceso a recursos públicos y los planes de fortalecimiento institucional; la generalización de propuestas de tercerización de servicios públicos mediante figuras cooperativas y asociativas para trabajar en el mantenimiento y gestión de los espacios públicos de la ciudad, son algunos de las expresiones que motivan la necesidad de un estudio sistemático y la necesidad de realizar una mirada panorámica que trascienda los estudios de caso y sus peculiaridades.

Construir una mirada de conjunto para comprender las diversas situaciones laborales en las que se envuelve el trabajo asociativo y las variadas formas de economía solidaria, considerando que el desarrollo de estas iniciativas no escapan a las dinámicas de las cadenas económicas globales; como son la cadena del reciclaje, la recuperación y valorización de residuos urbanos, los complejos agroalimentarios en que la producción familiar y los asalariados rurales se insertan subordinadamente, los procesos de urbanización y mercantilización del hábitat junto a los procesos de segregación residencial y destrucción de empleo en el sector público, que refuerzan la tercerización y precarización del trabajo, mediante la promoción de emprendimientos sociales para el mantenimiento y limpieza de espacios de la ciudad.

Resulta fundamental inscribir este estudio a partir del acumulado junto a las experiencias de trabajo asociativo que implicaron a trabajadoras y trabajadores precarizados proponiendo nuevos planos de análisis que permitan comprender la profundidad de los condicionamientos, rescatando el carácter de los procesos y sus contradicciones, sus límites y posibilidades. Se busca superar cierto internalismo o endogenismo que los estudios de economía solidaria tienen en la actualidad.

### **Marco conceptual y antecedentes**

El campo de investigaciones y experiencias de la economía social y solidaria (ESS) (Cruz, 2006; Guerra, 2010; Marañón *et. al.*, 2012; Laville, 2001, 2014; Coraggio, 2016), es heterogéneo. En él se expresan diferentes concepciones acerca de su configuración como campo, los contenidos atribuidos a su carácter social y solidario, sus componentes, características y tipos de entidades que formarían parte del mismo. Esta ambigüedad y controversias acerca de su sentido, expresan una serie de debates que son claves para entender las relaciones entre lo político, lo social y lo económico y sus múltiples contradicciones y tensiones en el capitalismo actual.

Estudios críticos de este campo han permitido abordar diferentes aspectos de lo que constituye los fundamentos y ambigüedades de la “economía solidaria como proyecto social” (Wellen, 2012:20), no solo a partir de los discursos de sus representantes, sino a partir del análisis concreto de sus determinaciones, su función social, en el marco de las relaciones existentes y su interdependencia con la totalidad social (Neves, 2013). Estos antecedentes parecen sustentar la afirmación de que el espacio de la “economía solidaria” resulta propicio para estudiar las relaciones y los procesos sociales del capital y del Estado. Son diversos los estudios que analizan las relaciones existentes entre propuestas surgidas de los sectores subalternos y las promovidas desde el Estado para su atención, a través de políticas públicas y sus múltiples condicionamientos en la promoción de formas de trabajo asociativo. (Hintze, 2009; Castelao, 2016; Danani, 2004; Hopp y Frega, 2012; Torrelli, *et. al.*, 2016).

Como lo demuestran, entre otros, los estudios de Pastorini (2016), el Estado tiene un importante papel en la puesta en marcha de estrategias de contención, administración y represión de los sectores pauperizados y que quizás se viene agudizando en la actualidad, con mayor énfasis en las políticas de seguridad pública, dicho costado represivo. Lo interesante, siguiendo los aportes de esta autora, es que estas iniciativas

represivas se vinculan y articulan con una diversidad de programas de corte asistencial y con otras iniciativas y programas compensatorios que garantizan la hegemonía. Es en este marco que se pueden ubicar la emergencia y consolidación de políticas públicas de promoción de emprendimientos sociales y/o de economía solidaria, o la institucionalización de acciones gubernamentales para con una serie de iniciativas que se habían forjado durante la crisis a fines de los noventa e inicio del siglo XXI ante la reestructuración productiva y las transformaciones del trabajo.

Existe una amplia literatura vinculada a la temática de las relaciones entre políticas públicas y la organización colectiva de sectores subalternos, por lo que, en estas notas se propone realizar una revisión crítica de dichos abordajes. Se considera que priman los análisis sectoriales o de estudios de caso, donde se considera la situación de diversos sectores como son los clasificadores de residuos sólidos y sus trayectorias organizativas (Fajn, 2002; Dimarco, 2005; Carengo y Fernández, 2011, Elizalde, *et. al.*, 2012, Sarachu y Texeira, 2014). También estudios que señalan el vínculo existente entre las políticas públicas que promueven la cooperativización o asociatividad entre pequeños productores familiares y/o asalariados rurales que acceden colectivamente a tierra en procesos de cooperativización inducidos (Migliaro y Picos 2008; Chiappe y Espasandín (org.), 2014); o la promoción del asociativismo entre pescadores artesanales y sus límites estructurales en el marco de su inserción subordinada en cadenas y complejos productivos más amplios (Geymonat, 2015). Son también relevantes los estudios acerca de las cooperativas sociales y sus condicionamientos por parte de las políticas públicas que pretenden abordar la precariedad (Brenes, *et. al.*, 2015)

Matsuo (2009), intenta superar los estudios de caso y propone una mirada de conjunto entre trabajadores informales precarizados como son los clasificadores de residuos, los vendedores ambulantes, los recolectores de naranjas y los pescadores artesanales identificando los modos en que se articulan estrategias de existencia y resistencia junto al posicionamiento de variadas instituciones sociales, sindicatos, cooperativas, organizaciones no gubernamentales y complejos entramados de políticas públicas que pretenden revertir situaciones de pobreza, explotación e informalidad mediante estas formas de trabajo. El estudio enfatiza el carácter funcional de la informalidad, el emprendedurismo y la economía solidaria, y su inserción subordinada en las dinámicas y procesos de reestructuración del capital.

Se asume como desafío el favorecer un diálogo con los estudios de alternativas de gestión de los recursos de uso común o “bienes comunes” y sus distintas concepciones. Por ejemplo, Ostrom (2002), que desde la economía identifica las componentes institucionales que hacen a los modos de resolver la gestión de los bienes comunes evitando la tragedia de los comunes; Poteete, *et. al.*, (2012) que procuran alternativas a los procesos de privatización de los bienes comunes como la educación, la energía eléctrica, el agua potable entre otras; Laval y Dardot (2014) que desde la crítica a los modos imperantes proponen claves de politización de los comunes en el capitalismo actual ; Caffentzis y Federici (2015); Gutiérrez (2017), que a partir de la crítica al economicismo y la mercantilización de los comunes y desde las luchas abiertas y tramas comunitarias con relación a la tierra, al agua, a la vida, en América Latina (en especial Bolivia y México), ubican la producción y sostenimiento de lo común en la construcción

de tramas comunitarias en luchas territoriales. Se entiende que dichos estudios tienen la capacidad o potencialidad de habilitar una revisión crítica de los abordajes de la economía solidaria y de las políticas públicas en el capitalismo actual, por lo que resulta interesante explorar esas relaciones entre estos campos de estudio.

### **La cooperativización inducida y algunas de sus tensiones**

Desde la experiencia acumulada se pueden identificar algunas tensiones a considerar acerca de los fundamentos de las políticas públicas para promover o inducir la cooperativización de sectores precarizados.

Por un lado, la tensión de las políticas públicas de promoción del trabajo asociativo en tanto que las mismas, al tiempo que revelan sus límites estructurales, también, desde otras perspectivas evidencian su efectividad, por ejemplo, para la neutralización política de los conflictos y el desarrollo de prácticas de gubernamentalidad (Carenzo y Fernández, 2011; Zibechi, 2010).

Otra de las tensiones se puede visualizar en cómo dichas políticas quedan atrapadas en la gestión del desempleo y de la pobreza mediante procesos de cooperativización inducidos, como una forma de reforzar un tipo de inclusión precaria, funcional y subordinada estructuralmente a las nuevas formas de valorización del capital.

Por otro lado, se producen alteraciones en la subjetividad y sociabilidad de las personas trabajadoras y sus trayectorias organizativas autónomas, generando subjetividades agradecidas a los gobiernos de turno.

Se registra una tensión de estas políticas entre reforzar la inserción precaria y viabilizar la desestructuración o flexibilización del empleo en el sector público favoreciendo las diversas concepciones del emprendedurismo o procurando modos de fomento de la empleabilidad en las fuerzas de trabajo instaladas en la precariedad o desempleadas para fomentar la “cultura del trabajo” mediante programas de inclusión socio-laboral.

### **Políticas entre el emprendedurismo y la empleabilidad**

Se identifica en diferentes políticas, programas y proyectos que promueven el trabajo cooperativo asociativo entre los sectores precarizados una tendencia que parece configurarse como una situación en la cual, así como en los noventa en el auge de la hegemonía neoliberal se estimulaba el <emprendedurismo> individual, en la era progresista se debe estimular el <emprendedurismo colectivo>, para garantizar y legitimar la implantación de nuevas formas de administrar y gestionar el desempleo y la precariedad laboral en la actualidad. Un argumento compartido por perspectivas políticas diversas se ubica en la concepción de concebir a las personas trabajadoras, con o sin trabajo, como empresarios de sí mismo y su posicionamiento en mercados cambiantes dependiendo directamente de sus capacidades y estrategias sin mediaciones de los sistemas de protección social y responsabilización pública.

El debate sobre emprendedurismo y la variante de la cooperativización inducida, que parece orientarse por esa perspectiva, resulta fundamental para comprender las tensiones que esto supone para el campo de la economía social y solidaria. Tal como lo señala Lima (2010), el emprendedurismo guarda una estrecha relación con los procesos de reestructuración productiva con la búsqueda desde el Estado para la generación de una nueva “cultura del trabajo”. Se comparte con este autor que, para los trabajadores reestructurados o amenazados por la inestabilidad de los contratos, emprendedurismo y empleabilidad se juntan en una lógica justificadora que atribuye al trabajador la responsabilidad en su permanencia o no en el mercado de trabajo, así como también, en su reproducción social más amplia.

Resulta significativo profundizar en las ideas y sus fundamentaciones asociadas, cuando se apela a la solución cooperativa para problemáticas estructurales de nuestras sociedades. Se entiende que es un proceso complejo, que debe ser problematizado y conlleva el riesgo des-legitimador de lo colectivo, en tanto estas experiencias condicionadas, no se logran consolidar en forma autónoma y perpetúan su condiciones de subalternidad y precariedad, por lo que son culpabilizadas (las experiencias colectivas y los sujetos participantes) como fracasadas o propuestas que no funcionan, no son viables ni sostenibles en una sociedad que busca activar sus capacidades en el marco de las denominadas políticas de activación, como bien lo analiza Mariatti (2017) en su artículo “La atención al desempleo, de la responsabilidad pública a la activación individual”, donde registra los cambios de orientación en las políticas públicas que buscan atender al desempleo.

Las políticas que promueven experiencias de <economía social y solidaria> vienen siendo conceptualizadas como parte de una estrategia (compartida en la región), que siendo políticas de <combate a la pobreza> ponen énfasis en el territorio y generan mecanismos de participación de las organizaciones sociales, promoción de emprendimientos asociativos y redes como uno de los ejes orientadores de las políticas públicas y sociales. Resulta evidente la ambigüedad con que se concreta esta estrategia, combinando criterios de focalización, con propuestas orientadas a la generación de estrategias de gubernamentalidad. Los análisis de Zibechi (2010) ilustran estas tendencias para el caso uruguayo, ejemplificando con la reconversión operada por el “progresismo” de las organizaciones sociales de presión y protesta a su ubicación como contrapartes del Estado y del mercado, orientadas a generar estrategias asociativas focalizadas en determinadas poblaciones a partir de la colaboración multiactoral y evitando así la lucha y la confrontación.

En el mismo sentido del párrafo anterior, para el caso argentino Carenzo y Fernández (2011), analizan más concretamente de qué forma el asociativismo se transforma en un ejercicio de gubernamentalidad, considerando su papel en la formalización de las cooperativas como requisito para la obtención de recursos financieros y apoyo político. Al decir de los autores:

Lo que nos interesa mostrar aquí es el modo por el cual este procedimiento, más allá de su eventual expresión en una política o programa específico, enuncia un modo de gobierno que se ejerce sobre

las “conductas” cuya finalidad es (al menos potencialmente) crear sujetos “emprendedores” y colectivos capaces de crear “autoempleo” (Carenzo y Fernández, 2011: 174).

La promoción de experiencias asociativas para abordar el desempleo, la informalidad y precariedad laborales, se viene consolidando como un tipo de respuesta que, aun siendo recurrente a nivel público, evidencia importantes limitaciones (Carenzo y Miguez, 2010; Leite, *et. al.*, 2015).

### **Algunas consideraciones para seguir pensando la relación entre Estado, capital y trabajo en el campo de la economía social y solidaria**

Las políticas públicas en general, y las políticas sociales en particular, son tentativas siempre insatisfactorias, de:

un proceso en el que se juegan un complejo de relaciones entre estado, organizaciones y sujetos con representaciones y prácticas singulares.... las políticas sociales participan de la construcción de subjetividades y formas de organización social, al mismo tiempo que los sujetos -individual y colectivamente- son parte de la implementación de los programas y sus acciones le imprimen un carácter particular a los resultados alcanzados (Hopp y Frega, 2012: 73).

Se comparte con las autoras mencionadas la concepción relacional de las políticas, los modos peculiares en que se articulan intereses contradictorios. Resulta clave comprender, tanto el diseño y los discursos asociados, como las lógicas de producción e implementación, los principios que las orientan y, las prácticas de los actores juntamente con los condicionamientos que la dinámica contemporánea les impone.

Considerar el carácter relacional de las políticas exige un esfuerzo significativo para no autonomizar la esfera política de la “malla de explotación/dominación/conflicto” (Quijano, 2011), evitando el riesgo del excesivo <politicismo> sin considerar las determinaciones económicas, que se relacionan con los intereses antagónicos entre capital y trabajo como fuera analizado anteriormente.

A los efectos de visualizar los fundamentos de las políticas en sus relaciones con la totalidad social, se entiende pertinente recuperar los aportes de Mota (1995) cuando en sus análisis sobre la seguridad social en Brasil, propone la consideración de las políticas como una de las mediaciones del proceso de reproducción social, un mecanismo que tiene una base material que refieren a necesidades objetivas y que al mismo tiempo forma parte de la lucha social y política, en tanto institución social y mecanismo de enfrentamiento de las desigualdades, por lo que adquieren un carácter ideológico y político que es preciso considerar. Como plantea Pastorini (2018):

entender a las políticas sociales como una mediación ayuda a analizar y descifrar su importancia para la producción y reproducción social. También, esa forma de concebirlas nos permite reflexionar sobre la centralidad de estos instrumentos para la materialización de las funciones económicas y políticas del Estado burgués (2018: 12).

Desde esta perspectiva conceptual abordar una mirada de conjunto de las políticas públicas en materia de <economía social y solidaria> exige una estrategia metodológica que permita incluir aquellos proyectos, programas o planes de acción que son desarrollados por órganos de administración de los distintos niveles estatales con el objetivo de apoyo y/o fomento directo o indirecto al trabajo asociativo en el marco de <economía social y solidaria> como estrategia de gestión del excedente laboral. Se cuenta para ello, como antecedente, con un mapeo de las políticas públicas de Torrelli *et. al.* (2016) donde se pueden visualizar diferentes intensidades de vinculación y orientaciones presentes entre los efectores tanto a nivel nacional, departamental como municipal.

Los resultados del mencionado mapeo (Torrelli *et. al.*, 2016), habilitaron la identificación de 23 políticas orientadas a la promoción de la economía solidaria en Uruguay que están vinculadas a 11 instituciones públicas distintas (5 ministerios, OPP, Instituto Nacional de Cooperativismo y 3 Intendencias Municipales), donde se registran algunas consideraciones interesantes respecto a los fundamentos orientadores de dichas políticas públicas, que resultan fecundos como punto de partida para seguir profundizando el análisis.

Se observa en las conclusiones del mapeo realizado por esos autores, que esas políticas tienen una perspectiva de fondo que puede acercarse más a la visión europea de Economía Social, visualizando a este ámbito como un sector que puede resultar beneficioso impulsar por sus capacidades como paliativo de las “deficiencias” del mercado y del propio Estado, sus objetivos centrales se enmarcan en la inclusión socio-laboral coincidiendo con sus áreas de acción signadas por la competitividad de los emprendimientos como preocupación principal, por lo que los temas enfatizados se refieren a las condiciones de los emprendimientos para competir en el mercado, acceder a créditos y cumplir con las obligaciones de la formalización.

La expresión <economía social y solidaria>, refiere a un conjunto heterogéneo de principios, instituciones y prácticas (Coraggio, 2011), que adquieren su significación en el marco de las relaciones capital-trabajo y donde las mediaciones estatales son claves para comprender sus dinámicas, al mismo tiempo que evidencian una determinada correlación de fuerza sociales entre luchas y resignaciones que es clave comprender en cada coyuntura. Se considera pertinente abordar conceptualmente los avatares de estas experiencias con relación a las tentativas de las clases dominantes por desarrollar lo que, para Neves (2005), constituye la nueva pedagogía de la hegemonía:

O apelo a responsabilidade social de cada indivíduo, grupo o comunidade, ponto focal da ideologia burguesa no atual processo de ocidentalização, constitui-se em importante estratégia de minimização dos efeitos da superexploração a que está submetida boa parcela da classe trabalhadora mundial em consequência dos efeitos do desemprego estrutural e dos processos de precarização das relações de trabalho. Contraditoriamente, constitui-se também em importante mecanismo mobilizador em uma sociedade em que a caridade representa, desde as origens um valor fundamental (2005: 38)

Es en este marco que se requiere una profundización del debate acerca del Estado y de las políticas públicas. Para avanzar en el debate es preciso abordar con mayor profundidad, la conceptualización que realizan Mandel (1990) y, especialmente, Mészáros (2015) acerca del Estado, en su obra: “La montaña que debemos conquistar”. En dicho texto, analiza la profundidad de sus condicionamientos en tanto el Estado como expresión del capital, como un estado de clases, que garantiza la forma de organizar a las fuerzas productivas, sostener el régimen de propiedad privada, las relaciones entre clases sociales y un intrincado sistema de reglas y conductas que viabilizan la economía de mercado. Para este autor, al tratarse el Estado de una expresión de la centralización de las fuerzas militares y del espacio de producción y circulación de mercaderías, las crisis del capital son también sus crisis y se constituye como un espacio en disputa y construcción de hegemonías que expresa una síntesis de la correlación de fuerzas que revelan las luchas e intrincadas relaciones de poder en una determinada sociedad.

Es necesario comprender la profundidad de los condicionamientos que evidencian los límites estructurales que el <socio-metabolismo del capital>, en términos de Mészáros (1999), le imprime a las diversas tentativas políticas y sociales que procuran controlar sus efectos. Es en este sentido, la propuesta interpretativa de Paniago (2012) acerca de la incontrolabilidad del capital en la obra de Mészáros, es interesante para confrontar directamente, con las diferentes tentativas que desde un espectro amplio de posiciones buscan ampliar las “posibilidades de democratización del capital y su superación gradual a partir de la construcción de espacios de autonomía del trabajo en el interior del propio sistema dominante” (Paniago, 1999:19). Precisamente para la autora mencionada, con base al referencial analizado, no existen tales posibilidades de control del capital o más concretamente, espacios para su desarrollo, ajenos a las leyes generales de la auto-reproducción del capital. Resulta relevante plantear al mismo tiempo el hecho de no sobre-estimar la capacidad de estas iniciativas, sin subestimar la importancia que algunas de esas experiencias tienen o pueden tener, desde el punto de vista de la política los procesos de politización, despolitización y repolitización que suponen además de constituirse en el soporte material para los propios sujetos protagonistas de esas experiencias.

Resulta pertinente observar que para la autora mencionada, el conjunto heterogéneo de propuestas teórico-políticas que han ido confluyendo en el campo de la <economía social y solidaria>, junto con las experiencias desarrolladas a nivel político por los gobiernos progresistas, tanto aquellas que mantienen un perfil anticapitalista como las propuestas que capitularon ante los imperativos del capital, se basan en la idea de control social del capital lo que, siguiendo el camino de Mészáros no sería más que una ilusión ya que:

Se basan en la necesidad de encontrar desde la política, un nuevo lugar de actuación: la esfera pública no estatal (los consejos de salud, el presupuesto participativo), o de partir para la transformación de las estructuras básicas de la sociedad, gradualmente, a través de experimentalismos institucionales y de la combinación de nuevos regímenes de propiedad conviviendo en una misma economía (Paniago, 2012: 15-16).

Es en este marco que se pueden estudiar los límites estructurales de las políticas públicas, como se fue planteando en los apartados anteriores. Las políticas públicas de promoción del trabajo asociativo como forma de abordar la gestión del excedente laboral se inscriben en esas tentativas, siempre insuficientes, en tanto reproducen e incluso recrean y actualizan las contradicciones del modo de producción dominante. Ahora bien, es interesante también evidenciar, cómo las luchas sociales tensionan esta dinámica contradictoria, no perdiendo de vista el sujeto, sus condicionamientos y procesos que protagonizan (Fontes, 2010).

Las diferentes formas de trabajo asociativo, como experiencias de <economía social y solidaria> que se vienen concretando con variada intensidad en la región, no se desarrollan en forma abstracta sino en contextos determinados y condicionados. Surgidas de la necesidad se constituyen como formas de resolución colectiva de diferentes grupos y comunidades. En algunos casos, estas experiencias, son parte de movimientos de resistencia y alternativa ante los imperativos del proceso de valorización, producción y reproducción de la vida como mercancía. Los aportes de Presta (2009) permiten clarificar conceptualmente como esa diversidad de expresiones de <economía social y solidaria> se vinculan con las transformaciones en los procesos de acumulación del capital y los heterogéneos procesos de subsunción del trabajo al capital.

En un mismo sentido y reflexionando sobre las vinculaciones entre políticas sociales y <economía social y solidaria>, la conceptualización de Danani (2004) respecto a cómo estas experiencias de ESS y trabajo asociativo, han albergado proyectos sociales bien distintos y en tensión desde intereses más ligados a las experiencias de clase a otros modos de gestión de “lo social” que socializan y responsabilizan a las comunidades y sus familias que se deben hacer cargo del mantenimiento de las fuerzas y capacidades de trabajo a disposición del capital con variadas formas.

Siguiendo los análisis del comunismo que desarrolla Gutiérrez y Salazar (2015), es preciso reconocer que lo comunitario y su búsqueda de alternativas no quieren decir que estas experiencias: “pervivan en una burbuja aparte, en un mundo idílico sin capital, estas formas variadas de reproducir la vida están constantemente asediadas por el capital, y buena parte de las relaciones que se generan y regeneran y de la riqueza social concreta que se crea a partir de ellas, están subordinadas y funcionalizadas por el capital, así como muchas de ellas, mediadas por la forma estatal de la política” (Gutiérrez y Salazar, 2015: 22).

Sin duda el proceso de apropiación capitalista de las diversas prácticas resulta evidente para quienes intentan construir estas alternativas. Como señalan los autores mencionados, es necesario distinguir aquellas prácticas comunitarias que son funcionalizadas por el capital, de aquellas que son realizadas de entrada por el capital. Esta diferenciación es clave en el entendido de que permite pensar que siempre hay algo más, que la vida no se reduce ni orienta necesaria y exclusivamente para el capital e incluso, muchas iniciativas pueden presentar otras características que suponen el sentido contrario dando centralidad a la reproducción de la vida no necesariamente reducidas a la producción mercantil, aunque no estén plenamente alejadas de su lógica.

De modo esquemático, se puede relacionar que los diversos usos del trabajo que desarrolla el capital, incluso en su forma más destructiva, que tiene que ver con el desuso o su uso destructivo, lo que evidencian, pensando en la globalidad del trabajo, como bien señala Antunes (1999, 2011) y Alves (2007) es la <necesidad del capital de una capacidad de trabajo socialmente combinada>, desde los ultra especializados y calificados, a los ultra precarizados y desempleados, con formas diversas de contratación y de condiciones laborales. Esa diversidad de situaciones laborales a su disposición con inserciones diferenciadas en cadenas productivas globales (Arriola y Vasapollo, 2005), entre las que se encuentra también el trabajo asociativo con sus particularidades, deben ser mejor analizadas en relación con las dinámicas de funcionalización, gestión y actualización del excedente laboral en el capitalismo, atendiendo al riesgo que señalan los autores acerca de la institucionalización de la exclusión (Pérez Sáinz y Mora Salas, 2006).

Esta concepción de la diversidad, heterogeneidad estructural y fragmentación de la <clase-que-vive-del-trabajo> (Antunes, 1995), nos permite reflexionar sobre que también las formas de autogestión y economía solidaria y el trabajo que ellas desarrollan permite diferentes formas de uso y apropiación de dichas prácticas. El desafío es comprender la profundidad de los condicionamientos y las potencialidades que estos procesos abren para cuestionar las relaciones de explotación/dominación/conflictos en todos los ámbitos de la existencia.

## **Bibliografía**

- Alves, G. (2007) *Dimensões da Reestruturação Produtiva: ensaios de sociologia do trabalho*. Londrina: Praxis.
- Antunes, R. (1995) *Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez-UNICAMP.
- Antunes, R. (2011) La nueva morfología del trabajo en Brasil: Reestructuración y precariedad. *Revista Nueva Sociedad* N° 232, marzo-abril de 2011, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>. Venezuela.
- Arriola, J. y Vasapollo, L. (2005) El conflicto capital-trabajo en las nuevas condiciones de acumulación mundial. En: Lan Harremanaki J. /12 (2005-I) *Revista de relaciones Laborales*, Universidad del País Vasco.
- Carenzo, S. y Fernández, M.I. (2011) El asociativismo como ejercicio de gubernamentalidad: “cartoneros/as” en la metrópolis de Buenos Aires. *Revista Argumentos Nueva Época*, Año 24, N°. 65, Ed. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.
- Carenzo, S. y Miguez, P. (2010) De la atomización al asociativismo: Reflexiones en torno a los sentidos de la autogestión en experiencias asociativas desarrolladas por cartoneros. *Revista Maguaré*, N°24 - Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Castelao, M.E. (2016) Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, Año LXI, núm. 227 mayo-agosto de 2016 μ pp. 349-378μ ISSN-0185-1918 Universidad Nacional Autónoma de México.
- Caffentzis, G Y Federicci, S. (2015) Comunes contra y más allá del capitalismo. *El Aplante: Revista de Estudios Comunitarios*, N°1. Puebla-México.

- Cruz, A. (2006) A diferença da igualdade: a dinâmica da economia solidária em quatro cidades do Mercosur / Antônio Carlos Martins da Cruz. – São Paulo: Campinas.
- Coraggio, J.L (2011) *Economía social y solidaria, El trabajo antes que el capital*. Quito-Ecuador: Ediciones Abya-Yala.
- Coraggio, J.L (2016) (Org) *Economía social y solidaria en movimiento*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Dussel, E. (2014) *16 Tesis de economía política: Interpretación filosófica*. México: Siglo XXI.
- Guerra, P. (2010) *La Economía Solidaria en Uruguay. Caracterización de sus emprendimientos y opinión de los trabajadores autogestionados*. Montevideo: KOLPING.
- Gutiérrez R. (2017) *Horizontes comunitarios-populares: Producción de lo común más allá de las políticas estado-céntricas*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Hintze, S (2009) La política es un arma cargada de futuro: la economía social y solidaria en América Latina, Programa de Becas para Investigadores Senior CLACSO-Asdi 2008.
- Hopp, M. y Frega, M. (2012) Trabajo asociativo y políticas sociales: tensiones y potencialidades en la experiencia de implementación de “Argentina Trabaja”. *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social Año 2 - Nro. 3*. Universidad de Buenos Aires. Argentina.
- Laval, Ch. Y Dardot, P. (2014) *Común. Ensayo sobre la revolución del Siglo XXI*. España: Gedisa editorial.
- Laville, J.L. (2001) Economía Solidaria, A Perspectiva Européia. *Revista Sociedade e Estado, vol. XVI, n. 1-2*. São Paulo – Brasil. pp. 57-99.
- Laville, J.L. (2014) Mudança social e teoria da economia solidária. Uma perspectiva maussiana. *Sociologías, Porto Alegre, año 16, N° 36, mai/ago 2014*, pp. 60-73.
- Leite, M. de P. ET AL (2015) *O trabalho na Economia Solidária: entre a precariedade e a emancipacao*. São Paulo: Anamblume.
- Marañón, B. P et al (2012) *Solidaridad económica y potencialidades de transformación en América Latina una perspectiva descolonial*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Mészáros, I. (1999) *Más Allá del Capital: hacia una teoría de la transición*. Venezuela: Vadell Hermanos.
- Neves, D. (2013) *Economía Solidária e Serviço Social No Brasil*. São Paulo: Ed. Outras Expressões.
- Offe, C. (1992) *La sociedad del trabajo: problemas estructurales y perspectivas de futuro*. Madrid: Alianza Universidad.
- Ostrom, E. (2002) Reformulating the Commons, *Ambiente & Sociedade - Ano V – N° 10 – 1° Semestre de 2002*. Brasil.
- Paniago, C. (2012) *Mészáros e a incontrolabilidade do Capital*. São Paulo: Instituto Lukács.
- Pastorini, A. (2016) Consideraciones sobre las políticas sociales en América Latina: el proceso de asistencialización de la protección social. *Revista Trabajo Social, N° 22 y 23, I SSN 1794-984X*. Medellín-Colombia.
- Pastorini, A. (2018) Los fundamentos del modo de producción capitalista como clave para analizar las políticas sociales. Mimeo.

- Pérez Sainz, J.P. y Mora Salas, M. (2006) Exclusión social, desigualdades y Excedente laboral. Reflexiones analíticas sobre América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 68 Núm. 3. México.
- Pérez Sainz, J.P. y Mora Salas, M. (2009): Excedente económico y persistencia de las desigualdades en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 71 N° 3. México.
- Poteete, A. et, al (2012) (Org) Trabajar juntos: acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica / Amy R. Poteete, Marco A. Janssen, Elinor Ostrom; traducción Lili Buj Niles con la colaboración de Leticia Merino. --México: UNAM, CEIICH, CRIM, FC, cPS, FE, IIEc, IIS, PUMA; IASC, CIDE, Colsan, CONABIO, CCMSS, FCE, UAM, 2012.
- Quijano, A. (2014) Colonialidad del Poder y clasificación social, En B. Santos de Souza y M. P. Meneses (EDS) *Epistemologías del Sur (Perspectivas)*. España: AKAL.
- Tapia, L. (2008) La reforma del sentido común en la dominación neoliberal y en la constitución de nuevos bloques históricos nacional-populares. En A. E. Ceceña, (coord.) *De los saberes de la emancipación y la dominación*. Buenos Aires: CLACSO.
- Torrelli et al (2016) Informe final del proyecto: Mapeo, caracterización y desafíos de la Economía Solidaria en Uruguay. UEC-INACOOOP-CSIC, mimeo. Acceso: [www.extension.edu.uy](http://www.extension.edu.uy).
- Wellen, H. (2012) *Para a crítica da "Economia Solidária"*. São Paulo: Outras Expressões.
- Zibechi, R. (2010) *Movimientos y Emancipaciones: del desborde obrero de los 60' al <combate a la pobreza>*. Montevideo: Alter.

# **Tendencias en la concepción de familia en las políticas sociales. Un estudio en América Latina**

María Paola Musso Boedo y Marta Cimarosti

## **Introducción**

Esta investigación se propone identificar tendencias en relación a las concepciones hegemónicas sobre familia que subyacen en las políticas sociales en América Latina en la contemporaneidad, considerando en tal sentido particularidades y convergencias de los países que integran esta fracción del continente.

En tal sentido, estas concepciones se inscriben en una perspectiva de análisis que procura romper con una mirada a-histórica tanto de la familia como del Estado, inscribiendo su comprensión en el marco de las condiciones de reproducción del modo de producción capitalista en las primeras décadas del siglo XXI.

Considerar las particularidades de la reproducción del capitalismo en la contemporaneidad nos remite ineludiblemente al año 2008 donde acontece una de las expresiones mundiales de la crisis capitalista. En dicho contexto irrumpe la denominada por Fraser (2016) crisis de la reproducción social que va a afectar a la familia como espacio privilegiado para la consecución de los objetivos de reproducción de la fuerza de trabajo, y dentro de las familias de manera particular a las mujeres.

En este abordaje, la comprensión de la familia se plantea como una relación social, desnaturalizando su configuración en el marco de las determinaciones inherentes a las relaciones sociales de producción (Vogel, 1979; Pantanali, 2019; Mallardi y Cañizares, 2020). La familia patriarcal, heteronormativa y monogámica, se constituye en el modo privilegiado por el capitalismo para garantizar las condiciones de su reproducción (Arruzza y Bhattacharya, 2020).

En el proyecto del capital, a la familia le es asignada prioritariamente la responsabilidad de la reproducción social de la fuerza de trabajo y la doble opresión de las mujeres se funda en que son ellas a quienes -en el marco de la lógica deshumanizante de la acumulación capitalista- se les adjudican estas tareas reproductivas, que se presentan subordinadas y devaluadas en relación a las productivas (Ferguson, 2020).

Considerando al Estado -como se ha adelantado en la presentación de este libro- como construcción social con centralidad en la dinámica económica, en las relaciones sociales y en el comando político de las decisiones del modo de producción capitalista (Mandel, 1987; Pastorini, 2019) y las políticas sociales como respuesta a las necesidades subjetivas y objetivas de las interrelaciones sociales en la esfera de la producción (Pastorini, 2019); la intencionalidad de este proceso investigativo es develar en la dinámica de lo real -en una expresión particular de las políticas sociales como son los programas de transferencia condicionada- como su acceso, permanencia y egreso se

configura como síntesis que expresa el modo de ser familia hegemónico que se pretende reproducir.

En este análisis, se comprende las políticas sociales desde su relación fundamental con la preservación y control de la fuerza de trabajo -en el caso analizado la fuerza de trabajo excedente- mediante un doble proceso de individualización y privatización de los problemas sociales (Netto, 2002), que se organizan en un conjunto de prácticas de inducción comportamental cuyo horizonte se orienta a reforzar el carácter moral de los problemas sociales y el disciplinamiento psicosocial de la población (Mallardi y Fernández, 2019), reproduciendo material e ideológicamente un modelo de relaciones sociales funcionales a la reproducción del capital.

### **Estrategia metodológica**

Metodológicamente este proceso se plantea a partir del análisis de las concepciones de familia que se desprenden de los programas de transferencia condicionada (en adelante PTC) como expresiones particulares que concretizan las políticas sociales destinadas a los sectores de mayor pobreza, comprendiendo que dicha condición profundiza la incidencia estatal sobre los modos de ser familia que deben ser acreditados para el acceso a las prestaciones.

Sin desconocer la configuración del Estado como espacio de disputas, reconocemos que el mayor grado de dependencia estatal para la reproducción de la vida de las familias se constituye en una situación singular que acrecienta las posibilidades de intervención de las agencias estatales en la cotidianidad familiar, determinando acciones y conductas “esperadas” que deben ser llevadas a cabo por los grupos familiares -y frecuentemente dentro de las familias por las mujeres- para acceder y permanecer como población beneficiaria de los programas.

Se utilizarán como eje ordenador en esta indagación, los programas de transferencia condicionada publicados en la base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, del Observatorio de Desarrollo Social de la CEPAL en el año 2021<sup>1</sup> donde se presentan en relación al tema los programas vigentes en veintiún países del área territorial mencionada.<sup>2</sup>

Complementariamente, se recuperará el análisis de spots publicitarios y material de difusión de los programas de transferencia condicionada publicados por los gobiernos de los países estudiados, considerando que las ideas que dichas expresiones sintetizan y pretenden transmitir (tanto desde la palabra como desde la imagen) son relevantes en términos de la lectura de los discursos estatales sobre la familia y su funcionalidad asignada en la reproducción social.

---

<sup>1</sup> Publicado en: <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>

<sup>2</sup> En anexo 1 se sintetizan los PTC vigentes y objetivos generales de cada uno de los países estudiados.

En este proceso de acercamiento a la realidad se plantea el entrecruzamiento de diversas variables de análisis para comprender las nociones hegemónicas sobre familia que pretenden reproducirse. Dichas variables son las siguientes:

- *La noción de personas destinatarias*, en relación a ello resulta relevante conocer cómo se plantea esta categoría, si se centra en la unidad familiar; en personas particulares con determinadas características; en la niñez u otras nociones, con la finalidad de develar cuál es la noción de “persona merecedora de las políticas sociales” que plantean los programas.
- *Objetivos de los programas de transferencia condicionada* para el análisis de la educación, salud y nutrición como objetivos centrales de los programas.
- *La inducción comportamental* como criterio de sostenibilidad del programa. Las condiciones para sostener el programa se presentan como una determinada relación entre la familia y el medio; donde se indican expresamente acciones que necesariamente deben inscribirse y ser asumidas en el cotidiano familiar para sostener el acceso a esta prestación. Esta lectura implica identificar variables de género que se entrecruzan en estos “comportamientos esperados”, así como, concepciones relativas tanto a la organización social del cuidado como a los procesos de provisión de recursos.
- *Políticas de Egreso*, en relación a la centralidad de la responsabilidad de la familia para cumplir los objetivos de los programas, el horizonte esperable hacia el cual la persona destinataria debe transitar.

Se plantea una escritura de diálogo entre conceptualizaciones teóricas a las cuales se adhiere desde el equipo de investigación con el análisis de las realidades estudiadas, desarrollando las diferentes dimensiones analizadas de los PTC. Se comenzará abordando criterios de selección de la población beneficiaria en tanto condiciones que deben acreditarse para el acceso a los programas.

### **Pautas o criterios para una “adecuada” selección de la pobreza: la noción de personas destinatarias**

Considerando, como se ha adelantado en el modo de producción capitalista, a la familia le es asignado el rol de reproducción social de la fuerza de trabajo (Ferguson, 2020), resulta de interés identificar criterios para definir la población a la cual se destinan los programas. Se observa en tal sentido una tendencia significativa a la noción de “**familia como destinataria**” vinculada al reconocimiento de su imposibilidad/incapacidad de cumplir las funciones reproductivas asignadas, y a partir de ello los PTC, como particular expresión de las políticas sociales, aparecen en una modalidad subsidiaria o compensatoria ante estas funciones no resueltas de manera autónoma por la familia.

En el territorio analizado la **condición de pobreza** resulta central para el acceso a los PTC. En algunos de los países estudiados, se incluyen como grupos poblacionales beneficiarios aquellos que presentan indicadores de **pobreza** (México, Guatemala,

Belice, Uruguay, Trinidad y Tobago, Paraguay, Costa Rica, Perú) y/o **vulnerabilidad** (Jamaica y México) incorporando en dichas categorías la presencia de al menos alguno de los indicadores que dan cuenta de imposibilidad de resolución de las necesidades relativas a la reproducción biológica.

En otros países, esta focalización asume rasgos más estrictos al reducir el beneficio a familias que presentan indicadores de agudización/profundización de la pobreza, reconocidos en la categoría de **extrema pobreza** (Honduras, República Dominicana; Brasil, Chile; Haití; Nicaragua; Panamá).

En algunos casos, combinados a las categorías anteriores y en otros de manera independiente, se identifica como otra tendencia la **determinación geográfica** como portadora de la cualidad de acceso al beneficio. Algunos ejemplos: en Ecuador se plantean estrategias para garantizar el acceso a la prestación mediante efectores públicos en sectores censales muy dispersos (como en la Amazonía); en El Salvador para identificar los grupos beneficiarios se refieren a un “mapa de pobreza y exclusión social” con énfasis en los municipios rurales o en asentamientos urbanos en extrema pobreza; en Haití también se identifican sectores de “pobreza geográfica” en los cuales se delimitan zonas de acceso a las prestaciones; en el caso de México se utiliza el criterio de pertenencia a una zona urbana con un 50% de hogares pobres lo que implica su selección mediante el método de focalización comunitaria; en Perú, aunque el programa es nacional, opera principalmente en zonas rurales, la focalización se centra en distritos y centros poblados con un nivel de pobreza superior al 40%; en países como Honduras, Nicaragua y Panamá también se menciona expresamente la determinación geográfica como condición de acceso.

Un dato particular relacionado al área geográfica se identifica en Colombia donde las prestaciones cambian sus condiciones a partir del lugar donde viven quienes son definidos como población beneficiaria; en relación a la nutrición se otorga a familias con integrantes menores de 7 años en zonas rurales o escasamente urbanizadas, ampliando la franja etaria a 11 años en las grandes ciudades, y en relación al bono educativo se incrementa en áreas urbanas calificadas como grandes ciudades donde se otorgan prestaciones que garanticen el acceso a escolaridad secundaria, reduciendo este bono exclusivamente a la escuela primaria en zonas rurales y en la amazonia. En el mismo sentido, en El Salvador, el bono educativo varía en edades según vivan en zona urbana (0-21 años) y zona rural (5-15 años).

Una singularidad reconocida en los programas bolivianos es la asignación de alimentos de alto valor nutritivo, pero considerando variaciones según hábitos territoriales de la población destinataria.

Otra dimensión de esta determinación geográfica, que resulta de interés en diversos países, es que se explicita que la asignación se define a partir del **presupuesto territorial**, no existiendo en tal sentido una vinculación directa con la necesidad que se acredite. (Brasil; Chile; Colombia, Panamá).

En el caso particular de Argentina, la vinculación entre el acceso al beneficio del PTC está dado por la situación de **carencia de empleo**, incluso de trabajo formalizado, incluyendo como posibles personas beneficiarias a quienes trabajan en el sector informal, así como a personas desempleadas, aquí la prestación asume características de derecho con carácter universal por la sola portación de dicha cualidad.

Como adelantamos, aunque la categoría **“familia como destinataria”** se presenta mayoritariamente como condición de base, se consideran criterios sobre su constitución para ser beneficiarios de los PTC. Hallamos como tendencia **la condición de niñez o mujer embarazada** para el acceso a los programas. En tal sentido, identificamos países en los cuales la condición de niñez se vincula al acceso al programa: Argentina (hasta 18 años, con discapacidad sin límite de edad; mujeres embarazadas); Bolivia (hasta 2 años Bono Niño Niña Madre Juana Azurduy y de 6 a 21 años Bono Juancito Pinto); Colombia (familias con integrantes menores de 18 años); Costa Rica (anudada a la escolaridad primaria y secundaria); Guatemala y México (0 a 15 años); Ecuador (Desnutrición Cero para menores 1 año y mujeres embarazadas; Bono Desarrollo Humano: familias en situación de extrema pobreza con integrantes menores de 16 años); El Salvador (mujeres embarazadas o personas hasta 21 años); Haití (integrantes de la familia cursando el nivel educativo primario). Se incluyen con esta condición Belice, Colombia, Honduras y Panamá.

Esta tendencia significativa a considerar la niñez como condición que define a la familia (al menos a la familia destinataria de programas estatales) remite directamente a concepciones que anudan su sentido y función social como espacio privilegiado para resolver la reproducción material y subjetiva de quienes la integran, lo cual se vincula a su funcionalidad en el modo de reproducción capitalista.

La familia en su forma capitalista como síntesis de tendencias patriarcales, heteronormativas y monogámicas, se caracteriza por la definición de responsabilidades y actividades legítimas para cada uno de los sexos, al mismo tiempo que, por la separación de la familia en su conjunto de la esfera pública, adquiere connotaciones como principal centro para la reproducción de la fuerza de trabajo. Se trata de un proceso de privatización de la esfera de reproducción, es decir, aquellas actividades orientadas a garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo en el plano físico, mental y emotivo (Mallardi y Cañizares, 2020: 175).

En la línea de lo planteado por los autores, esta privatización de la esfera reproductiva como lógica funcional al capital, en el caso de las familias pobres requiere direccionar recursos estatales que contribuyan a tal objetivo, los cuales deben asignarse a partir de condicionalidades que garanticen esta funcionalidad.

Continuando el proceso analítico, se identifican países donde no se plantea como condición la niñez para el acceso a los programas. Podemos referir en tal sentido la situación de Jamaica (apunta a la familia en situación de pobreza, considerando las diferentes edades del ciclo vital); el caso del Bolsa Familia de Brasil y del Ingreso Ético Familiar en Chile. En Uruguay se identifican dos programas, uno de ellos dirigidos a la niñez y adolescencia de manera directa y el otro a personas en situación de pobreza sin especificar rango etario. En Perú los programas refieren a familias con condiciones como

población meta. En Ecuador, El Salvador y Paraguay se incluyen además de la niñez a personas mayores de 65 años y/o con discapacidad. Otros países identificados focalizan en la familia y su condición de pobreza sin considerar específicamente la niñez son Nicaragua, República Dominicana, Trinidad y Tobago.

Un análisis particular merece la mención incluida en los programas de transferencia condicionada de varios de los países estudiados, relativos a su asignación a las familias indígenas. Algunos países mencionan a las familias indígenas expresamente como destinatarias, inclusive destinatarias prioritarias (Colombia, Guatemala, México y Paraguay).

En el caso de Paraguay, por ejemplo, en relación a las condiciones de egreso no se une necesariamente a la condicionalidad educativa. Perú considera la inclusión a su programa a la totalidad de las familias indígenas de la amazonia.

Estos indicadores dan cuenta de las condiciones de pobreza/extrema pobreza de las comunidades originarias en Latinoamérica, lo cual se explica desde los procesos históricos de expropiación de sus recursos naturales, así como de incidencia sistemática sobre sus organizaciones sociopolíticas, económicas y sobre sus prácticas culturales.

Cerrando el apartado, consideramos de interés incluir otras condiciones específicas que se anudan a la categoría “familias destinatarias de los programas de transferencia condicionada” además del atributo de “pobreza/extrema pobreza”. En tal sentido, identificamos en Colombia la condición de familias desplazadas por la violencia interna; en Costa Rica se combina con otros programas de prevención y atención de la violencia hacia las mujeres; en Chile la condición de niñez en situación de calle, personas adultas mayores y menores de edad con sus madres o padres en situación de privación de libertad; en Guatemala niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual; Paraguay y Brasil consideran además como condición prioritaria de acceso el trabajo infantil.

Con respecto a la discapacidad mencionan expresamente la consideración como prioridad de acceso Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

En este último país se recupera como significativa la incorporación a partir de 2012 de la “Tarjeta Uruguay” que incluye entre sus beneficiarias a las personas trans (transexuales, travestis y transgénero) tensionando de alguna manera la concepción genérico binaria.

Continuando en el análisis de la población beneficiaria, merece una mención aparte recuperar las imágenes que se asocian a la difusión de los programas en Paraguay, donde se observan niñeces con piel oscura y estética indígenas, que llegan por balsa o senderos de montaña, incluso en avión hidrante al centro comunitario. Resulta interesante como visibilizan las condiciones de precariedad habitacional de sus familias de origen, con ilustraciones de viviendas con fogones en la tierra para cocinar, sin acceso al agua potable ni a la electricidad, así como la incidencia del hábitat, de las modalidades de traslado en los procesos de socialización y participación comunitaria.

También en Paraguay se recuperan imágenes de niñeces en situación de trabajo en oficios como limpieza de zapatos, cargando bolsas de papas y zapallos, vendedores ambulantes, lavando vidrios, dividiendo la basura, en situaciones de mendicidad.

Podríamos decir que, en los spots publicitarios de este país, resulta explícita la vinculación entre los programas y la condición de pobreza material de las personas que perciben estas prestaciones.

Dando continuidad al análisis, continuaremos desarrollando los objetivos que se identifican en los PTC que refieren directamente a dimensiones constitutivas de la reproducción social: la educación, la salud y la nutrición.

### **Objetivos de los programas: educación, salud y nutrición**

Podemos identificar como tendencia que unifica a los programas analizados la centralidad entre sus objetivos de **incidir sobre las condiciones de nutrición, educación y salud** de la población destinataria. En algunos de los programas convergen estos tres objetivos o dos de ellos; mientras que otros programas atienden alguna de estas dimensiones.

Se observa como tendencia la intencionalidad prioritaria de incidir sobre la **educación**, consignándose que -a excepción de Trinidad y Tobago- la totalidad de los países estudiados lo incorpora como uno de sus objetivos centrales (Argentina, Brasil, Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay).

En segundo lugar, se ubica el objetivo de incidencia sobre la **salud** que se presenta en los programas de transferencia condicionada por dieciséis países: Argentina, Brasil, Belice, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y República Dominicana.

Finalmente, y siempre en el marco de los tres objetivos priorizados, hallamos que la intencionalidad de incidencia sobre la **nutrición** se expresa en trece países: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago.

Desde una lectura conjunta y recuperando la consideración de la familia como principal responsable de la reproducción social, podemos observar en los PTC una jerarquización de la intencionalidad de incidencia sobre la reproducción de la subjetividad -en tanto acciones definidas para “moldear” a las personas, transmitiendo actitudes, habilidades, calificaciones y disciplinas funcionales al trabajo (Arruzza y Bhattacharya, 2020) en relación a la reproducción material, ello es del cuerpo de quien trabaja. La centralidad de la asistencia escolar y de la posterior continuidad educativa claramente se inscribe en el sentido mencionado.

Esta cuestión nos genera algunos interrogantes a partir de la tensión que se presenta en relación a la condición de acceso a los PTC -centralizada en la imposibilidad de

reproducción material- y sus objetivos centrales que aluden a incidir sobre la reproducción subjetiva, tensión que enuncia y denuncia, la situación de mayor posibilidad de incidencia estatal sobre el modo de ser familia sobre la pobreza, explicitando la dimensión política que pretende ocultarse tras la gestión intencionalmente fragmentada de la “cuestión social”. Recuperando los aportes de Netto:

Todo el empeño burgués consiste en retirar la “cuestión social” del campo de la política – en privarla de su contextualización clasista (fundamentado en la retórica de la armonía entre capital y trabajo), en tornarla inmune a proyecciones asumidamente políticas (fundamentado en el rechazo a la “ideologización”). El ocultamiento de la dimensión política medular de la “cuestión social” constituye el eje central de la política burguesa para su enfrentamiento en la edad del monopolio (1997: 5).

Desde la perspectiva de análisis que se viene sosteniendo entonces, la interrelación que los PTC sintetizan en relación a garantizar la reproducción material, pero en ese acto, condicionar una determinada modalidad de reproducción subjetiva, expresa la dimensión política y económica que pretende invisibilizarse en la “cuestión social”.

Con la intención de abonar en estas reflexiones, avanzaremos ahora en identificar cómo se plantea la distribución de funciones familiares tanto productivas como reproductivas en relación al género.

### **Funciones familiares: Género, producción y reproducción social**

En relación a los roles familiares, se visualiza una tendencia tanto a la imagen de la **familia nuclear heterosexual** como modelo de familia, así como a la identificación de la **mujer-madre como responsable prioritaria** del cumplimiento de los objetivos de los programas, desde un planteo de la organización del cuidado basado en el trabajo no remunerado de las mujeres. La imagen de la mujer- madre se reitera asociada a quién garantiza la asistencia a la escuela, la atención de la salud y la adecuada nutrición.

En spots publicitarios vinculados a la difusión de los programas se observa claramente una sobrerrepresentación de las mujeres como destinatarias de los programas con un énfasis en la figura de la mujer embarazada y de la infancia (spots publicitarios de los programas en Belice, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Jamaica, Guatemala, México) aunque también se reitera la presencia de mujeres incluso en algunos casos la figura de la mujer adulta mayor asociada directamente al cuidado (por ejemplo en el programa Bolsa de Familia de Brasil).

La **figura masculina** en general solo aparece en imágenes publicitarias incluida en un grupo familiar que reproduce el modelo de familia heteronormativa, monogámica y nuclear, podemos citar en tal sentido spots observados de Ecuador, Uruguay y Guatemala. En el caso de Bolivia, particularmente en la difusión del programa Juancito Pinto, puede observarse la imagen de la figura masculina en la puerta de la institución bancaria; dando cuenta de la vinculación de la figura paterna como aquella proveedora de recursos económicos, en este caso mediante el cobro del subsidio.

Otra particularidad que merece ser analizada se recupera en Perú, donde se incorpora como posible receptor del programa a los “padres viudos” dando cuenta de la asociación del cuidado con la figura masculina estrictamente ante la ausencia (expresamente indicada por su muerte) de la mujer.

Se halla también la figura masculina asociada directamente al funcionario/político/médico, resultan significativos como ejemplo spots observados en Honduras con imágenes de mujeres pobres y niñas en una clara situación de angustia (llorando) y en actitud de consuelo las figuras masculinas mencionadas.

El mandato de la **heteronormatividad** en la constitución familiar y **división sexual del trabajo** se expresan visualmente en las imágenes del programa jamaicano, donde se muestran madres en situaciones de cuidado de la infancia junto a sus parejas hombres con herramientas en mano. En el mismo sentido, en Ecuador se observa como particular la imagen de la mujer con su máquina de coser, como tarea que, aunque puede ser productiva, resulta habilitada por su asociación directa en el ámbito de lo doméstico.

En Argentina, la horizontalidad en la posibilidad de percibir el programa a padre, madre, tutor o familiar, de alguna manera habilita otras configuraciones de los núcleos familiares receptores.

### **Inducción comportamental**

El acceso a los programas se anuda a características que deben portarse - desagregadas precedentemente - y su sostenibilidad se vincula a la obligatoriedad de cumplir con determinadas condicionalidades que refieren a una sumatoria de prácticas diversas que necesitan ser llevadas a cabo.

Podemos rastrear esta tendencia en la configuración de la racionalidad de las políticas sociales en la sociedad capitalista que, desvinculando a los problemas sociales de su génesis en las determinaciones socio-históricas, procura transferir de manera directa a las personas involucradas la responsabilidad sobre las situaciones que transitan (Netto, 1997). En dicho encuadre, la inducción comportamental se expresa como conjunto de acciones direccionadas a quienes integran una unidad familiar con la intencionalidad que desarrollen determinadas formas de pensar y de actuar en su vida cotidiana (Mallardi y Fernández, 2019).

Se deposita en las familias la responsabilidad de acreditar, mediante diversos formatos preestablecidos, el cumplimiento de las condicionalidades que refieren en general a la presentación periódica de constancia de asistencia escolar, de atención materno infantil, vacunación, controles pediátricos y controles médicos de la mujer embarazada. En algunos casos, para recibir el programa la familia debe firmar un convenio/contrato de corresponsabilidad, expresando su compromiso con las condiciones establecidas como por ejemplo en El Salvador, República Dominicana y Chile.

Cuando las familias no cumplen con las condicionalidades, en algunos países directamente se inhabilita el acceso a los programas y en otros se sanciona mediante

reducciones progresivas en la asignación otorgada, que serán dadas de baja o se les volverá a asignar lo establecido según cumplan o dejen de cumplir las condiciones.

En Guatemala se observa una particularidad en el acceso al programa que es el consumo de menos de 200 kilovatios de luz, y ello se constituye en una significativa limitación en familias que no cuentan con dicho servicio, situación que se invisibiliza desde la gestión estatal del programa que presupone la universalidad en este acceso.

Puede observarse a nivel general, que las condicionalidades que sustentan la posibilidad de percibir los PTC poseen definiciones bastante precisas relativas a las personas que prioritariamente deben recibir educación y salud, definiciones donde el género y el grupo etario asumen particularidades según los países, resultando como tendencia predominante la franja de edades vinculadas a la escolaridad primaria y secundaria, así como a la atención sanitaria de la mujer y la niñez. También, se identifica que con mayor o menor grado de rigidez y/o flexibilidad, se establecen condiciones que garanticen la vinculación del programa con el objetivo pretendido en su implementación, como una de las expresiones que materializa la incidencia estatal sobre la organización familiar.

Además de la presentación de constancias que acrediten los objetivos de los programas, se reitera como tendencia la obligatoriedad estipulada para la población beneficiaria de aceptar el acompañamiento familiar y socio comunitario (Chile, Colombia; Honduras, Paraguay, Perú). Este acompañamiento se plantea tanto desde profesionales con desempeño en el Estado que cumplen dicha función o mediante la figura de referentes entre la misma población beneficiaria que contribuyan al cumplimiento de las condicionalidades de sus pares. Tal es el caso de las “Madres líderes” en Perú que contribuyen al cumplimiento de los objetivos del programa en corresponsabilidad con el Estado, se trata de mujeres beneficiarias que asumen este rol, garantizando que se cumplan los requisitos tanto al interior de su hogar como en otras familias de su comunidad.

En este sentido, se identifican en Paraguay dispositivos de cuidado estatales relativos a salud, alimentación y atención de la niñez que funcionan como centros abiertos comunitarios, lo cual resulta de interés como expresión particular del principio de responsabilización del cuidado por parte del estado.

Otra de las condicionalidades identificadas refiere a la obligatoriedad de participación de las familias en grupos o actividades comunitarias vinculadas a la educación y capacitación. En este sentido, se observa en República Dominicana la inclusión en dichos espacios de acciones de concientización relativa al medio ambiente, orientando en la reducción del consumo de luz y agua, así como en el adecuado tratamiento de desechos a las familias en extrema pobreza, lo cual al menos genera interrogantes relativos a cierta idealización y homogeneización de la inducción comportamental.

En el caso de Costa Rica se plantean intervenciones interinstitucionales destinadas a romper el ciclo de violencia, a promover prácticas de crianza de igualdad de género, de

corresponsabilidad social en los cuidados, planificación familiar, salud y reproductiva, desarrollo y empoderamiento social para el logro de la autonomía económica.

Estos planteos son concordantes con enfoques discursivos centrados en la idea de “capital humano y autogestión del desarrollo”, que pregonan el mejoramiento de las condiciones de vida de la población a partir del apoyo del gobierno y de acciones de superación individual (Chile, El Salvador, República Dominicana).

### **Condicionalidades en relación a la Educación**

En relación tanto a la definición de la población beneficiaria de los bonos educativos, así como a las condicionalidades hallamos propuestas heterogéneas según los países.

Se reitera en los países estudiados la tendencia a asociar el beneficio con determinada edad cronológica, hallándose diferentes posibilidades:

- Programas destinados exclusivamente a la escolaridad primaria (entre 6 y 14/15 años) en países como Guatemala, Haití y Perú.
- Programas que incluyen nivel preescolar y primario, iniciando la prestación a los 4/5 años (Argentina, Costa Rica, Colombia, Belice, Ecuador).
- Programas que incluyen niveles primario y secundario (desde los 6 años hasta los 16/17/18 años) Argentina, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Panamá, Uruguay, República Dominicana.
- Países que incorporan a personas beneficiarias mayores de 18 años (Bolivia hasta 21 años; Costa Rica hasta 25 años; México hasta 29 años).
- Países que explicitan la incorporación de la educación especial (Bolivia, Panamá).

Resultan de interés algunas particularidades definidas a partir de la localización y género de la población beneficiaria: por ejemplo, en El Salvador se otorga el programa a personas entre 5 y 15 años en zonas rurales, aumentando significativamente la franja etaria entre 0 a 21 años en zonas urbanas. Además de ello, se otorga transferencia plana en zonas rurales, mientras que, en la zona urbana se va incrementando de acuerdo al grado escolar y el género masculino, incluye posibilidad de beneficiario directo a partir del 7mo año. En el mismo sentido, una particularidad observada en Jamaica es que las transferencias educativas son diferenciales según género, con un monto 10% mayor para los varones. Contrariamente, en el caso de México el incremento se otorga en relación a mayor grado escolar y al género femenino.

En relación a las condicionalidades, en general se consigna como obligatoria la presentación de constancia de escolaridad y asistencia regular a establecimientos educativos. La tendencia más marcada refiere a una obligatoriedad de asistencia del entre el 80 y el 85% (Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá, Paraguay, Perú, México y República Dominicana) reduciéndose ese porcentaje al 75% en Ecuador.

Se observan otras particularidades como: en vez de plantear un porcentaje de inasistencias se establece la suspensión de la prestación por más de 4 inasistencias injustificadas a la escuela por mes en El Salvador; los menores de 15 años no deben realizar ningún tipo de trabajo para sostener la transferencia en Ecuador; se suspende el programa si quien recibe el programa reprueba 2 veces el curso en primaria o desaprueba hasta 3 asignaturas al finalizar el año educativo en secundaria en Panamá.

Como particularidad, en el caso de Brasil los motivos para justificar inasistencias se hallan sistematizados en un nomenclador.

Como una información diferente se observa en Panamá la doble asignación a estudiantes con puestos distinguidos por concurso general, sobresalientes en el deporte y bellas artes, eventos académicos y culturales, asistencia con discapacidad. La asignación permite el cursado en escuelas públicas o privadas (escuelas particulares) estableciendo en estas últimas un límite al cobro de matrícula.

Resultan de interés imágenes recuperadas de la difusión del programa educativo en Costa Rica donde se observa una familia monoparental en una situación idealizada en relación a infraestructura y equipamiento observado en acceso a electricidad, conexión a internet, presencia de tecnología en dispositivos como pc o netbook. Surgen preguntas sobre la vinculación de esa imagen con la vida cotidiana de las familias en extrema pobreza, destinatarias del programa de transferencia condicionada.

En las imágenes asociadas a educación también se observan jóvenes con computadoras, sonriendo, denotando alegría. (México, Costa Rica).

### **Condicionalidades en relación a la Atención de la salud**

En relación a la atención de la salud se reitera la tendencia a jerarquizar como condicionalidades tanto la acreditación de controles prenatales; de la vacunación, así como la salud sexual reproductiva de la mujer, depositando en esta el control de la natalidad. Se observa en tal sentido la presencia del Estado en “consejerías de salud sexual y reproductiva” (Bolivia); asistencia obligatoria al menos una vez al año de mujeres y hombres en edad fértil a charlas sobre planificación familiar en centros de salud (Ecuador); propuestas de salud públicas de anticoncepción (Brasil); control ginecológico de las mujeres (Panamá); prevaleciendo como tendencia la focalización en la atención sanitaria de la niñez y la mujer embarazadas (Belize, Honduras, Paraguay, Perú, El Salvador).

En el caso de Guatemala resulta significativa la escasa o nula presencia relativa a la salud sexual promovidas por el Estado, se detectan únicamente experiencias aisladas promovidas desde organizaciones de la sociedad civil.

En el caso de Bolivia, se orienta a las mujeres en no reiterar embarazos con períodos menores a 2 años.

## Nutrición

Se reitera la tendencia a la identificación como grupos prioritarios de recibir el beneficio la infancia y la mujer embarazada (Colombia, Perú), en algunos países el otorgamiento es por familia, indistintamente del número de integrantes.

En Guatemala se realiza una transferencia en especies, cuya asignación no se apoya únicamente en la necesidad sino en la disponibilidad financiera del programa. En Uruguay se establece el tipo y cantidad de alimentos que pueden adquirirse con la tarjeta alimentaria. Es relevante considerar la experiencia de Paraguay donde además de la ayuda alimentaria familiar, se cuenta con centros abiertos con servicios alimentarios.

En relación a la suspensión de la prestación, resulta de interés el caso de Bolivia donde refiere que las beneficiarias que sean sorprendidas vendiendo, comercializando o intercambiando los productos del subsidio serán sujetas al decomiso de los productos mediante el CEDEM en coordinación con la policía nacional y con suspensión definitiva del subsidio, en los municipios rurales personal de salud en coordinación con las autoridades originarias podrán proceder con el decomiso debiendo de manera inmediata comunicar a la coordinación nacional para su suspensión.

En Colombia el criterio de suspensión es tres incumplimientos continuos o cuatro discontinuos durante un año a controles de desarrollo o jornadas de capacitación.

## Egreso relacionado al empleo

Se reitera una tendencia a plantear el empleo como salida de los programas de transferencia condicionada, en tal sentido se disponen acciones que deben realizarse durante el tiempo que se percibe la prestación que sean conducentes a dicha salida.

En general las propuestas apuntan a incluir como condicionalidad para sostener el cobro de las prestaciones, la asistencia a talleres y/o capacitaciones laborales tendientes al desarrollo de habilidades sociales, técnicas y vocacionales vinculadas al empleo (Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras, Panamá, Trinidad y Tobago). Con esta misma intencionalidad, en Chile se denomina a estas capacitaciones como acompañamiento socio laboral con la finalidad de *“mejorar la capacidad de los usuarios de empleabilidad”*.

Se identifican como particularidades en esta misma línea: las capacitaciones relativas al empoderamiento de las mujeres del hogar en Guatemala; en Ecuador y Haití se suma a estas capacitaciones la posibilidad de acceder a créditos para emprendedores; reiterando esta vinculación con las mujeres como destinatarias, en el caso de Haití se refiere específicamente a microcréditos para que las madres inviertan en su actividad laboral (identificada como pesca y/o agricultura) y al referirse a la capacitación se explicita el carácter de alfabetización tecnológica/digital en República Dominicana.

Resulta relevante la vinculación establecida entre pobreza, escasa capacitación y desempleo; a partir de la cual los PTS procuran incidir mediante una ruptura en esta linealidad que estaría propiciada por trayectos educativos, formativos, donde se

adquieren destrezas y habilidades, así como actitudes emprendedoras y por recursos económicos reducidos “microcréditos” para proyectos laborales.

Podría inscribirse en un sentido similar, la promoción del ahorro y el acceso a servicios financieros en países como Belice y Perú, en tanto conducta propia de la lógica de mercado que se pretende instaurar incluso en sectores sociales cuyos escasos recursos económicos proceden desde prácticas desmercantilizadas como son la asistencia pública.

### **Organización administrativa**

En relación a la forma de pago se observa una tendencia a la bancarización y digitalización de los pagos de los programas (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tobago). En algunos países, aunque también se halla bancarizado el pago, se indica expresamente que se prevén alternativas para la población beneficiaria no bancarizada (México).

Otros formatos de pago identificados, son pago en efectivo en eventos públicos o masivos en Colombia y El Salvador, o en las escuelas, con el apoyo del ejército en Bolivia.

Con respecto a la frecuencia del pago, coexisten tendencias al pago mensual (Argentina, Belice, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Trinidad y Tobago, Uruguay); bimestral (Colombia, El Salvador, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana) y trimestral (Haití, Panamá).

Si analizamos las unidades ejecutoras de los PTC, la tendencia más significativa es reconocer al Estado en sus diferentes organismos como unidad ejecutora de los programas (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay). Sin embargo, se observan países en los cuales, aunque se sostiene la presencia del Estado, se combina con organismos de la sociedad civil; por ejemplo, en Costa Rica existe un instituto mixto de ayuda social compuesto por el Estado, ONG y la Iglesia. En El Salvador y Guatemala articulan la ejecución el Estado, ONG y líderes comunitarios.

Una lectura global a la organización administrativa de los PTC da cuenta de su relevancia en tanto impulsar – incluso coaccionar - prácticas que deben ser asumidas por las familias beneficiarias, desde conocimientos necesarios para acceder al pago digitalizado y/o bancarizado hasta la asistencia a actos públicos con riesgos significativos de exposición social, estigmatización y clientelismo político. La vinculación del ejército y de la escuela al momento del pago claramente refiere el rol de estos dispositivos en términos disciplinarios.

La frecuencia del pago también se constituye en una decisión que induce/condiciona las dinámicas familiares, en términos de organización y administración de la vida doméstica y consiguientemente de la reproducción social.

Finalmente, la centralidad del Estado, acompañado en algunos países por organismos de la sociedad civil como la iglesia y referentes comunitarios, refiere las alianzas que se

gestan y los acuerdos que subyacen alrededor de la implementación de los PTC a las familias beneficiarias.

### **Consideraciones finales y nuevos interrogantes para continuar el análisis**

Esta investigación procura aportar dimensiones para dilucidar cuales son las concepciones hegemónicas sobre la familia que subyacen tras las políticas sociales, situando el análisis en los PTC al considerar que su direccionalidad a la población más pobre de América Latina habilita mayores posibilidades de transparentar dichas concepciones. En tal sentido, se han abordado diferentes dimensiones, identificando condicionalidades que pretenden inducir a las familias hacia modelos hegemónicos de organización y reproducción social.

La familia heteronormativa, nuclear y que asume el cuidado de la infancia; con pisos mínimos de nutrición y salud logrados; con la escolaridad y la capacitación que acrediten disponibilidad para el trabajo, se visualiza como tendencia explícita y horizonte que direcciona las intencionalidades y fundamentos de los PTC.

La división social y sexual del trabajo se ratifica, enfatizando la sobrerrepresentación de las mujeres en los roles relativos a la reproducción social, garantizando la asistencia escolar y los controles médicos de las personas menores de edad de la familia, así como su propia salud reproductiva, igualadas a cuerpos gestantes o con posibilidades de serlo.

Avanzando en niveles de mayor intervención sobre el cotidiano, hallamos ejemplos de países donde se les indica a las mujeres que alimentos deben comprar y se las amenaza con castigos si intentan su comercialización o intercambio. Incluso al planificar el egreso de estos programas, se condiciona a estas mismas mujeres a capacitarse y empoderarse mediante la aptitud para el empleo. Aptitud que nada dice de distribución o replanteo de la reproducción social, sino que simplemente la anexa a estas funciones, reiterando los conocidos procesos de doble o triple jornada laboral de las mujeres (Vogel, 1979; Varela, 2019; Arruzza y Bhattachayra, 2020; Ferguson, 2020).

Se vislumbran algunas notas discordantes en estas tendencias: los PTC para personas trans en Uruguay; los centros de alimentación y cuidado comunitarios en Paraguay; cierta horizontalidad detectada en Argentina en la posibilidad de percibir el programa del padre, madre, tutor o referente que de alguna manera habilita otras configuraciones de los núcleos familiares receptores, así como sobre quienes son responsables de la reproducción social. Sin embargo, son expresiones aisladas que no logran tensionar los fundamentos generales de los programas.

A partir del proceso analítico, se han desarrollado algunos hallazgos significativos, los cuales se inscriben en otros desarrollos similares que explican las particularidades de la reproducción social en el capitalismo contemporáneo (Fraser, 2016; Varela, 2020).

Consideramos que este proceso aporta a la problematización relativas a la incidencia real de estos programas en los modos de ser familia de la población empobrecida, a los

cambios y transformaciones en sus prácticas y comportamientos que suceden y que se resisten.

En tal sentido, este estudio en clave latinoamericana abre nuevas líneas de indagación relativas tanto al modelo hegemónico de familia que pretende reproducirse mediante los PTC, así como a las prácticas de resistencia que disputan dichas familias ante las condicionalidades que se anudan al acceso a las prestaciones.

Lo que consideramos ha quedado explicitado, y que debe ser retomado desde las lecturas que fundamentan los procesos de intervención del Trabajo Social, son las posibilidades que nos involucran como profesionales, tanto en favorecer el acceso a las prestaciones de los PTC desde su significatividad en la reproducción cotidiana de las familias pobres, así como desde la explicitación de sus intencionalidades, contribuyendo de esta manera en propiciar, incluso habilitar, ciertos márgenes de autonomía de estas familias en las decisiones inherentes a los modos de vivir y habitar su cotidiano.

## **Bibliografía**

- Arruzza, C. y Bhattacharya, T. (2020) Teoría de la Reproducción Social. Elementos fundamentales para un feminismo marxista. *Revista Archivos de Historia del movimiento obrero y la izquierda*. Marzo-agosto 2020.
- Ferguson S. (2020) Las visiones del trabajo en la teoría feminista. *Revista Archivos de Historia del movimiento obrero y la izquierda*. Año VIII, N.º 16.
- Fraser, N. (2016) Las contradicciones del capital y los cuidados. *New Left Review* 100. Septiembre-octubre 2016.
- Mallardi, M. y Cañizares, B. (2020) La familia como complejo social: un esbozo de sus múltiples determinaciones. En M. De Martino. *Trabajo Social con Familias. Dilemas teórico metodológicos, éticos y tecno-operativos*. U.R.U. Publicación digital ISBN: 978-9974-0-1795-5.
- Mallardi, M. y Fernández, E. (2019) *Cuestión social y políticas sociales. Crítica a sus fundamentos y expresiones contemporáneas*. Tandil: Puka Editorial.
- Mallardi, M. y Fernández, E. (2019) La inducción comportamental en los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada en América Latina. *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*. Año 9. Artículos seleccionados.
- Mandel (1987) *El capitalismo tardío*. México: Ediciones Era.
- Netto J. (1997) *Capitalismo monopolista y Servicio Social*. São Pablo: Cortez Editora.
- Netto (2002) Marxismo e familia. Notas para uma discussão. En M. Azzevedo y M. A. Guerra (org.) *Infância e violência doméstica: fronteiras do conhecimento*. São Paulo: Cortez Editora.
- Pantanali, S. (2019) Marxismo y feminismo. Elementos para pensar la actualidad de esta relación. En L. Rivero (comp.) *Trabajo Social y feminismos: perspectivas y estrategias en debate*. La Plata: CATSPBA.
- Pastorini (2019) Los fundamentos del modo de producción capitalista como clave para analizar las políticas sociales. En M. Mallardi y E. Fernández (comp.) *Cuestión social y políticas sociales. Crítica a sus fundamentos y expresiones contemporáneas*. Tandil: Puka Editorial.
- Vogel, L. (1979) Marxismo y feminismo. En *Monthly Review* (traducido por Mireia Bofill).

Varela P. (2019) ¿Existe un feminismo socialista en la actualidad? Apuntes sobre el movimiento de mujeres, la clase trabajadora y el marxismo hoy. *Revista Theomai. Estudios críticos sobre Sociedad y Desarrollo. N° 39.* ISSN 1515-6443.

Varela P. (2020) La reproducción social en disputa: un debate entre autonomistas y marxistas. *Revista Archivos de Historia del movimiento obrero y la izquierda. Año VIII, N° 16.* ISSN 2313-9749.

### Anexo 1: américa Latina - Programas de Transferencia Condicionada

País	Programas	Objetivos
<b>Argentina</b>	Asignación Universal por hijo (2009)	Mejorar la calidad de vida de la niñez y la adolescencia.
<b>Belice</b>	Creando oportunidades para nuestra transformación social (2011)	Impactar sobre la educación y control sanitario.
<b>Bolivia</b>	Bono Juancito Pinto (2006)	Incentivo a la matriculación, permanencia y culminación escolar.
	Bono Madre Niña Juana Azurduy (2009)	Garantizar el derecho a la salud y desarrollo integral de la primera infancia.
<b>Brasil</b>	Bolsa de Familia (2003)	Superar la extrema pobreza
<b>Chile</b>	Ingreso Ético Familiar (2012)	Mejor la salud y educación de la extrema pobreza.
	Subsidio único familiar (1981)	Destinado a colaborar en la mantención y crianza de personas dependientes por edad o enfermedad.
<b>Colombia</b>	Más familiar en acción (2011)	Inclusión de familias en situación de pobreza o desplazadas por la violencia interna
<b>Costa Rica</b>	Creemos (2020)	Acceso y permanencia en el sistema educativo de la población infantil
<b>Ecuador</b>	Bono de Desarrollo Humano (2003)	Protección social de las familias pobres
	Desnutrición cero (2011)	Eliminar desnutrición personas recién nacidas hasta el primer año de vida
<b>El Salvador</b>	Programa de apoyo a las comunidades solidarias (2009)	Apoyo a familias con integrantes menores de 21 años en situaciones de pobreza
<b>Guatemala</b>	Bono Social (2012)	Incrementar la escolaridad infantil, salud y nutrición.

<b>Haití</b>	Timammancherri – Lekol Timun (2015)	Mejorar las condiciones educativas de la niñez.
<b>Honduras</b>	Bono Vida Mejor (2010)	Interrumpir el ciclo intergeneracional de la pobreza.
<b>Jamaica</b>	Programme of advancement through health and education (2001)	Incidir en el acceso a la educación y salud de las familias vulnerables.
<b>México</b>	Becas para el bienestar Benito Juárez (2019)	Fortalecer la educación inclusiva de familias en situación de pobreza.
<b>Nicaragua</b>	Sin programas vigentes	
<b>Panamá</b>	Red de oportunidades (2006)	Reducción de la pobreza.
<b>Paraguay</b>	Abrazo y Tekopora (2005)	Disminuir y erradicar el trabajo infantil y mejorar condiciones de vida de las familias.
<b>Perú</b>	Juntos (2005)	Lucha contra la pobreza y desnutrición crónica infantil.
<b>República Dominicana</b>	Progresando con Solidaridad (2012)	Protección social familias en situación de pobreza.
<b>Trinidad y Tóbag</b>	Targeted Conditional cash transfer program (2005)	Trabajo psicosocial con familias en extrema pobreza.
<b>Uruguay</b>	Asignaciones familiares plan equidad (2008)	Impactar sobre la pobreza y estimular la permanencia escolar infantil y adolescente.
	Tarjeta Uruguay	

Elaboración propia, realizado a partir de la base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe del observatorio de Desarrollo Social de la CEPAL en el año 2021.

# **¿Combate a la pobreza? Respuesta estatal y políticas sociales en Centroamérica**

Lucía Brenes Chaves

## **Introducción**

Posterior a la firma de los acuerdos de paz en Centroamérica<sup>1</sup>, la esperanza de democratizar la región y con ella mejorar las condiciones de vida de la población, marcaron las iniciativas y los discursos de diferentes sectores durante las décadas de 1980 y 1990. Asimismo, la promesa esperada por la población estuvo anclada en superar las contradicciones y las desigualdades que han sido características en la región desde la independencia de España en 1821.

Sin embargo, tales promesas no se han materializado en acciones concretas para superar los niveles de pobreza y desigualdad que al día de hoy caracterizan a la región y, por el contrario, se han profundizado las diferentes manifestaciones de la cuestión social; al mismo tiempo que, aumenta la injerencia internacional, tanto a través de la inversión extranjera así como de las condiciones y sistemas de vigilancia para acceder a más préstamos que generan un mayor debilitamiento de las instituciones del Estado.

Por tanto, el presente documento busca, de manera apenas exploratoria, comprender esta relación que se ha venido estableciendo entre los gobiernos de la región y la limitada respuesta estatal a partir de varios procesos que han definido el carácter del Estado después de los procesos de pacificación de la región.

Para ello, primeramente, se analiza brevemente algunos acontecimientos que dieron origen a los conflictos armados en la región, el proceso de pacificación y la entrada del ajuste estructural que devinieron del Consenso de Washington; y, en segundo lugar, la respuesta estatal, en especial en las dos primeras décadas del siglo XXI.

## **Conflictos armados y pacificación en Centroamérica**

El punto crítico que desencadenó los conflictos armados en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, principalmente después de la década de 1970, estuvo siempre relacionado con la creciente pobreza y la concentración del poder y la riqueza en muy pocas manos; además, de la militarización del Estado y su vínculo con los gobiernos de los Estados Unidos. El acceso a tierras campesinas, a medios de producción en términos amplios, a la justicia y a la distribución de la riqueza, son algunas de las demandas que siempre han estado presente en los sectores de la población que han visto el crecimiento de sus

---

<sup>1</sup> Los Acuerdos de Paz fueron una serie de negociaciones que se dieron en tres períodos diferentes, entre 1981 y 1996, entre los presidentes de los países centroamericanos o sus representantes, cuya finalidad consistía en poner fin a los conflictos armados en la región y así generar un mejor ambiente para la inversión extranjera y el libre mercado, anunciado por los organismos internacionales en el marco del Ajuste Estructural. El primero en firmarse fue el de Nicaragua en 1989, después en El Salvador en 1992, y finalmente, en Guatemala en 1996.

países desde la marginalidad; y como parte de las demandas, la democratización de los países.<sup>2</sup>

En general, hasta avanzada la segunda mitad del siglo XX, los países centroamericanos se caracterizaron por tener gobiernos dictatoriales militares con alta concentración en los espacios de gobierno de la oligarquía más tradicional, la cual, además de tener el control de la tierra, también controlaba el comercio y otros sectores importantes de la economía; por lo tanto, la lógica de acumulación de capital tenía a un alto porcentaje de la población en la miseria.

Según Matul y Ramírez, para el caso guatemalteco, las fuerzas en el poder se entienden como un *“proceso en que se cohesionaron políticamente las élites civiles (primordialmente productivas y empresariales) y las militares (que dirigían directamente el Estado) en contra de la amenaza que significaban los grupos insurgentes.”* (2009: 14).

Esta conformación de los bloques en el poder, fue característica de la mayoría de los países de la región centroamericana después de la década de 1950, ya fuera por alianzas entre grupos económicos y militares o bien, porque las fuerzas militares estuvieran dirigidas por las mismas élites económicas, como sucedió en Nicaragua durante la dictadura de los Somoza, entre 1937 y 1979.

Esta característica de los gobiernos centroamericanos permitió que los niveles de violencia y represión en contra de la población fuera la constante por varias décadas, pues cualquier intento de levantamiento social o expresión de denuncia pública, era vista como una amenaza al orden establecido, y, por lo tanto, debía ser eliminado.

En medio de este contexto, la representación de los Estados Unidos a través de sus embajadas y empresas era constante y tenía una injerencia directa en las decisiones políticas de los países. Ya fuera por presencia directa de los marines en algunos países, por influencia de sus embajadores en las decisiones gubernamentales, o bien, por los compromisos adquiridos de los gobiernos de la región con las empresas estadounidenses, los países centroamericanos respondían directamente a los intereses de sectores específicos en detrimento de las necesidades y demandas de la población.

Guatemala, Honduras y Costa Rica fueron por muchos años, desde finales del siglo XIX hasta avanzada la década de 1980, el escenario ideal para la producción y exportación de banano, y la mayor producción estuvo en manos de empresas

---

<sup>2</sup> Si bien, en este documento interesa analizar la situación reciente de Costa Rica, en esta primera parte se omite debido a que su trayectoria en términos de la democracia formal, estuvo caracterizada por una relativa estabilidad producto de las medidas políticas, económicas y sociales que se tomaron posterior al conflicto armado de 1948. Después de la década de 1950, las élites políticas y económicas alcanzaron algunos niveles de conciliación en cuanto a las medidas económicas, reactivación de la economía a través del estímulo de la industrialización en algunos sectores, fortalecimiento de la producción agrícola y de otros bienes para consumo interno, y la nacionalización y ampliación del Estado interventor que se tradujo en el mejoramiento de las condiciones de vida de amplios sectores de la población, expresados en la cobertura nacional de la educación, salud pública, electrificación y potabilización del agua, entre otros. Dicha estabilidad se empieza a debilitar en la década de 1980, con el Ajuste Estructural y la reforma del Estado, sin embargo, las expresiones de lucha no escalan como sí sucedió en los demás países de la región.

estadounidenses bajo la lógica del enclave. Por otro lado, Nicaragua fue considerada para la explotación minera, y muchos de los propietarios eran estadounidenses, además del banano en menor medida.

Esta alianza entre empresarios estadounidenses y la burguesía criolla, dio pie a sociedades segregadas y desiguales, cuya base estuvo en el despojo de los medios básicos de producción y la consecuente proletarización de grandes sectores de la población, en especial la campesina e indígena. Las relaciones de trabajo que se establecieron desde inicios del siglo XX se caracterizaron por la explotación en el más amplio sentido de la palabra. A raíz de ello, muchos de los levantamientos sociales que se dieron en las primeras décadas del siglo XX tenían como elemento central la exigencia de mejores condiciones de trabajo, acceso a servicios de salud pública y de calidad, y la universalización de la educación primaria. En algunos territorios concretos de cada país, la lucha también tuvo como punto central el acceso a tierras cultivables para campesinos y campesinas a quienes se les había despojado de sus tierras producto de la expansión de la agroindustria o bien, por las deudas adquiridas con la banca privada (extranjera en su mayoría).

La respuesta generalizada ante estas demandas fueron la represión y el endurecimiento de las medidas antipopulares; y en los casos en que hubiera algún indicio de reformas, las posibilidades de su permanencia eran eliminadas con el apoyo directo de Estados Unidos. Por ejemplo, en el caso de Guatemala, el gobierno de Jacobo Árbenz intentó implementar una serie de reformas en el campo y en la industria que prometían un mejor y modernizado desarrollo interno, y una ruptura con las viejas oligarquías. No obstante, estas reformas amenazaban con cambiar los beneficios que hasta ese momento habían tenido algunos sectores de la sociedad, vinculados a los empresarios estadounidenses.

Ante ello, el golpe de estado era inminente y las alianzas entre la oligarquía guatemalteca y el gobierno de los Estados Unidos orquestaron lo que sería el inicio del período más violento de Guatemala. Según Carlos Figueroa *“alrededor de 200 mil víctimas es el saldo del conflicto interno que arrancó desde la intervención estadounidense de 1954, la cual, en alianza con la oligarquía guatemalteca, derrocó al gobierno revolucionario de Jacobo Arbenz Guzmán.”* (2010: 33)

Esta reacción de los sectores empresariales en concordancia con la fuerza militar, dio origen a una serie de políticas represivas y anti populares que aseguraron las formas de distribución de la riqueza y los medios de producción que venían consolidándose desde décadas atrás, y al mismo tiempo, le imprimió a la población el terror hacia el Estado, necesario para contener cualquier intento de revolución, o al menos, exigencias de cambios mínimos.

En este escenario, la revolución cubana de 1959 vino a replantear y cuestionar la relación que hasta el momento habían mantenido los gobiernos de la región con los Estados Unidos, y asimismo, la relación entre la burguesía criolla y los sectores populares. El triunfo de una revolución de este tipo, significó una nueva esperanza para

los sectores que desde antes venían pujando por una transformación radical en las condiciones de vida de la mayoría de la población en la región latinoamericana.

Si bien, las acciones revolucionarias en Centroamérica antes de 1959 fueron fuertemente reprimidas y exterminadas, después de esta fecha muchos de los movimientos sociales y guerrilleros volvieron a la escena pública con la intención de repetir el triunfo cubano en el istmo.

A pesar de que el conflicto armado no se dio de manera inmediata, sí empezaron a gestarse diferentes expresiones de lucha en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, con la intención de acabar con los privilegios de los sectores empresariales y oligárquicos (nacionales y extranjeros), así como garantizar justicia y derechos a la población empobrecida, lo cual incluía la reforma agraria, recuperación de territorios indígenas, condiciones de trabajo dignas, salarios justos, acceso a educación y salud, mejores viviendas, entre otros.

No obstante, estos levantamientos encendieron las alertas tanto entre la burguesía criolla como en algunos sectores de los gobiernos de Estados Unidos, debido a que la experiencia cubana les había dejado como enseñanza no permitir un levantamiento similar, pues el costo era muy alto para sus intereses.

De esta manera, la respuesta concreta de los gobiernos de Estados Unidos se dio en dos vías. Por un lado, la creación de la Alianza para el Progreso en el gobierno de J. F. Kennedy en 1961 con los gobiernos centroamericanos, cuya

finalidad era estimular la cooperación entre Estados Unidos y América Latina por medio del crecimiento económico y la democratización política ante la amenaza que representaba la revolución cubana. Aunque la Alianza para el Progreso dio por resultado la concesión de más empréstitos a Centroamérica, planteó *la legitimidad de la idea* de la reforma agraria y el cambio estructural. (Torres-Rivas, 2007: 100)

Por otro lado, definieron brindar más apoyo militar a los países que podían verse amenazados con una revolución popular, apoyo que consistió en entrenamiento, insumos y presencia de marines en suelo centroamericano, como parte de la Doctrina de Seguridad Nacional y la idea del “enemigo interno”.

De esta manera, la presencia de Estados Unidos en la región se hizo más visible y directa, ya no solamente en cuanto al apoyo militar que en algunos momentos fue intermitente, sino con una injerencia sostenida a través de acciones concretas en coordinación con el Estado. Esta forma de estar presente en los países centroamericanos le permitía un control de los movimientos y posibles amenazas a su propio proyecto económico y político, el cual empezó a verse afectado y cuestionado después de la revolución cubana de 1959.

La reconfiguración de las relaciones de poder en la región, produjo el establecimiento de dictaduras militares con una alternancia en el poder en términos formales, pero restringido a una cúpula militar (Torres-Rivas, 2007). Este carácter militar de los gobiernos propició el desarrollo de prácticas altamente represivas contra cualquier

intento de levantamiento de oposición, estuviera o no autodefinido como comunista, pues la intención era mantener el poder usando los medios necesarios para ello.

Si bien, por muchos años los levantamientos populares mermaron, hubo momentos en que algunos sectores de la población organizaron huelgas y manifestaciones masivas, las cuales dieron pie a la conformación de grupos que más adelante asumirían la lucha armada como el único medio para alcanzar cambios reales en el Estado. Cada uno de estos levantamientos fueron brutalmente reprimidos, y, por ejemplo, en el caso de Guatemala, se ha declarado esa respuesta estatal como un genocidio. Tal es así, que

la ofensiva del ejército (1981-1982) no aniquiló a los guerrilleros, pero les obligó a replegarse a sus zonas primarias al tiempo que destruía 600 aldeas indígenas, daba muerte a 75000 mayas y provocaba un desplazamiento de población que afectó a 500.000 personas. (Torres-Rivas, 2007: 114)

La política de tierra arrasada en Guatemala fue emulada en los demás países centroamericanos en proporciones similares<sup>3</sup>, aunque la represión militar con el apoyo estadounidense sí fue una constante entre las décadas de 1970 y 1990, con consecuencias similares en diversos territorios indígenas, campesinos y barriales urbanos. Esto mismo fue lo que dio origen a la respuesta armada por parte de la población, pues, según varios autores y autoras, cuanto mayor es la respuesta represiva del Estado, mayor será la respuesta violenta de la población. Entonces, no se trató solo de levantamientos aislados reclamando mejores condiciones de vida y acceso a la justicia, sino que se trató de un enfrentamiento directo en contra de la política de terror de los estados centroamericanos, en especial en Guatemala, El Salvador y Nicaragua; y de la injerencia estadounidense, evidenciada en el apoyo militar a los ejércitos de cada país.

En el caso de El Salvador, y posterior al triunfo del Frente Sandinista para la Liberación Nacional en Nicaragua en contra de la dictadura de Anastasio Somoza en 1979, la política estadounidense, esta vez en manos de Ronald Reagan, se recrudeció en relación con la Doctrina de Seguridad Nacional y la inminente necesidad de eliminar al enemigo interno. La cercanía de Nicaragua y El Salvador en términos geográficos, y la similitud del movimiento guerrillero en términos ideológicos, representaba para los Estados Unidos una amenaza aún más latente, posterior a la revolución cubana.

El triunfo de una revolución, vista como socialista en tierra centroamericana, era un hecho que el gobierno estadounidense no podía permitirse, y menos aún, la posibilidad de que esa idea se reprodujera en el resto de la región. Por lo tanto, y ante el fortalecimiento del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional<sup>4</sup> (FMLN) en El Salvador, los Estados Unidos profundizan su política de seguridad nacional y aumenta el

---

<sup>3</sup> En El Salvador, por ejemplo, en los primeros años de enfrentamiento entre la Guerrilla, los grupos paramilitares y el Ejército, se llevó a cabo la masacre de El Mozote, entre el 11 y el 13 de diciembre de 1981, que resultó con un aproximado de 1000 personas asesinadas.

<sup>4</sup> El FMLN se conformó en 1980, posterior al asesinato de Monseñor Romero a manos del ejército salvadoreño, al unificarse los grupos guerrilleros que hasta el momento se habían conformado en El Salvador, cuya finalidad era la liberación de El Salvador.

apoyo militar para los países considerados como aliados. Según Walter Knut, para impedir el triunfo del FMLN, el gobierno de Reagan:

incrementó los niveles de ayuda militar de manera sustancial, pasando de US\$ 35.5 millones en 1981 a US\$ 196.6 millones en 1984. El incremento permitió a las fuerzas armadas salvadoreñas utilizar helicópteros para el desplazamiento de tropas y aviones de bombardeo en apoyo a las operaciones militares. (2008: 202)

Este apoyo directo del gobierno estadounidense a los gobiernos de la región, hizo aún más complejo el contexto centroamericano, pues no solamente se recrudeció la represión del gobierno hacia la población, sino que se intensificaron los ataques de los grupos armados, al punto de representar una amenaza real al poder de los militares. El triunfo del FSLN en Nicaragua era una alerta que no podía pasar desapercibida, y el apoyo que recibían por parte de las poblaciones indígenas, campesinas, sindicales, obreras, y demás, podría percibirse como un triunfo latente de los grupos guerrilleros y el fin de la organización del Estado hasta ahora conocido.

No obstante, la insostenibilidad a largo plazo de los conflictos armados, la presión internacional a los gobiernos centroamericanos y el clamor generalizado por el fin de los conflictos armados y la subsecuente democratización de la región, además del cada vez más evidente apoyo militar y económico estadounidense al ejército en cada país, fueron un elemento decisivo para que se empezaran a pensar en soluciones prontas al conflicto, y al mismo tiempo, las acciones necesarias para reconstruir a cada país y reactivar sus economías.

Los Acuerdos de Paz<sup>5</sup> se constituyeron en esas soluciones, que si bien tomaron más tiempo del esperado en concluir su firma (10 años aproximadamente desde que dieron inicio las negociaciones), representaron la esperanza de paz y justicia que tanto se anhelaba en la región. El desarme de ambas partes, la distribución de tierras, el reconocimiento y justicia a las víctimas del terrorismo de Estado y el enjuiciamiento de los responsables de las masacres en contra de poblaciones enteras, fueron parte de las promesas contenidas en cada uno de los acuerdos firmados, en donde se comprometieron tanto los dirigentes guerrilleros como los representantes de cada gobierno a contribuir a la reconstrucción de los países en varios puntos.

Sin embargo, pasados los años después de la firma de los acuerdos, el cumplimiento de éstos por parte de los gobiernos ha sido mínimo, y por el contrario, la desigualdad, la pobreza, la violencia de Estado, los procesos judiciales débiles y amañados que permitieron la impunidad ante los crímenes de lesa humanidad, así como la inseguridad social en términos generales han aumentado en las últimas décadas, constituyendo así a la región como una de las más desiguales a nivel mundial, y la más insegura en América Latina.

Esto significa que los esfuerzos por democratizar a la región y reactivar su economía no fue según lo esperado con la firma de los Acuerdos de Paz; pues *“tras la década perdida de 1980, el modelo económico promovido por el Consenso de Washington y*

---

<sup>5</sup> Como referencia pueden verse los textos de Gutiérrez (2019) y Matul y Ramírez (2009).

*aplicado servilmente por los gobiernos, no ha logrado dinamizar el crecimiento económico en Centroamérica”* (Torres-Rivas, 2007: 192). Por el contrario, se constituyeron nuevas formas de consolidar el poder político y militar en los sectores tradicionales a través de elecciones presidenciales poco fiables, el sostenimiento del poder del ejército y la policía como medio de control a la población, y la injerencia constante del gobierno de los Estados Unidos a través de diferentes instancias, tanto en términos económicos, políticos y militares.

### **La paz que nunca llegó: pobreza, desigualdad y Estado**

A poco más de dos décadas de la firma de los Acuerdos de Paz, los datos relacionados con la pobreza en la región continúan exhibiendo la desigualdad estructural sobre la cual se fundaron los estados centroamericanos, al tiempo que, el tan anhelado proceso de democratización tiende a reproducir las relaciones de poder que se gestaron desde mediados del siglo XX. Las élites económicas y empresariales siguen definiendo la agenda política y a sus representantes en el gobierno, lo cual se observa con mayor claridad en el golpe de estado del 2009 en contra de Manuel Zelaya, hasta entonces presidente de Honduras. Según Díaz y Viales,

ese golpe convirtió a Honduras en un infierno para los líderes sociales, los grupos opositores y también para los ambientalistas, hasta el día de hoy. Además, puso en la palestra la posibilidad de que, otra vez, los golpes de Estado jugaran un papel en la política latinoamericana (2020:54)

Esta forma de definir la política en los países de la región por parte de las élites económicas, sin dejar de lado la injerencia estadounidense<sup>6</sup>, permite sostener los beneficios adquiridos durante los gobiernos autoritarios en la región y con ello, profundizar las relaciones de desigualdad y represión que aún se mantenían como política de estado. Por lo tanto, cualquier intento de cambiar en alguna medida esas relaciones, debía ser anulada, renovando algunas prácticas de la Doctrina de Seguridad Nacional, tan presente en los gobiernos autoritarios durante el período de Guerra Fría, la cual va tomando un nuevo sentido en las primeras décadas de siglo XXI bajo el discurso de la guerra contra el terrorismo, impulsada por los gobiernos de turno de los Estados Unidos.

No obstante, los objetivos de esta nueva guerra gestada desde el norte serán los y las líderes sociales que luchan ahora en contra de las empresas transnacionales que despojan pueblos enteros de sus territorios, del agua, de su cultura; así como otros

---

<sup>6</sup> Según Guzmán y León (2019), el golpe de Estado en contra de Manuel Zelaya debe comprenderse como la conjunción de varios factores: el giro que estaba dando la política del gobierno en relación con su acercamiento al gobierno de Hugo Chávez y su intención de formar parte del ALBA; las condiciones de pobreza que se acrecentaron en los últimos años del siglo XX, en especial por las leyes antipopulares aprobadas dos días después de que el Huracán Mitch devastó gran parte del territorio hondureño; y, las políticas de liberalización de la economía y lo que ello implica, a saber, mayor concentración de la tierra en pocas manos, despojo de medios de producción a sectores campesinos e indígenas, privatización de instituciones clave en el desarrollo social como las relacionadas con la energía y el agua, y la constante injerencia estadounidense ante las acciones del gobierno, las cuales a menudo coinciden con los sectores más conservadores de la sociedad.

sujetos políticos que, de alguna manera, pudieran generar alguna amenaza al proyecto neoliberal de los sectores hegemónicos en la región. Al mismo tiempo, los sectores de la población cada vez más empobrecidos a partir del Ajuste Estructural impuesto durante las décadas de 1980 y 1990, y más recientemente la aplicación de los Tratados de Libre Comercio, continúan estando al margen de las acciones del Estado.

Lo anterior, se da debido a que,

las reformas que se habían desarrollado en el continente desde finales del siglo XX, cuyo sentido llevaba a transformar las actividades de los Estados y a abrir los mercados, no habían tenido ningún éxito en rescatar a la gran mayoría de pobres, pero, además, habían impactado a las clases medias de forma que casi las había eliminado. La concentración de poder y dinero en unos cientos de ultra-millonarios latinoamericanos era el indicador más convincente de que los gobiernos no habían dirigido sus fuerzas a lograr mayor igualdad en sus poblaciones y que América Latina estaba ingresando en una época de “rebelión de las elites. (Díaz y Viales, 2020: 56)

Esta desigualdad puede verse en los datos que encontramos en diferentes informes en relación con la pobreza en Centroamérica, en los cuales es evidente que lejos de mejorar las condiciones de vida de la población, ésta aumenta en la misma proporción (podríamos decir) en las cuales aumentan las medidas neoliberales en cada uno de los países. En concreto,

el país con mayor proporción de hogares pobres por el método integrado es Nicaragua (78,3%), seguido muy de cerca por Honduras (76,9%). Más detalladamente, Honduras y Nicaragua, con niveles de pobreza superiores al 75% de los hogares, la mayor parte de ellos pobres crónicos (NBI e ingresos) o pobres estructurales (sólo por NBI). La segunda situación a despuntar es la de El Salvador, con una incidencia menor que los primeros dos países (62,4%) pero con la misma situación. Finalmente, Costa Rica se descuelga un poco de la severidad de los otros países, al mostrar con una incidencia de 33,9%. (Quinto Informe del Estado de la Región, 2015: 23)

Los datos anteriores hablan por sí mismos; la pobreza en la región alcanza a más del 60% de la población, y las medidas tomadas hasta el momento no responden a las demandas y necesidades reales de aquellos sectores que reflejan el despojo de la vida por parte de los sectores que han sido beneficiados por las políticas económicas asumidas desde hace poco más de 40 años.

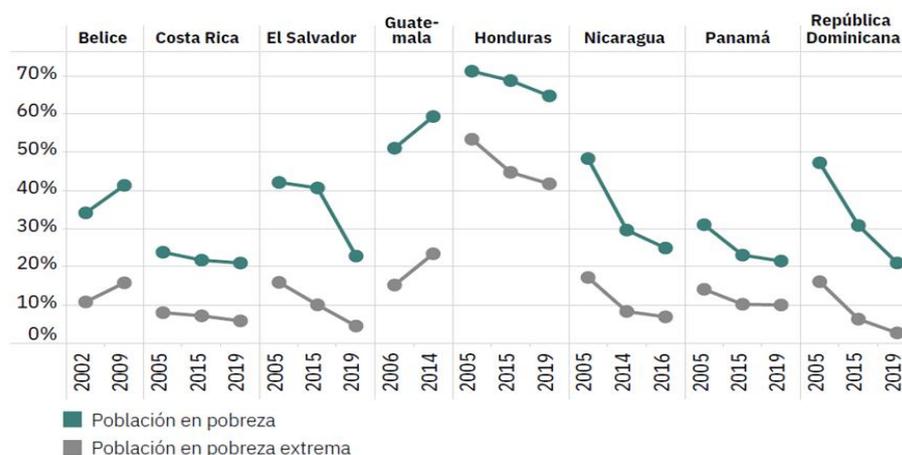
Asimismo, según el informe de la región antes citado, también se han hecho intervenciones estatales directas relacionadas con el acceso y mejoramiento a servicios básicos como agua potable, viviendas de bienestar social, educación, salud, por mencionar algunos. Sin embargo, vale recordar que esta intervención estatal está también condicionada por las transformaciones de los estados centroamericanos y la profundización de las consecuencias de las medidas neoliberales que se vienen implementando desde la década de 1980, y que, en muchos de los países de la región, han significado la reducción de la intervención del Estado (o de su capacidad de

respuesta) en áreas sensibles como educación, salud, acceso a agua potable, acceso a electricidad, entre otros.

Si bien, muchas de estas medidas pueden ser vistas como respuestas inmediatas o de contención, de alguna manera han incidido en los datos más recientes relacionados con la pobreza en la región.

Según el sexto Informe del Estado de la Región (2021), entre el 2015 y el 2019 ha habido una tendencia decreciente en los datos de pobreza a partir de diferentes métodos de medición; tal y como puede apreciarse en el siguiente gráfico:

**Gráfico 1: Incidencia de la pobreza total y extrema, según país (porcentaje de personas)**



Fuente: Sexto Informe Estado de la Región (2021: 106)

Si bien no se cuentan con los datos de todos los países de la región, sí es posible ver una leve disminución de población en pobreza y pobreza extrema, aunque estos datos cambiaron de manera significativa posterior al 2019, principalmente en el contexto de la pandemia por el Covid-19, teniendo claro que dicha coyuntura no fue la causa principal del deterioro de las condiciones de vida de la población, pero sí evidenció el debilitamiento institucional y la desigualdad en nuestros países.

Según el gráfico anterior, Honduras continúa siendo el país con mayor población en condición de pobreza y pobreza extrema, mientras que en El Salvador y Nicaragua se percibe una disminución significativa de la población en estas mismas condiciones.

Sin embargo, este mismo informe expone la tendencia a mantener los índices de desigualdad en la región, en especial en Costa Rica, Honduras, Panamá y República Dominicana, pues el Coeficiente de Gini estaba entre 0,43 y 0,52 para el 2019; lo cual nos permite analizar que, si bien los porcentajes de población en pobreza y pobreza extrema parecieran disminuir en un período de tiempo específico, el ingreso como medio principal de subsistencia, continúa siendo una de las razones principales para que los índices de pobreza se mantengan en una cantidad importante de la población centroamericana.

Esta situación, como bien sabemos, alcanzó niveles superiores en cuanto a la desigualdad y la pobreza en los años 2020 a 2022, fundamentalmente por la contracción del mercado de trabajo a nivel general, afectando fundamentalmente a aquellas personas que trabajaban en el sector servicio, trabajo informal y los pequeños emprendimientos registrados como tales. Según el informe antes mencionado, entre las principales afectaciones relacionadas con el ingreso durante este período se encuentra la pérdida directa de trabajo, disminución de jornada laboral, y por lo tanto del ingreso, y en la disminución de fuentes de empleo. De esta manera, durante el 2020,

a excepción de Panamá, todos los países de la región superaron el 20% de población viviendo en condiciones de pobreza, y tres de ellos (Guatemala, Honduras y Nicaragua) sobrepasaron el 50%. La pobreza extrema también rebasó el 10% en cinco países, siendo las excepciones Costa Rica, Panamá y República Dominicana. (Estado de la Región, 2021: 178)

Las respuestas del Estado en términos generales, fueron la atención directa a la pandemia y el reforzamiento de los sistemas de salud públicos y privados para tener capacidad de respuesta; y al mismo tiempo, se implementaron respuestas a corto plazo para paliar los impactos del cierre del mercado y la economía en aquellos sectores de la producción más afectados. Según el informe de la Región del 2021, estas medidas fueron en algunos casos focalizadas a la población más necesitada, como Costa Rica y Nicaragua, y en otros fue de manera global. No obstante, por las mismas condiciones económicas de cada Estado y las políticas de contención del gasto que predominan en ellos, la capacidad de respuesta a los hogares que vieron limitado su ingreso producto de la pandemia fue escasa, y en el caso de Costa Rica, los subsidios no lograron cubrir a todas las familias hasta el mes de diciembre del 2020.

Actualmente, según los datos del Anuario Estadístico de la CEPAL para el 2022, los países de Centroamérica mantienen una cantidad importante de su población en condiciones de pobreza y pobreza extrema, lo cual es, además, congruente con las medidas económicas que se han venido implementando en los últimos 10 o 20 años, tal y como se puede ver en la siguiente tabla<sup>7</sup>:

**Tabla 1: Porcentaje de población en condición de pobreza y pobreza extrema según país:**

País	Pobreza	Pobreza extrema
Guatemala	50,5	15,4
Honduras	52,3	20
El Salvador	30,7	8,3
Nicaragua	46,3	18,3
Costa Rica	17,3	3,7
Panamá	15,6	5,7

Fuente: Anuario Estadístico, CEPAL, 2022: 26.

<sup>7</sup> Según la CEPAL, estos datos no se corresponden al mismo período de tiempo debido a la dificultad de contar con información actualizada de cada país. En el caso de Guatemala y Nicaragua, estos datos son del 2014; los demás son del 2021.

Si bien podemos ver una disminución entre los datos del 2015 y los más recientes, habría que preguntarse si esta disminución responde a la aplicación de medidas de contención cortoplacistas como las transferencias condicionadas, por mencionar alguna; o si efectivamente, ha habido acciones en términos económicos que estén incidiendo en la cantidad de personas que se encuentran en condición de pobreza y pobreza extrema.

Conociendo la trayectoria política de nuestros países y la agenda que ha primado en nuestros gobiernos, es posible afirmar que se debe a la primera suposición, pues las medidas fiscales y de contención del gasto que se han aprobado en los últimos 10 años en muchos países latinoamericanos<sup>8</sup>, apuntan a beneficiar a las élites empresariales en detrimento del ingreso de las familias; así como, de las acciones estatales que hasta el momento han sido medulares en el sostenimiento de la vida de miles de familias que viven en pobreza y pobreza extrema.

Posterior a los Acuerdos de Paz, y una vez que la mayoría de países de Centroamérica logran un sistema electoral relativamente estable (al menos con procesos electorales democráticos en apariencia), da inicio una serie de acciones estatales que de alguna manera podrían verse como intentos para redefinir la redistribución del ingreso y del gasto a través de políticas sociales de atención a la pobreza, mejoramiento de la salud y mayor cobertura de educación.<sup>9</sup> A manera de ejemplo, podemos ver los últimos datos que recoge el Anuario Estadístico de la CEPAL para el 2022<sup>10</sup> para educación y salud en la siguiente tabla:

**Tabla 2: Gasto público en Salud y Educación según el porcentaje del Producto Interno Bruto**

País	Porcentaje del gasto público en salud	Porcentaje del gasto público en educación
Costa Rica	7.3	6.7
El Salvador	7.2	4.1
Guatemala	6.2	3.1
Honduras	7.3	6.4
Nicaragua	8.4	4.6
Panamá	7.6	3.9

Fuente: Anuario Estadístico, CEPAL, 2022.

Si bien hay una similitud en el gasto destinado a la salud en todos los países de la región, existe una gran diferencia en relación con la educación entre los países. Ello incide directamente no solo en el alcance o cobertura de la educación en cada uno de

<sup>8</sup> En el caso de Costa Rica, en el año 2018 se aprobó una reforma fiscal que, en términos generales, significó una serie de beneficio para amplios sectores empresariales y la disminución presupuestaria para instituciones del Estado a partir de la imposición de la regla fiscal; la cual establece una mayor contención del gasto y de la distribución del ingreso a nivel nacional.

<sup>9</sup> Para mayor detalle, Luz García Izarra y Rafael Miranda Delgado (2020) hacen una exposición bastante amplia sobre algunas de las acciones estatales en Centroamérica, en concreto el llamado Triángulo Norte (El Salvador, Honduras y Guatemala) y Costa Rica.

<sup>10</sup> Datos más recientes a partir del 2017, según la CEPAL, 2022.

ellos, sino en las condiciones con las cuales se imparte en términos de infraestructura, cantidad de estudiantes para un docente por nivel y grupo, posibilidad de mejoramiento de programas de estudio y la política salarial que exista en cada país.

Igualmente, el porcentaje que se defina en cada país tenderá a incidir en la capacidad del sistema educativo para sostener a la población estudiantil en las aulas, y esto al mismo tiempo, tendrá implicaciones directas en la cantidad de personas con mayor o menor calificación para el mercado de trabajo. Es decir, la inversión que se haga en educación, principalmente pero no únicamente, tendrá consecuencias importantes en las condiciones de trabajo de la población y, por ende, en el ingreso percibido y todo lo que ello implica en términos de acceso o no a bienes y servicios.

Según Carlos Sojo,

mientras por una parte la sociedad demandaba el establecimiento de aparatos institucionales profesionales y permanentes capaces de desarrollar políticas públicas de alcance universal (si bien en un marco básico de prestaciones) en salud y educación, muy rápidamente los gobiernos de turno cedieron a la tentación de reducir lo social al componente selectivo dirigido al combate a la pobreza, lo que postergó la construcción de un basamento integrador. (2014: 68)

La focalización de la atención a la pobreza no ha tenido los efectos esperados por la población, pese a que, en algunos casos, políticas relacionadas con transferencias condicionadas y otras similares han tenido efectos positivos en términos de estadísticas nacionales por cuanto pueden percibirse como ingresos temporales.<sup>11</sup> Sin embargo, la causa estructural de la pobreza no se elimina, y, por el contrario, las políticas económicas implementadas tienden a incrementar las condiciones de desigualdad en cada uno de los países.

La imposición de medidas económicas al grueso de la población para contener el gasto y el déficit fiscal se incrementan en la misma proporción en que se establecen medidas compensatorias para los grandes capitales, cuya finalidad sería estimular la inversión extranjera y aumentar la capacidad de producción en los países de la región. Esto, como bien hemos visto, solamente beneficia a los ya multimillonarios de la región y profundiza las relaciones de desigualdad en cada uno de los países, generando mayores tensiones y descontento en la población, provocando asimismo las grandes oleadas migratorias que se han intensificado en Centroamérica en los últimos cinco años.

El gasto social por persona en cada uno de los países de la región permite observar no solo la diferencia entre ellos sino la relación con los niveles de pobreza que tiene cada uno en los últimos cinco años:

---

<sup>11</sup> En Costa Rica, por ejemplo, durante la segunda administración Arias Sánchez (2006-2010), el porcentaje de población en pobreza y pobreza extrema disminuyó durante la implementación del programa Avancemos, un programa de transferencias condicionadas. Una vez que el programa se cerró, los porcentajes de población en pobreza aumentaron nuevamente.

**Tabla 3: Gasto social por persona, por país, entre el año 2017 y 2021**

País	Año	Gasto por persona en dólares
Costa Rica	2017	1476,62
	2018	1459,58
	2019	1504,55
	2020	1467,64
	2021	1500,96
El Salvador	2017	325,70
	2018	334,19
	2019	356,73
	2020	526,45
	2021	521,63
Guatemala	2017	306,80
	2018	320,15
	2019	339,26
	2020	393,91
	2021	337,65
Honduras	2017	207,39
	2018	198,34
	2019	198,23
	2020	209,31
	2021	249,72
Nicaragua	2017	226,38
	2018	224,96
	2019	205,01
	2020	211,58
	2021	245,59
Panamá	2017	1322,99
	2018	1349,75
	2019	1397,24
	2020	1453,97

Fuente: CEPALSTAT, consultada el 6 de abril de 2023.

Como bien podemos ver, el gasto social en la región centroamericana presenta diferencias importantes entre los países, congruentes con los datos de la población que vive en pobreza y pobreza extrema. El gasto social incluye la inversión en salud, educación y seguridad o protección social, y, por lo tanto, a menor gasto social menor será el impacto de ese gasto en la población. Los países que destinan menos cantidad de dinero por persona son los que registran mayores porcentajes de pobreza en la región, lo cual no solo depende de este valor en concreto, sino que responde a una multiplicidad de factores que incrementan las relaciones de desigualdad y pobreza en cada uno de los países, como el ingreso mensual, las condiciones de trabajo formal y el incremento del trabajo informal en cada país, el incremento del desempleo y el subempleo en la región, acceso a educación y salud públicas y de calidad, acceso a

vivienda digna y a servicios básicos de manera constante y de calidad; por mencionar algunos.

Todos estos elementos, que deberían ser responsabilidad del Estado, se han visto condicionados en las últimas décadas por la apertura comercial y la liberalización de la economía, lo cual ha conllevado en algunos países a la privatización de esos servicios, o bien, al deterioro en otros cuya finalidad sería, al fin de cuentas, su privatización o la competencia directa con empresas extranjeras. Por lo tanto, la respuesta estatal en materia de políticas de asistencia social y otras no es congruente o no permite alcanzar los niveles de bienestar esperados ante el deterioro de la institucionalidad pública; y por ende, sus resultados serán de corto plazo, con un alcance limitado hacia la población que demanda respuestas concretas, cuyas consecuencias a mediano plazo podrían desencadenar una serie de convulsiones sociales que serán violentamente reprimidas, tal y como lo hemos visto a lo largo de la historia de la región.

Según Carlos Sojo, *“es necesario entender que la superación de la pobreza y la lucha por la equidad social es un desafío de la acción integral del Estado y no solamente del brazo solidario de las políticas sociales.”* (Sojo, 2014: 73). Sin embargo, ello requiere una profunda reestructuración de los mismos estados, no en los términos en que se ha planteado desde los organismos financieros sino volviendo la mirada hacia los sectores históricamente marginados y priorizando las demandas de la población por encima de las demandas de los grandes capitales.

Para ello, no es posible esperar que dicha transformación venga de la iniciativa de las élites que ostentan actualmente el poder, sino que es necesario, y con carácter de urgencia, que sean los mismos sectores populares quienes demanden, exijan y arrebatan lo que por años les ha sido despojado, y se pueda pensar, finalmente, en un Estado que responda a la población. ¿Podemos pensar en ello aún como una posibilidad?

## **Conclusiones**

Centroamérica se constituyó como región a partir de relaciones de explotación, despojo y violencia, las cuales se fueron profundizando a partir de la segunda mitad del siglo XX, en medio de gobiernos totalitaristas, militares y altamente represivos.

El control y el miedo fueron política de Estado hasta finales de la década de 1990, y los nuevos pactos democráticos no pudieron revertir estas relaciones entre el Estado y la sociedad, sobre todo con aquellos sectores de la población históricamente violentados y marginados. Por lo tanto, la tan anhelada democracia en los países centroamericanos no vino acompañada de políticas de redistribución del ingreso y con ello una disminución significativa de la pobreza, sino que, por el contrario, ha permitido la consolidación de aquellos sectores que han acumulado riquezas sin ningún límite durante años y ha estimulado la entrada de empresas extranjeras que refuerzan el pacto entre élites en detrimento de las condiciones de vida del grueso de la población.

En este punto, cabe preguntarse por el presente y el futuro de la región, y, sobre todo, por la clase de Estado que se viene reconfigurando a partir de la primera década del siglo XXI, lo cual nos genera un panorama sumamente negativo frente a la pérdida de derechos ganados durante el siglo XX y que poco a poco tienden a desaparecer ante la inmovilización de la población y las crecientes prácticas represivas desde el Estado.

No podemos por lo tanto, esperar que sean las mismas élites quienes planteen alternativas para disminuir la pobreza en la región, ni para repensar las políticas distributivas y salariales en nuestros países; sino que debemos pensar en la posibilidad de generar esas transformaciones desde las bases, pues sería la única manera en que podamos pensar en acciones que respondan verdaderamente a las necesidades y demandas de la población y no a los intereses de quienes siempre se han visto beneficiados por el tipo de Estado que hemos tenido hasta hoy.

## Bibliografía

- CEPAL (2022) Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2021= Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2021.
- Díaz Arias, D; Viales Hurtado R. (2020) Centroamérica: neoliberalismo y COVID-19. *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder*. 11(Especial). pp. 53-59
- Figueroa Ibarra, C. (2010) Partido, poder, masas y revolución (la izquierda en Guatemala, 1954-1996). *Cuadernos de Marte*. Año 1, Num. 0 (mayo). pp. 33-80. En: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuadernosdemarte/article/view/759>
- García Izarra, L; Miranda Delgado, R. (2020) Desarrollo en Centroamérica: hacia una agenda de políticas sociales. Análisis comparado entre el Triángulo Norte y Costa Rica. *Cuadernos Inter.c.a.mbio sobre Centroamérica y el Caribe*. Vol. 17, núm. 2, Universidad de Costa Rica.
- Gutiérrez, M. (2019). Negar el pasado: reparaciones en Guatemala y El Salvador. *Colombia Internacional*, no 97, pp. 175-209.
- Knut, W. (2008). Estados Unidos y El Salvador: la década de 1980. *ECA: Estudios centroamericanos*. Vol. 63 (713-714). pp.197-208.
- Matul, D.; Ramírez, A. (2009). El Proceso de Paz en Centroamérica. Agendas pendientes y nuevos focos de conflictividad: Los casos de Guatemala y Nicaragua. *Pensamiento Propio* 29, pp. 91-124.
- Padilla, G.; Araya, A.L. (2019). A diez años del golpe de Estado en Honduras: Entre las narrativas de la “transición a la democracia” y la instauración del proyecto neoliberal en Centroamérica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 45 (1), pp. 151-182.
- Sojo, C. (2014) Políticas sociales en Centroamérica: el síndrome del vuelo de gallina. *Políticas sociales en América Latina y el Caribe: Escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades*. Adrián Bonilla Soria, Edit. Isabel Álvarez Echandi, Edit.; Stella Saénz Breckenridge, Edit. San José, C.R.: FLACSO.
- Torres Rivas, E. (2007) *La Piel de Centroamérica: una visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia*. San José, Costa Rica: FLACSO.

# **La lógica económica y político-ideológica de las “contrarreformas” neoliberales del sistema previsional brasileño**

Silvina V. Galizia

## **Introducción**

Este trabajo es producto de los estudios en el marco del Proyecto de Investigación: “La precarización de la previsión social pública y la ampliación de los Fondos de Pensiones privados. Las actuales atribuciones de la protección previsional para los trabajadores” (Primera Parte), desarrollado en el ámbito de la *Escola de Serviço Social* de la *Universidade Federal do Rio de Janeiro*. A la vez, este proyecto forma parte de una investigación más amplia: “Política social en América Latina. Particularidades de la protección social en la contemporaneidad” que acompaña de cerca y trata los cambios más generales del sistema de protección social brasileño a partir de la “contrarreforma” neoliberal del Estado y de las políticas de protección social desde mediados de la década del 90 del siglo pasado hasta la actualidad. Este capítulo, además, es nutrido por las discusiones teórico-metodológicas críticas promovidas en la Red de Estudios sobre Política Sociales en América Latina (REPSAL), durante 2022.

Con “contrarreformas” se definen los cambios impuestos por el neoliberalismo al Estado y a las políticas sociales que aumentan los controles a los sectores subalternos y restringen derechos sociales amplios conquistados por grupos de la clase trabajadora a través de sus luchas históricas (especialmente, pero no sólo, aquellas conquistas de las “reformas” progresistas en la década de 1980). Se parte de la comprensión de que el neoliberalismo tiene como uno de los objetivos primordiales restaurar las tasas de lucro del capital a través de, entre otras estrategias, ataques económicos y políticos a los trabajadores mediante la eliminación de la resistencia de sectores subalternos, a los cuales les pertenecen las “reformas” (Behring y Boschetti, 2007; Coutinho, 2012).

Desde aquí, proponemos trabajar las “contrarreformas” del sistema de Previsión Social brasileño como parte constituyente del funcionamiento más amplio y estructural de la actual dinámica del sistema capitalista (central y periférico). Las entendemos como una de las estrategias de restauración y valorización de sectores del capital, especialmente el financiero que, para enfrentar la crisis estructural de super acumulación de la década del 70 del siglo pasado, implementó una dinámica que combinó: reducción de la gestión estatal en la oferta de políticas sociales públicas más extensas y permanentes<sup>1</sup>, favorecimiento a la presencia de sectores privados de la sociedad civil (lucrativos y/o no lucrativos)

---

<sup>1</sup> Con permanentes definimos a las políticas sociales de Estado, institucionalizadas, asociadas a los derechos de ciudadanía e inscriptas en la Constitución Federal de 1988 (previsión social, salud, educación básica, auxilio desempleo, entre otras).

participando de la oferta de los equipamientos y servicios sociales y en la disputa y apropiación del presupuesto social público<sup>2</sup> y de los ingresos directos de los trabajadores.

Es preciso observar que, para que los sectores privados puedan aumentar su presencia en espacios sociales, ocupados tradicionalmente por el sector público, el Estado y sus diversas jurisdicciones debe disminuir su oferta en cantidad, calidad y eficiencia, lo que es objetivado mediante el desfinanciamiento social público bajo medidas de ajustes fiscales permanentes y reformulaciones de los sistemas de protección social que expresan una violenta ofensiva a las condiciones de vida de los trabajadores.

Por tratarse de un extenso proceso de alteraciones regresivas para los intereses de los trabajadores, además de naturalizar y despolitizar el debate, tratando las “contrarreformas” como fenómenos exclusivamente técnicos, son necesarias estrategias político-ideológicas de control, convencimiento y aceptación de tales reformulaciones por parte de la población trabajadora. Este proceso es entendido aquí como la necesaria construcción del consenso social o consenso hegemónico para alcanzar una mínima legitimación de los recortes.

Con el objetivo de presentar la dinámica político-económica de las “contrarreformas” de la previsión social brasileña, inicialmente abordamos categorías fundantes como el Estado, políticas sociales e intereses de sectores de clases.

Después, tratamos las alteraciones operadas en el capitalismo contemporáneo para sostener niveles mínimos de acumulación abordando, de forma introductoria, el debate sobre “expropiaciones” (Harvey, 2004; Fontes, 2017).

Continuamos relacionando las exposiciones más abstractas con objetivaciones concretas caracterizando el modelo de ajustes estructurales permanentes en el capitalismo dependiente.

Luego, abordamos las políticas sociales previsionales en Brasil. Nos centramos en las cuatro fases de las “contrarreformas” (de 1998 hasta 2019), cambios concretos que reducen y precarizan el sistema de Previsión Social público, solidario, colectivo y de reparto que fragilizan el sistema público restringiendo la cantidad y calidad de beneficios y asignaciones, complejizando las normas de acceso —edad y tiempo de contribución— y reduciendo y/o eliminando derechos previsionales conquistados. Seguimos, marcamos la estrecha vinculación con la simultánea ampliación de inversiones financieras en Fondos de

---

<sup>2</sup> Presupuesto público es el conjunto de recursos que el Estado arrecada de la sociedad, en forma de tasas, contribuciones, impuestos, etc., para el desempeño de sus funciones. (Behring, 2017).

Pensiones cerrados<sup>3</sup> y el constante crecimiento de las pensiones privadas, inscritas en el *Regime de Previdência Complementar*<sup>4</sup>.

Completamos, sin agotar, el intento de desvendar la economía política del actual sistema previsional brasileño avanzando con la idea de que estas modificaciones responden principalmente a los intereses de segmentos de elites especialmente financieras, en detrimento de las nociones de protección de los trabajadores y que su realización está dada a través del modelo político de dominación neoliberal que utiliza argumentos falsos, no científicos, entre otras estrategias, para implementar las reformas de modo consensual.

Afirmamos que, en definitiva, los cambios sufridos por el sistema previsional público brasileño en la era neoliberal, lo colocan como parte intrínseca de ganancias financieras. Las “contrarreformas” favorecen directamente a los intereses de grupos dominantes en detrimento de las pautas de los trabajadores al revelarse como medidas que permiten la expropiación de servicios y presupuesto público por parte del capital financiero<sup>5</sup> afectando directamente derechos sociales, reproducción de la fuerza de trabajo y condiciones de vida de los trabajadores.

### Estado y políticas sociales

El Estado, producto de las relaciones económicas, de poder y dominación capitalistas, responde contradictoriamente, al mismo tiempo y en pesos, grados y proporciones diferentes, tanto a demandas de los diversos sectores del capital como a algunas presiones de sectores de trabajadores. Por un lado, crea condiciones de producción para favorecer la valorización y acumulación de capitales, y por otro, integra a los sectores dominados de modo que acepten su condición utilizando, entre otros instrumentos, políticas sociales. Es decir, en el Estado se presentan las diversas demandas de clase, o mejor, de grupos de clase, atravesadas por relaciones de raza y género, las cuales son asumidas por él en mayor o menor medida (Faleiros, 1991; Osório, 2017).

---

<sup>3</sup> En Brasil, existen dos tipos de *Previdência Complementar*: Fondos **abiertos y cerrados**. El segmento **abierto** es de carácter facultativo, puede ser contratado por cualquier persona y es operacionalizado por *Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC)* — sociedades anónimas con fines de lucro. Las entidades **cerradas** (*Entidades Fechadas de Previdência Complementar - EFPC*) son operadoras de planes de beneficios, constituidas como formas de la sociedad civil, fundaciones, sociedades de economía mixta y otras entidades públicas, sin fines lucrativos, estructurada en las Leyes Complementares 108 y 109 de 2001.

<sup>4</sup> De acuerdo con el Art. 202 de la Constitución Federal de 1988 y Ley Complementar 109 de 2001.

<sup>5</sup> De acuerdo con Hilferding e Lênin [1917] (1979), inicio del siglo XX, el capital financiero expresa una unificación entre capitales industriales y bancarios, bajo el liderazgo de los primeros. En las palabras de Fontes, “en aquella época esos propietarios de grandes capitales financieros se podían identificar con las figuras de grandes industriales y grandes banqueros. Sin embargo, cien años después, inicio del siglo XXI, la escala de la acumulación, centralización y concentración se tornó gigante. No es más posible identificar las figuras específicas, concretas, de la propiedad del capital ... La gran propiedad del capital se tornó esa personificación abstracta y social, integrada por propietarios de orígenes industriales (los que extraen plusvalía de cualquier actividad, fabril o no), bancos o intermediaciones monetarias diversas, como los fondos de inversiones, comerciantes, accionistas, gestores con derechos de participación ... Completamente incorporadas por los Estados, sus exigencias de valorización se presentan como si de ellas dependiera la existencia humana.” (2018: 45). (Traducción propia).

Esto quiere decir, que precisamos comprender que en el Estado capitalista, aunque asuma diferentes demandas de sectores sociales distintos, y hasta contrarios, y aparezca como el Estado de toda la sociedad<sup>6</sup>, hay determinadas fracciones de clase que tienen el poder político y otras no. Los intereses de los grupos subalternos pueden ser reconocidos y atendidos, pero limitados por las fracciones hegemónicas de la clase dominante (Osório, 2017).

A partir de aquí, por su parte, las políticas de protección social no son fenómenos que puedan ser entendidos en sí mismos. Son producto de múltiples determinaciones económicas y político-ideológicas amplias, por tanto, es necesario comprenderlas como resultado de las diversas formas de desarrollo del capitalismo central y periférico y de las relaciones de dominación política en cada coyuntura histórica.

Se entienden históricamente como formas de intervención social del Estado e instituciones de la sociedad civil para administrar los efectos de la cuestión social de forma consensual, preservando y controlando productiva y políticamente a la fuerza de trabajo, entre otras funciones (Faleiros, 1991; Neto, 1992). Contradictoriamente, al mismo tiempo que responden en una “justa medida” a las demandas de los trabajadores, es posible observar históricamente políticas de previsión social (y de salud, educación, vivienda, etc.), sirviendo directamente a la producción de lucro de grupos dominantes, a sectores dirigentes del propio Estado (burocracias), y a agencias privadas, configurando complejos espacios de confrontaciones y conflictos (Netto, 1992). Queremos decir que, en diferentes medidas, responden tanto a las demandas y presiones de los trabajadores como a la reproducción exigida por la valorización del capital y al mantenimiento del orden social (Faleiros, 1991), siendo así portadoras de varias funciones al mismo tiempo.

A partir de la crisis estructural de los años 1970, diversos sectores de las burguesías dominantes<sup>7</sup>, para restaurar la dinámica de lucros, ofrecen una serie de reformulaciones, bajo la estructura neoliberal, que influyen el mundo de la producción (mercados y trabajo), Estados, modelos económicos en los países centrales y periféricos junto a estrategias político-ideológicas de dominación.

Por tanto, el papel del Estado y las funciones contemporáneas de las políticas sociales en las economías dependientes se tornan objetos de análisis cada vez más centrales. Las alteraciones en las formas de intervención social de los Estados preservan algunas formas y funciones ya existentes y crean otras.

Los sistemas de previsión social, desde inicio del siglo XX e históricamente, fueron parte intrínseca del desarrollo económico, de los presupuestos públicos y relaciones de fuerza

---

<sup>6</sup> Como pretende el pensamiento liberal y neoliberal que presentan al Estado capitalista moderno como entidad abstracta, ocultando las relaciones entre propietarios y no propietarios, relación entre clases sociales contrarias, generando lo que podemos llamar, de acuerdo con Osório (2017), como “fetichización” del Estado.

<sup>7</sup> La alta burguesía está compuesta por una élite de ejecutivos y accionistas de las empresas corporativas transnacionales, burócratas estatales y políticos, técnicos y profesionales, medios de comunicación, que comparten valores, cultura, patrones de consumo y visión del mundo, controlan planes de desarrollo económico nacionales, la política interna y procesos político-ideológicos de la vida cotidiana (Martuscelli, 2010).

entre sectores de clase. En las últimas tres décadas continúan siendo piezas claves en la restauración del capitalismo neoliberal dependiendo imponiendo la necesidad de observar sus tradicionales y nuevas funciones.

### **Cambios en el capitalismo contemporáneo dependiente**

Después del agotamiento del capitalismo de post II Guerra Mundial (fordista keynesiano, finales de los años 60), que expresa la tercera gran crisis mundial de súper acumulación<sup>8</sup>, las burguesías dominantes o clase capitalista compuesta por altos cuadros de corporaciones transnacionales (ejecutivos, accionistas), técnicos y políticos del aparato estatal, se reorganizan a través de un conjunto de medidas neoliberales articuladas que rediseñan el sistema capitalista en la contemporaneidad.

Según Mandel (1985), con el fin de “superar” las crisis, el mercado mundial genera esfuerzos por parte del capital en la reestructuración, tanto en la esfera de la producción como en la de los mercados. Mota (1995), siguiendo a Mandel, apunta que las medidas en la esfera de la producción tienen por objetivo la elevación de la tasa de lucro por medio de modificaciones y actualización constante en los patrones tecnológicos, aumentando la producción de plusvalía y superando obstáculos sociopolíticos para intensificar la productividad de la fuerza de trabajo. En el ámbito de los mercados, las iniciativas interfieren en la esfera de la circulación de las mercancías por medio de la creación de nuevos nichos económicos y de la redivisión de los mercados consumidores tradicionales.

En Harvey (2004, 2008), corroboramos la idea de que el Estado capitalista, en la fase monopolista neoliberal, auxilia cada vez más diversos capitales en la preservación y/o creación de mercados en sectores de utilidades públicas comunes, expropiando tierras, agua, o privatizando bienes públicos como pensiones, educación superior, salud y seguridad pública.

En el transcurso del último cuarto del siglo XX, esta dinámica se generalizó en el capitalismo periférico. Diversos capitales internos y externos, bajo el dominio del sector de las finanzas, para recuperar y mantener la lucratividad, consideran –además de las empresas públicas<sup>9</sup> de energía, petróleo, telecomunicaciones, etc.–, los servicios sociales públicos (políticas sociales) y agregamos, los recursos públicos (presupuestos o fondos públicos), como áreas a ser cada vez más disputadas y apropiados por ellos.

Efectivamente, es posible constatar que sectores de responsabilidad pública, como los sistemas de previsión social y otras áreas de políticas sociales, son espacios cedidos u ofrecidos para empresas privadas lucrativas.

Según Harvey (2004), esta dinámica puede ser entendida como una nueva ola de *expropiaciones* a partir del hecho de que se incentiva y propicia la atención a la salud,

---

<sup>8</sup> Super acumulación “es una condición en que excedentes de capital (a veces acompañados por excedentes de trabajo) están ociosos sin tener en vista salidas lucrativas.” (Harvey, 2004:124) (Traducción propia).

<sup>9</sup> Sectores que pasaron por duros procesos de desvalorización, crisis organizadas para mercantilizar activos públicos. (Harvey, 2004:125)

educación y sistemas de pensiones -sectores que tenían bajo nivel de mercantilización-, desde la esfera privada lucrativa para ocupar el capital ocioso. El autor define estos movimientos como “capitalismo por expoliación” refiriéndose a hacer liberar un conjunto de activos a un bajo costo, o ningún costo, dándoles un uso lucrativo.

Sin desconocer el fructífero debate<sup>10</sup> alrededor del uso de la categoría expoliación en la contemporaneidad, tratamos el proceso contemporáneo como “expropiaciones” de condiciones básicas de vida, como apropiaciones por parte del capital de espacios públicos (sistemas de pensiones, educación, salud, etc.), que acaban desapropiando a los trabajadores de algunos instrumentos de Estado que posibilitan la socialización de la reproducción de la fuerza de trabajo, alguna movilidad social, niveles de socialización política, ampliación de derechos sociales, aumento de grados de bienestar, puntos entendidos aquí como el conjunto de intereses, conquistas y pautas de sectores subalternos, por tanto, foco de ataque neoliberal y, en mayor o menor medida, estrategias que colocan ciertos límites al capital.

Este proceso es posible complementado con permanentes y repetidas nociones de crisis financieras del Estado (verdaderas u orquestadas), que sirven para imponer los constantes ajustes de austeridad de gastos sociales y precarizar los servicios sociales públicos como en el caso de los sistemas de previsión social.

Particularmente, en los países dependientes<sup>11</sup> de América Latina, esta lógica es reconocida y está incluida explícitamente en las orientaciones macroeconómicas de los programas de ajustes neoliberales de finales del siglo XX, elaborados por las agencias multilaterales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial), asumidos e implementados por las elites dominantes de los países de la región.

De forma general, los ajustes neoliberales se presentan como condición, inicialmente para superar las crisis y después para mantener una posición competitiva en el escenario mundial. Promueven fundamentalmente: a) flexibilización de todas las relaciones económicas (inclusive relaciones de trabajo), b) desreglamentación comercial y financiera, c) privatizaciones de empresas de patrimonio estatal, d) mayor desarrollo y autonomía del

---

<sup>10</sup> Marx (1992) trata cuestiones de expropiaciones en el capítulo XXIV del *Capital*: La llamada acumulación originaria, entendiéndolas como procesos originales de desapropiación violenta de tierras a través de “cercamientos” de tierras estatales públicas, apropiaciones violentas de tierras de propiedad de la iglesia (después de la Reforma) y de trabajadores serviles, lo que significa que parte de los sectores dominantes entre los siglos XV y XVII construyeron la propiedad privada de la tierra a través de la desapropiación de uno de los medios de producción (la tierra) o “medio de existencia”. Esto implicó una correría de trabajadores “ahora libres” para el mercado de trabajo aumentando las filas de desempleados, pobres y miserables. El debate se instala desde que la ocupación lucrativa de espacios de servicios sociales, posibilitadores de reproducción y, en algunos límites, de existencia del trabajador, no podría equipararse a la desapropiación de medios de producción como para definir una nueva ola de expropiaciones. (Fontes, 2018)

<sup>11</sup> Apoyados en Marini (2012), uno de los representantes de la teoría marxista de la dependencia, dentro del escenario de dominación imperialista, los países dependientes tienen una posición subalterna y desigual en las relaciones internacionales de cambio en el mercado mundial. Para compensar esta situación las burguesías internas exigen “tasas de explotación excesivas” que garanticen la reproducción del capital interno y la remuneración del capitalismo central (a través de remesas de lucros a multinacionales, financiamientos externos, etc.). (Marini, 2012; Badaró Matos, 2020: 103-106).

sector financiero, resultando en la hipertrofia del sector, e) redimensionamiento de las funciones del Estado que denota una reducción de su participación y compromiso con coberturas sociales amplias a través de la disminución de costos públicos en la reproducción de la fuerza de trabajo, recorte de derechos laborales y sociales que provocan cambios en las funciones legitimadoras y reducción de espacios de soberanía.

Es necesario que sepamos que, hasta hoy, este modelo es sugerido/impuesto a todos los países deudores como condición de mantener sus economías competitivas, adquirir créditos constantes, superar las crisis y crear condiciones para pagar las deudas externas e internas a través del ahorro vía superávit primario<sup>12</sup> en el interior del proceso de mundialización económica.

Con medidas articuladas, los “ajustes estructurales” o “ajustes neoliberales”, son reestructuraciones conservadoras “contrarreformistas”, esto es, una restauración plena de la economía política del capital, asentada en principios liberales donde los trabajadores, por la reestructuración productiva y ataques políticos a sus organizaciones, entre otras medidas, fueron obligados a colocarse a la defensiva y actualmente solo defendemos derechos sociales (Coutinho, 2008).

### **Modelo liberal periférico y la “contrarreforma” de las políticas sociales en Brasil**

En Brasil, durante los últimos treinta años se desarrolla, según Filgueiras y Gonçalves (2007) y Filgueiras (2018), un modelo político-económico, de acuerdo con los ajustes, categorizado como *liberal periférico*<sup>13</sup>, el cual consideramos que transitó hasta 2022 por su tercera fase. Actualmente, inicio del gobierno Lula da Silva (2023), aunque se observan indicios de políticas económicas y sociales neodesarrollistas o anticíclicas nuevamente, no sería posible, ni correcto, hacer caracterizaciones ni evaluaciones todavía.

Este modelo de desarrollo capitalista periférico, alineado con los ítems de ajustes ya expuestos arriba, está compuesto, por lo menos, por tres conjuntos de características: 1) la apertura y liberalización económica (comercial y financiera), 2) la subordinación y vulnerabilidad externa estructural y 3) el dominio del capital financiero. (Filgueiras y Gonçalves, 2007). Recuperando principios liberales propone, según los autores, políticas de liberalización de las relaciones económicas; la “contrarreforma” del Estado y, especialmente, de la Previsión Social; la privatización de empresas estatales; la desregulación de los mercados, inclusive el de trabajo (junto a las reformas laborales y sindical). La condición periférica es determinada por la relación de subordinación a los países centrales, la posición subalterna en el sistema económico internacional y la lógica del capital financiero.

Actualmente, durante el largo período de ajustes neoliberales ya pueden ser reconocidos elementos estructurales y diferenciaciones coyunturales. Sin dudas estamos

---

<sup>12</sup> Es la diferencia entre ingresos y gastos del presupuesto público, sin computar intereses y corrección monetaria de la deuda. Fue implementado durante el Gobierno de FHC (1998-1999), y sostenido por todos los gobiernos posteriores. Se constituye como ahorro interno y funciona como garantía a los acreedores indicando que el país tiene condiciones de pagar los servicios de la deuda.

<sup>13</sup> Podría ser así comprendido también en otros países de América Latina considerando, ciertamente, cada una de sus particularidades.

en condiciones de identificar diferencias entre los gobiernos Cardoso (1995-2002), Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016), Temer (2016-2018) y Bolsonaro (2019-2022) y, como apuntamos arriba, sólo algunos indicios del actual gobierno Lula da Silva (2023-presente). No es posible igualar totalmente las agendas, ni analizarlas como completamente diferentes. Metodológicamente, en el modelo económico *liberal periférico*, existe una tendencia constante y conforme con las necesidades de recuperación de las tasas de lucro de los capitales hegemónicos, pero, al mismo tiempo, se encuentran importantes diferencias en términos de estrategias político-sociales y de relaciones de fracciones de clase en el proyecto de dominación. Una lectura correcta, pasa por el reconocimiento de los elementos estructurales que expresan las características del capitalismo dependiente en su fase neoliberal y por las cuestiones coyunturales determinadas por las diversas correlaciones de fuerzas sociopolíticas en cada uno de los gobiernos que se fueron sucediendo. De acuerdo con Filgueiras y Gonçalves (2007) y Filgueiras (2006) no se observan grandes diferencias en las tendencias estructurales en el transcurrir de todo el período neoliberal (marcas constantes de desindustrialización, reprimarización económica, mayor participación de la venta de *commodities*, participación de empresas extranjeras, énfasis en el mercado financiero a través de altas tasas de intereses, significando un crecimiento de los activos bancarios, entre otras), pero si, pautas político sociales diferentes.

Es importante recordar que, en la dinámica de la primacía financiera, grupos y fracciones del capital se incorporan al proceso de inversiones a través de la aplicación de sus excedentes en el mercado financiero, primordialmente, pero no sólo, en Fondos de Pensiones, uno de los mayores sectores compradores de títulos<sup>14</sup> de la deuda pública<sup>15</sup>. Definitivamente, el sector financiero se torna hegemónico en los países deudores a partir de la dinámica del pago de las deudas públicas. Como es constatado también en varios gobiernos neoliberales latinoamericanos, los sucesivos gobiernos brasileños avalan el pago de intereses de la deuda a través de instrumentos de control de “gastos” tales como: la constitución del superávit primario en 1998, acompañado por constantes ajustes y techos de gastos fiscales desde 2000, alimentando así, el mercado financiero mundial con altos valores. Esta dinámica implica la sobreexplotación de la fuerza de trabajo y transferencia de valores para el exterior que, junto a relaciones de cambio desiguales, expresan la renovación de la relación de dependencia entre el centro y la periferia.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Resumidamente, los títulos públicos son papeles emitidos por el poder público, con el objetivo de captar recursos de la sociedad. Garantizan, a su portador, el pago de determinado rendimiento en un futuro. Se configuran como una forma de apropiación del presupuesto público en que se retiran recursos que todavía no fueron recaudados por el Estado.

<sup>15</sup> La deuda pública es un instrumento facultativo de Estado, cuya finalidad debería ser obtener recursos para financiar los presupuestos públicos o las inversiones públicas. Sin embargo, se ha constituido en un mecanismo de reproducción ampliada del capital para valorización del capital ficticio a través de la venta de sus títulos.

<sup>16</sup> El capital financiero es compuesto por capitales productivos con capitales bancarios. Para lograr rentabilidad la dinámica financiera precisa ser intensificada ampliando entonces las bases de extracción de plusvalía sobreexplotando al trabajo. No habiendo masivas inversiones en sectores productivos durante el período neoliberal, podemos considerar, ciertamente, duros procesos de intensificación del trabajo.

Por su parte, las políticas sociales, producto de coyunturas político-económicas, pasan por un reordenamiento coherente con el modelo *liberal periférico*. También específicamente orientadas por las agencias multilaterales (Banco Mundial y FMI), sugieren la extensión de políticas sociales direccionadas para los sectores más pobres mediante la conformación de una larga serie de servicios, programas asistenciales y de transferencia de rentas, desmantelando y fragilizando los sistemas que ya definimos como permanentes e institucionalizados como los de previsión, salud, educación, habitación, seguridad, entre otros. Al mismo tiempo, se estimula y propicia la liberación de entrada de capitales privados y/o se subsidian empresas privadas lucrativas en las mismas áreas de políticas sociales desmanteladas, las cuales serán direccionadas hacia trabajadores mejores posicionados en el mercado de trabajo.

Desde mediados de los años de 1990, los sucesivos gobiernos neoliberales brasileños, concretamente, estimulan y fortalecen los procesos privatizadores<sup>17</sup> y mercantilizadores de los bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades sociales, incentivando su transferencia para la sociedad civil (familias, individuos o entidades sin fines de lucro), o para sectores empresariales lucrativos.

Las políticas sociales se reestructuran en base a la restricción de los principios más amplios incorporados en la Constitución de 1988 (en gestión, estructura, servicios, financiamiento, derechos sociales), alterando en parte, el modelo de Seguridad Social<sup>18</sup> inaugurado. Las reformulaciones combinan un doble movimiento:

1) a partir de una análisis aparente o superficial (sin llevar en cuenta relaciones de causalidad) y desarticulando la integridad propuesta por el sistema de Seguridad Social<sup>19</sup>, se prioriza el tratamiento de la pobreza, optando por *políticas de transferencia de renta en las áreas de la asistencia* (ex *Programas Bolsa Escola e Alimentação* y otros de los gobiernos Cardoso, transformado en el *Bolsa Família* durante los dos gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff, *Auxílio Brasil* en el gobierno Bolsonaro y la recuperación más ampliada del programa *Bolsa Família* nuevamente en el tercer gobierno Lula da Silva), de *educación* (además de la ampliación precaria de lugares en las universidades públicas, se crearon programas de crédito como *Prouni* y *Fies* en los gobiernos Lula da Silva y Dilma Rousseff), de la *vivienda* (Programa *Minha casa, minha vida* en el gobierno Dilma Rousseff, *Casa Verde Amarela* en el gobierno Bolsonaro y *Minha Casa, Minha vida*, retomado por el gobierno

---

<sup>17</sup> El incentivo estatal a la presencia de sectores privados (lucrativos y no lucrativos) en Brasil data de los años de 1970, en las áreas de la salud (con el aumento de los sistemas privados de salud), pensiones (fondos de pensiones cerrados empresariales) y educación (Mota, 1995).

<sup>18</sup> Desde 1988, producto del proceso constituyente (1986-1988), el sistema de Seguridad Social brasileiro está compuesto de forma integrada por el *Sistema Único de Saúde (SUS)* de carácter universal, gratuito, democrático y descentralizado, el *Sistema de Previdência Social*, sistema de seguro social, contributivo, de reparto con un régimen para trabajadores del sector público (*Regime Próprio*), otro para el sector privado (*Regime Geral*), otro para los militares y el *Sistema de Previdência Complementar* (privado), y el *Sistema Único de Assistência Social* descentralizado, formado por programas de asistencia para poblaciones con profundos y diversos niveles de vulnerabilidad (infancia y juventud, tercera edad, dependientes químicos, mujeres víctimas de violencia, inseguridad alimentar, etc.) y Programas de Transferencia de Rendas (*Bolsa Família*).

<sup>19</sup> Inicio de los años de 1990 se separan las áreas que integraban el sistema de Seguridad Social nuevamente, a través de leyes orgánicas. Ley organiza de la Salud (LOS) en 1990, de Previsión Social (LOPS) en 1991 y Asistencia Social (LOAS) en 1993.

Lula da Silva), entre otros, destinados a trabajadores pobres, aquellos que no pueden consumir servicios sociales privados con recursos propios (educación, salud, pensiones) pero que, accediendo a estos programas se controlan niveles altos de pobreza, dinamizan el mercado de consumo interno, el sistema financiero, empresas privadas, legitiman gobiernos, entre otras funciones;

2) esta dinámica se realiza en detrimento de las políticas sociales de Estado (o permanentes), como el sistema educativo público (primario, secundario y universitario), de salud (*Sistema Único de Saúde - SUS*), de beneficios asistenciales no contributivos para personas con discapacidad y ancianos pobres (*Benefício de Prestação Continuada - BPC*), de seguro de desempleo, (*Fundo de Garantia por Tempo de Serviço -FGTS*)<sup>20</sup>, de Previsión Social, los cuales son sometidos a intensos y constantes procesos de deterioración y precarización públicos en cuanto el Estado libera, incentiva y subsidia la inversión de capitales en sistemas privados de servicios sociales.

Así, se impone una lógica de focalización en programas asistenciales muy selectivos de usuarios y el aumento de la oferta privada de servicios sociales mercantilizados, renovando y profundizando las formas de apropiación privada del presupuesto público que financia las políticas sociales de protección y restableciendo el principio liberal de individualización de la responsabilidad por la protección de los trabajadores y sus familias y transformando a los trabajadores mejores posicionados en el mercado de trabajo en ciudadanos consumidores e inversionistas. (Werneck Vianna, 1998; Mota 1995, 2007, 2008, 2012; lamamoto, 2009; Galizia y Pastorini 2012; Galizia, 2021; entre otros).

### **La “contrarreforma” de la Previsión Social brasileña**

Desde inicio de la década de 1930, estructuralmente y tal como en varios países de capitalismo dependiente, el Estado brasileño actúa como instrumento organizador e incentivador de las formas necesarias para la valorización de diversos capitales, al mismo tiempo que interviene, en algunas coyunturas, a favor de demandas de algunos grupos específicos de trabajadores, especialmente a través de políticas y programas sociales.

Las estructuras previsionales, desde su conformación (en 1923, mediante las primeras Cajas de Jubilaciones y Pensiones<sup>21</sup>), forman parte de los proyectos económicos, relaciones

---

<sup>20</sup> El *Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS*, es un sistema de ahorro para trabajadores formales del área privada que tiene por objetivo protegerlo en caso de resignación contractual de empleo sin justificación. Es financiado por el empleador.

<sup>21</sup> Antecedidas por protecciones exclusivas para servidores públicos, las primeras estructuras previsionales, inicio del siglo XX, fueron las *Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's)* existentes entre 1923 y 1933. Fueron entidades autónomas organizadas por empresas, financiadas por contribuciones de trabajadores y empresarios, dirigidas a categoría de trabajadores necesarias para el desarrollo económico agroexportador (ferroviarios y trabajadores marítimos) y políticamente organizadas en ese momento histórico. Estas cajas fueron sustituidas por los *Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's)* presentes entre 1933 y 1966, entidades dirigidas por sindicatos gremiales y ligadas al Ministerio de Trabajo al mismo tiempo. Se constituyeron en espacios de tensión y lucha política entre defensa de intereses de los trabajadores y de violencia y cooptación política por parte de las fuerzas gubernamentales. Sólo en 1966, bajo el régimen autocrático civil-militar (1964-1968), el sistema se unifica institucionalmente a través del *Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)*, cuando se incorporan más categorías de trabajadores, amplían beneficios y se extienden derechos previsionales.

políticas y sociales. Todas las formas adquiridas por los diversos sistemas de Previsión Social son partes intrínsecas de los diversos modelos de desarrollo del capitalismo dependiente brasileño, centrales en los presupuestos públicos y definidas en las relaciones políticas, la mayoría autoritarias, entre diversas fracciones de clases sociales.

Muy próxima de la estructura previsional argentina, Brasil, excluyendo también gran parte de los trabajadores (informales, desempleados, precarizados), construyó un robusto sistema de protección previsional de tipo seguro social público de reparto, colectivo, solidario, financiado por trabajadores, empresarios y sociedad civil y destinado a los trabajadores formales urbanos y, más tarde, rurales.

Desde su inicio podemos caracterizarlo como un sistema que combina intereses públicos y privados. Su financiamiento conjuga recursos privados (de trabajadores y empresarios) y públicos (impuestos generales) y genera un amplio ahorro interno, en grande parte, aplicado en infraestructura e incentivos a los procesos de industrialización (Oliveira y Fleury, 1986). Contradictoriamente, y al mismo tiempo, como fue trabajado en el primer apartado, la previsión social responde a intereses de sectores de trabajadores, burocracias estatales y sectores empresariales a través del establecimiento de funciones económicas como reproducción y valorización de la fuerza de trabajo, socialización de costos de producción, aumento del consumo y ahorro internos; funciones políticas de legitimación gubernamental, control y pasivación del conflicto político-social; y funciones sociales como la sobrevivencia, reproducción y el aumento del bienestar de amplias camadas de trabajadores activos e inactivos urbanos y, en menor medida, rurales.

La unificación y ampliación del sistema previsional público, a través del *Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)*, ocurrió al mismo tiempo que, como parte del inicio de la política privatista de los gobiernos dictatoriales en el transcurso de la década de 1970, se permitieron e incentivaron fondos de pensiones empresariales cerrados, esto es, un sistema privado de fondos jubilatorios individuales para trabajadores de grandes empresas públicas y multinacionales privadas del gran capital (Mota, 1995), las cuales inauguraron fondos financieros de pensiones limitados a sus empleados. Queremos decir que la presencia de fondos privados de pensiones existe desde entonces pero todavía tímida y, sobre todo, subordinada a la ampliación y predominio del sector público que dicta la política social y derechos sociales hasta la década de 1990.

En el transcurso de la década de 1980, Brasil vive una de las más profundas crisis económicas provocadas por fenómenos internos: como el agotamiento del modelo desarrollista, que le permitió uno de los mayores crecimientos económicos de la región bajo el comando del Estado, garantizando el desarrollo y ventajas a la tríada formada empresas públicas, capitales privados nacionales e internacionales<sup>22</sup>, y factores externos: como el reordenamiento de la economía mundial bajo nuevas orientaciones de las elites internacionales, fuertes cambios tecnológicos y el avance de los ajustes estructurales neoliberales para restaurar las tasas de lucro. Al mismo tiempo, se abre lentamente el poder político democrático negociado entre sectores civiles y militares que permite una

---

<sup>22</sup> Produciendo el famoso “milagro económico”, el que es fundamental comprender como un proceso asentado en altas tasas de explotación de la fuerza de trabajo, congelamiento de ingresos y deterioración de las condiciones de vida de una gran parte de los trabajadores. (Ianni, 1981)

renovación en las relaciones de fuerzas políticas y evidencia la existencia de dos proyectos societarios, uno democrático popular, representado por Lula da Silva y el neoliberal privatista, con Collor de Melo, primero y Cardoso (FHC), después. Como resultado de presiones de sectores de la sociedad civil organizada (sindicatos, movimiento sociales, partidos políticos de izquierda y progresistas, profesionales de la salud pública y asistencia social, intelectuales, estudiantes, profesores, etc.), e intereses de sectores conservadores y privatistas neoliberales ya presentes en la escena, se consigue un nuevo sistema de Seguridad Social democrático, más amplio e integrado institucional y financieramente, que incluye el Sistema de Previsión Social junto al Sistema Universal de Salud y políticas y programas sociales de Asistencia Social inscripto en la Constitución Federal de 1988.

El sistema previsional integrante de la Seguridad Social, ahora bajo la estructura del *Instituto Nacional de Previdência Social (INSS)*<sup>23</sup>, se conserva como un sistema público, contributivo, de reparto y selectivo ya que está ligado al trabajador formal; se renueva extendiendo auxilios, beneficios, fuentes de financiamiento, incorporando nuevas categorías de trabajadores y se moderniza administrativa e institucionalmente.

Iniciados los años de 1990, ante los frustrados intentos de reestructurar la economía brasileña bajo principios populares y desarrollistas, las elites nacionales aliadas a las internacionales, representadas por tecnócratas, adhieren finalmente a las estrategias político económicas y sociales “propuestas/impuestas” a los países deudores por los organismos multilaterales (BIRD, FMI), con el objetivo de reorganizar el capitalismo tardío desde el Estado, renovando la condición de dependencia y contra sectores de trabajadores urbanos y rurales reorganizados en movimientos sociales y sindicatos durante el proceso de reapertura política. En esta dinámica, el sistema previsional está en el centro de la “contrarreforma” del Estado y las políticas sociales.

### **Las dimensiones de las “contrarreformas” del sistema previsional brasileño**

Trataremos aquí como la lógica neoliberal para las políticas sociales se implementa material y político-ideológicamente en el sistema de previsión social a través del proceso de “contrarreformas” ocurrido entre 1998 y 2019.

Las sucesivas “contrarreformas” del sistema previsional brasileño son coherentes con la dinámica del capitalismo predominantemente financiero contemporáneo y, por tanto, parte intrínseca del modelo “liberal periférico”. Es nítidamente observada una misma racionalidad en cada una de las fases de las “contrarreformas” ya implementadas donde se puede identificar la estrecha relación existente entre las medidas de precarización del sistema de previsión social público, los intereses de los sectores financieros en aumentar los activos en los fondos de pensiones, la disputa y apropiación privada del presupuesto público y de parte de los ingresos de los trabajadores constatando que los cambios se

---

<sup>23</sup> El *Instituto Nacional do Seguro Social – INSS* fue creado en junio de 1990, durante la gestión del Gobierno Collor de Melo (1990-1992), por medio del Decreto n° 99.350, a partir de la fusión del antiguo *Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS* con el *Instituto Nacional de Previdência (INPS)*.

fundamentan en las necesidades de reproducción del capital financiero implicando una reducción de servicios públicos de protección.

De acuerdo con las “recomendaciones”<sup>24</sup> de las agencias multilaterales de fomento, para la recuperación de los países deudores, las alteraciones de los sistemas previsionales son vitales. Sostienen una línea constante de reorganización de los principios básicos, funciones y gestión de la política previsional, alegando que los sistemas previsionales públicos deben ser desarticulados, solamente conservados para los trabajadores sin capacidad de compra, los pobres, en cuanto aquellos mejor posicionados en el mercado de trabajo deben invertir en fondos privados de pensiones (el *Sistema de Previdência Complementar*). Estas recomendaciones ya tienen por base un carácter liberal, haciendo con que el nuevo formato y funciones de los sistemas de previsión social se torne cada vez más inaccesible a los trabajadores y, por tanto, más excluyente.

Para comprender el proceso completo de “contrarreformas” neoliberales del sistema previsional es necesario que tratemos, por lo menos, dos dimensiones fundamentales de todo este proceso de reformulación: la *dimensión concreta, estructural y la político-ideológica*. Estas se relacionan dialécticamente, lo que nos dice que ambas se determinan mutuamente.

Las **estrategias concretas** de reestructuración de la política de previsión social completaron cuatro fases en 2019. Todas fueron propuestas a partir de cuestionables nociones de “crisis financiera del sistema previsional”, por falta de recursos públicos, de disparidades entre categorías de trabajadores y futuros problemas demográficos.<sup>25</sup>

Las “contrarreformas” *comienzan* en 1998, en el Gobierno de Cardoso con la Emenda Constitucional (EC) n°20 alcanzando el régimen de trabajadores del sector privado (*Regime Geral de Previdência Social*). Ya desde ese primer momento, la reducción del “gasto” público invertido en el sistema es colocado como eje central para disminuir el déficit fiscal y alcanzar el superávit primario, lo que generaría más confianza de los organismos financieros internacionales y atraería inversiones externas.

Sigue en 2003 la *segunda* fase, durante el Gobierno Lula da Silva (EC n°41 e 47) modificando el régimen de trabajadores públicos (*Regime Público de Previdência Social*), el cual es considerado de altísimo costo para los cofres públicos. A través de la EC n°41/03 se elimina el derecho a las jubilaciones integrales, se reduce el valor de nuevas pensiones y se operacionaliza el *Regime de Previdência Complementar*, entre otras medidas. Partiendo del entendimiento de que los empleados públicos son privilegiados, por contar con estabilidad laboral y jubilaciones más altas, se establece el mismo techo de beneficios que el del régimen de trabajadores privados con el objetivo de equiparlos para abajo.

La *tercera* fase se completa en 2015 con la llamada “mini-reforma” de la Previsión en el gobierno de Dilma Russeff. Aquí se ajustan valores, tiempos y condiciones de varios

---

<sup>24</sup> Recomendaciones incluidas originalmente en los Relatorios BIRD (1994).

<sup>25</sup> Desarrollados en el próximo apartado.

beneficios y asignaciones<sup>26</sup> bajo la justificativa de sanar desequilibrios, injusticias, aumentar la recaudación y así, disminuir el “falso” déficit del sistema.

La *cuarta* fase se inicia en 2016 con el Proyecto de Enmienda Constitucional (PEC) n°247/16. Con él se retoma, como tema central de la agenda gubernamental, la disminución de gastos sociales con el sistema previsional basado en la necesidad de ajuste fiscal exigido por la crisis económica y déficit estatal. No aprobado durante el gobierno golpista de Temer, se consuma en noviembre de 2019, con la EC n°103/19, bajo el gobierno de Bolsonaro. Esta última fase vuelve a tratar edad y tiempo de contribución, reajusta y reduce beneficios y asignaciones y crea mejores condiciones para la extensión de fondos de pensiones privados.

En su conjunto, todas las medidas aprobadas en las cuatro fases: 1. reducen beneficios, servicios y auxilios previsionales en los regímenes de trabajadores del sector privado y de los empleados públicos<sup>27</sup>, equiparándolos y nivelándolos para abajo; 2. dificultan progresivamente el acceso de los asegurados a jubilaciones y pensiones, aumentando edad y tiempo de contribución<sup>28</sup>, alterando las fórmulas de cálculos para acceder a los beneficios, cambiando las reglas de acceso a los programas existentes, eliminando beneficios<sup>29</sup>, desfinanciando el sistema, creando e implementando el sistema privado complementario y restringiendo los derechos previsionales de los contribuyentes.

A las nuevas reglas se le agregan cambios en la gestión administrativa del sistema previsional. Aunque se actualiza y moderniza, inaugurando complejos sistemas informacionales y plataformas de trabajo y acceso (atención telefónica y virtual), no se renuevan ni los empleados técnico-administrativos (para trabajos administrativos y atención presencial), ni los funcionarios profesionales (administradores, abogados, trabajadores sociales, médicos, etc.). También, disminuyen progresivamente las agencias de atención al público presencial, lo que dificulta, reduce o niega el acceso a una gran parte de beneficiarios de mayor edad o sin recursos tecnológicos.

Además, por un lado, se promueven incorporaciones precarias de nuevas categorías de trabajadores/as al sistema (entre 2005 y 2015)<sup>30</sup>, en la tímida tentativa de formalizar algunas relaciones laborales y, por otro, al mismo tiempo, se restringen planes de

---

<sup>26</sup> Como por ejemplo restricciones de edad y tiempo de contribución para acceder a las pensiones por muerte de compañero/a, aumentando el tiempo de trabajo para obtener el seguro desempleo, abono salarial, auxilios por enfermedad, entre otros programas.

<sup>27</sup> El régimen previsional de los militares no es revisado.

<sup>28</sup> Actualmente la edad mínima para obtener el beneficio de jubilación es de 62 años para mujeres y 65 años para hombres, combinado con el aumento del tiempo de contribución que, para alcanzar el beneficio integral, es de 40 años de trabajo formal.

<sup>29</sup> Como el fin de las jubilaciones especiales para profesores, alegando que serían privilegios, en vez de conquistas, de algunos sectores de trabajadores.

<sup>30</sup> Dos categorías de trabajadoras/es son incorporadas, las *Donas de Casa* (Amas de Casa) a través de la EC n° 47/05 y del *Microempreendedor Individual (MEI)* con la Ley Complementar n° 128/08. Una categoría es revisada, la de los trabajadores/as domésticos/os (Ley Complementar 150/15). Todas ellas están condicionadas por las sumas de sus ingresos, sus contribuciones son reducidas y, por tanto, sus planes de beneficios menores y precarios.

beneficios a través de un techo (actualmente de R\$ 7.507,49<sup>31</sup>/U\$ 1.435,46<sup>32</sup>), hecho que presiona a los trabajadores mejor posicionados en el mercado de trabajo a adquirir fondos privados para complementar los ingresos.

Por su parte, una porción del presupuesto público del Sistema de Seguridad Social, proveniente principalmente de las contribuciones de los trabajadores, jubilados y pensionados, impuestos a los empresarios y presupuesto social público del Estado, son redireccionados para otras áreas y destinados para otros fines, como para el pago de servicios de la deuda pública a través de la *Desvinculação da Receita da União* – DRU (Desvinculación de los ingresos del Estado). La DRU es un instrumento legal que retira actualmente 30% del presupuesto del sistema de Seguridad Social y lo destina al pago de intereses generados por la deuda externa o para garantizar el superávit primario, ambas medidas existentes desde el segundo gobierno de Cardoso.

Con todas estas medidas, se va objetivando el proceso de precarización del área de la política pública de previsión social paralelamente al incentivo de la ampliación del *Sistema de Previdência Complementar* compuesto por fondos de pensiones privados, abiertos y cerrados.<sup>33</sup>

Como ya fue mencionado en el segundo apartado de este trabajo, es una necesidad constante de valorización del capital, buscar e inaugurar nuevos espacios lucrativos. El sistema de Previsión Social, entre otros, se conforma como uno de esos espacios públicos a ser utilizado como un nuevo campo para la actividad lucrativa. Como es abordado por Harvey (2004:130-131) con los procesos de privatizaciones públicas, activos de propiedad de los Estados o de servicios públicos se entregan al mercado para que capitales sobre acumulados puedan invertir en esos nichos.

A partir de la contrarreforma se evidencia el crecimiento de los Fondos de Pensiones en términos de inversiones y participantes (cotizantes). Observando los tres mayores Fondos de Pensiones cerrados – PREVI (*Banco do Brasil*), PETROS (*Petrobrás*) e FUNCEF (*Caixa Econômica Federal*) – se ve que, en términos de activos, aumentaron de casi R\$ 100 millones en 2004 para cerca de R\$ 300 millones en 2018<sup>34</sup>, cuando había un total de 318 Fondos de Pensiones (ABRAPP, 2018).

Existen actualmente en Brasil 369 Fondos de Pensiones cerrados que administran un patrimonio de R\$ 460 billones que corresponden a 18% del PBI brasileiro. El número de brasileiros beneficiados por este sistema es de 6,5 millones, incluyendo participantes, asistidos y dependientes<sup>35</sup>. Por definición, son administrados por instituciones sin fines lucrativos con planes de previsión accesibles solamente para grupos de trabajadores de

---

<sup>31</sup> Conforme establecido por la *PORTARIA INTERMINISTERIAL MTP/ME Nº 26*, de 10 de enero de 2023.

<sup>32</sup> De acuerdo con cotización del día 22/03/2023, 1U\$ - 5,23 R\$.

<sup>33</sup> Como, por ejemplo, la creación de la *Fundação Previdenciária Complementar do Servidor Público Federal - Funpresp* (Fundación Previsional Complementar del Empleado Público Nacional) en 1998 e implementada en 2013.

<sup>34</sup> *Consolidados Estatísticos ABRAPP (Associação Brasileira das Entidades de Previdência Fechada)*. De 1996 a julho de 2018. Site ABRAPP. <https://www.abrapp.org.br/consolidado-estatistico/>. Acceso: 08/09/2021.

<sup>35</sup> *Agência Senado* según informaciones de *Abrapp*. Acceso: 22/03/2023.

determinadas empresas o entidades de clases que participan de la gestión del propio fondo. Tienen carácter complementario y facultativo (voluntario) y son organizados de forma autónoma en relación al *Regime Geral da Previdência Social*. Reafirman la noción de “protección” individual a través de inversiones financieras que permiten la apropiación privada directa de los ingresos mensuales de los trabajadores.

Por su parte, es preciso recordar que una de las mayores inversiones de los Fondos de Pensiones es en títulos de la deuda pública y sabemos que los intereses generados por la deuda pública son cubiertos con partes del presupuesto público, formado por impuestos directos e indirectos pagados, en gran parte, por los trabajadores. Por tanto, es muy posible derivar de esto que los trabajadores contribuyen directamente para la valoración del capital financiero, sea porque invierten parte de sus ingresos en los Fondos de Pensiones directamente (abiertos o cerrados), sea a través del pago de impuestos que forman el presupuesto público. Así las políticas del Estado, la política económica y la previsión social se subordinan a los poderes de la fracción del capital financiero. Este es el cuadro de reformulaciones en favor del capital financiero.

De aquí que podemos avanzar en la noción de que la reducción de la previsión pública y la inducción a la inversión en “*previdência complementar*” se constituyen en la combinación de estrategias de respuestas a las crisis de valorización del capital.

En definitiva, todo esto nos indica que *las “contrarreformas” sitúan al sistema previsional antes en la lógica de transferencia directa de ingresos del trabajo para los sectores rentistas que en la lógica de reproducción, bienestar y protección social al trabajo que implica en importantes pérdidas para los trabajadores.*

Como ya anticipamos, la reformulación del sistema previsional brasileño, que se inicia hace 25 años, es portadora de una dinámica constante y permanente en una misma dirección. Tiene nítidos trazos regresivos para el trabajo en términos financieros, garantías de reproducción de la fuerza de trabajo y derechos previsionales. Sin embargo, precisamos observar con atención que las “contrarreformas” no se realizan sin tensiones, fuera de la lucha de clases o sin resistencias sociopolíticas.<sup>36</sup> Delante de oposiciones, representantes de los grupos dominantes en el interior del Estado sostienen los cambios con *estrategias de dominación política* que, sin dudas, son fundamentales para la restauración del sistema de lucros como un todo en un régimen político democrático formal.

Trataremos a seguir, la dimensión político-ideológica, necesaria para implementar las “contrarreformas” de forma consensual.

Podemos identificar, por lo menos, dos estrategias de control y dominación político-ideológica a través de las cuales los trabajadores van siendo incorporados a una nueva racionalidad, inclusive contra sus propios intereses: 1. falsos argumentos que justifican los cambios, y 2. estrategias de cooptación político-social y/o ataque directo a sus

---

<sup>36</sup> Fuerzas sociales compuestas por empleados del sector público, burocracias, estudiantes, intelectuales y parlamentares progresistas y de partidos políticos de izquierda, dirigentes estatales de agencias fiscalizadoras, algunos movimientos sociales y sindicatos.

organizaciones. Ambas los inducen a aceptar y, hasta defender y, legitimar las “contrarreformas” liberales.

En primer lugar, son contruidos y difundidos un conjunto de **falsos argumentos contruidos político e ideológicamente**. Asentados en principios liberales, no poseen comprobación real sustentable, naturalizan los fenómenos sociales, despolitizan el debate, se organizan a favor de intereses dominantes privatistas y son divulgados por representantes de los sectores financieros.

Los argumentos se refieren a varios órdenes de presupuestos. Entre ellos: la falsa “grande generosidad” que existiría en la oferta de beneficios previsionales desde la creación del sistema de Seguridad Social en 1988; la “permanente crisis financiera” del Estado y de la Seguridad Social apoyada en la dudosa y naturalizada escasez de recursos públicos para financiar al sistema contributivo, los supuestos “problemas demográficos” provocados por la actual mayor expectativa de vida de los trabajadores, las manipuladas “injusticias” existentes entre trabajadores ocupados, considerados protegidos, y los desempleados, informales, desprotegidos.

Sin embargo, si observamos atentamente, estos argumentos rondan alrededor de la dimensión *financiera* y *demográfica*, como en la mayoría de las propuestas de reformulación de los sistemas previsionales del mundo.

En la base de las “contrarreformas” del sistema previsional brasileño se establece y fija la falsa idea de “*crisis financiera*” del sistema. A partir de considerarlo aislado del presupuesto integrado de la Seguridad Social<sup>37</sup>, se lo presenta como un sistema exclusivamente financiado por recursos propios -contribuciones de los trabajadores y empresarios-, sin llevar en cuenta las otras fuentes de financiamiento público y privado que componen los ingresos del sistema de Seguridad Social (Gentil, 2007; Documento de la *Frente Parlamentar Mista*, 2016). En esta mistificación de déficit financiero del sistema se excluyen también las renuncias fiscales, otorgadas por el Estado a algunas empresas y asociaciones de la sociedad civil, los altos montos no pagos por un conjunto de empresas deudoras de impuestos al trabajo, se ignoran los valores transferidos para el pago de intereses de la deuda pública y para alcanzar el superávit primario a través de la DRU, entre otros fenómenos.

El otro ámbito que fundamenta los dudosos argumentos divulgados es la *cuestión demográfica*, directamente vinculada al aumento de la edad media de los habitantes de la nación.<sup>38</sup> Al traer este asunto, la alegación se basa en, por lo menos, tres presupuestos: el

---

<sup>37</sup> Presupuesto compuesto por varias fuentes desde la creación de la Seguridad Social (1988): contribuciones de trabajadores, empleadores y Estado, impuestos al capital sobre facturación y lucros de las empresas, recaudación de loterías os juegos y presupuesto público.

<sup>38</sup> La expectativa de vida al nacer en Brasil en 2019 es, en media, de 76,6 años. Esto representa un aumento de tres meses en relación a 2018 (76,3 años). La expectativa de vida de los hombres pasó de 72,8 para 73,1 años y la de las mujeres fue de 79,9 para 80,1 años. Fuente: *Agência de Notícias IBGE*. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29502-em-2019-expectativa-de-vida-era-de-76-6-anos>. Acceso: 20/03/23. Es evidente que estas medias no llevan en cuenta las enormes diferencias en las condiciones de vida de la población en diversas regiones del país.

envejecimiento general de la población, la disminución de la natalidad y reducción del ingreso de jóvenes al mercado de trabajo formal. Estos fenómenos, aunque reales, cuando son relacionados al sistema previsional, no son científicamente fundamentados y desconsideran que hay variables en la sociedad que deben ser asumidas primero por la política de desarrollo económico, mercado de trabajo, estructura de impuestos, etc., y después, por el sistema previsional.

Por su parte, el aumento de los fondos de jubilaciones y pensiones privados, particularmente los cerrados, es justificado a través de la noción de que los trabajadores pueden incorporarse a ellos como cotizantes, participantes de los lucros empresariales y/o como sus administradores, pudiendo controlarlos.

Em segundo lugar, todo esto ocurre en un escenario más extenso de reestructuración de fracciones de clase dominante y **fragilización económica y política de la clase trabajadora** promovida, por un lado, por los cambios en el mundo del trabajo (reestructuración productiva, desempleo, precarización laboral, emprendedurismo, etc.) y, por otro, a través del ataque directo a las organizaciones políticas de trabajadores<sup>39</sup> por medio de la coerción, manipulación e intensa cooptación de líderes. Todo esto es posible gracias a la actual retracción de la tradicional función legitimadora de los Estados y gobiernos que era, en gran parte, ejercida mediante políticas de protección social amplias.

Una de las principales construcciones ideológicas utilizadas desde la década de 1980, es lo que Mota (1995), categoriza como “cultura de crisis”. Con ella, la idea de crisis permanente y, por tanto, la escasez de recursos públicos justifica todas las medidas de retracciones en el mundo del trabajo y de las políticas sociales en favor de sectores dominantes y contrarias a los intereses de los trabajadores.

Las dudosas o falsas alegaciones y justificativas son incesantemente presentadas por la prensa tradicional (escrita y oral) y nuevas formas de comunicación (redes), asociaciones de clase, instituciones públicas y aparatos privados (escuelas, iglesias, etc.). De esta forma, se van cooptando líderes político-sociales<sup>40</sup> y convenciendo a la población en general, en un escenario de constante debilitamiento y desmovilización de amplios sectores de trabajadores, movimientos sociales y pasivación de conflictos mediante estrategias de desindicalización, represión a las manifestaciones contra las políticas neoliberales y hasta la criminalización de movimientos sociales reivindicativos.

Todos estos fenómenos forman parte de las estrategias de los grupos dominantes y dirigentes para la construcción de un extenso “consenso social” o “consenso

---

<sup>39</sup> Proceso que se fue desarrollando desde los gobiernos autocráticos (1964-1985) mediante represión y violencia directa y continua. En la abertura democrática, a pesar de que la violencia no desaparece, se van adquiriendo otras formas, se hacen necesarias otras estrategias, las consensuales.

<sup>40</sup> Existen nítidos ejemplos de este fenómeno cuando en 2003, ante la necesidad de apoyo a la segunda fase de contrarreforma del sistema previsional, el presidente Lula cobra apoyo a la *Central Única de Trabajadores (CUT)* y solicita freno al paro de empleados públicos, o cuando es nombrado ministro de trabajo un ex presidente de la CUT (Badaró Matos, 2020:137-138).

hegemónico”<sup>41</sup> y legitimación gubernamental para sostener las “contrarreformas” en favor de grupos financieros y en detrimento de los intereses de los trabajadores que acaban identificándose con los intereses de las fracciones dominantes (Neves, 2005; Iamamoto, 2009; Coutinho, 2010; Oliveira, 2010; Mota, Amaral y Peruzzo, 2012; Badaró Matos, 2020).

El hecho de que las alteraciones regresivas sean aprobadas y defendidas por una gran parte de los trabajadores permite que se reconstruya una cultura sociopolítica donde los valores de la clase dominante, principalmente de responsabilidad individual por la inseguridad, protección laboral, reproducción de la fuerza de trabajo, se sobreponen a los de los trabajadores y aparecen como si fueran de toda la sociedad. Para entender la economía política de la dinámica de las “contrarreformas”, esta dimensión política ideológica es tan necesaria como las estrategias concretas.

Así, nos aproximamos a la lógica económica y político-ideológica contemporánea de las “contrarreformas” de la protección previsional.

## **Reflexiones**

Desde inicio de los años 1990, la restauración del capitalismo dependiente, bajo el dominio de los sectores financieros, ligados a grupos productivos (agronegocio, minería, industria, servicios, etc.), promueve un conjunto articulado de reestructuraciones económicas, político-ideológicas y sociales que impactaron directamente en el Estado y en las políticas sociales de manera que se van restringiendo o, hasta negando, el acceso de los trabajadores a políticas y programas públicos de protección previsional.

Definitivamente entre las décadas de 1990 y 2000, el sistema previsional brasileño se incorpora directamente a la lógica de valorización del capital financiero, como un mecanismo más funcional a la acumulación y al proceso de construcción de la hegemonía neoliberal conservadora en régimen político democrático formal que como instrumento de respuestas a los intereses de reproducción y bienestar de la fuerza de trabajo, socialización de costos del trabajo y ampliación de derechos sociales.

Nos aproximamos a la lógica actual de las “contrarreformas” exponiendo las alteraciones paralelas y simultáneas en dos dimensiones: 1) la necesaria precarización de la estructura pública, 2) para el aumento de la oferta privada de pensiones, como partes de un complejo más amplio. Tratamos las modificaciones concretas en las legislaciones existentes (a través de diversas Enmiendas Constitucionales), que precarizan el sistema público, dificultando o negando el acceso a la previsión social, restringiendo derechos previsionales, inaugurando programas precarios de acceso a beneficios y asignaciones mediante la construcción político-ideológica de falsos argumentos permanentemente difundidos y mecanismos de control para ganar aceptación pasiva y hasta legitimidad de la población trabajadora. Y haciendo parte de este mismo movimiento, observamos también

---

<sup>41</sup> La construcción del consenso se relaciona con el concepto de hegemonía (central en Gramsci). Hegemonía como la combinación de fuerza y consenso inclusive para hacer parecer que la fuerza está apoyada en el consenso (Coutinho, 1992; Badaró Matos, 2020).

que capitales rentistas aumentan la oferta de servicios financieros mediante Fondos de Pensiones.

Estos últimos, en su lógica expansiva y restauradora se apropian de parte de los ingresos de los trabajadores, por lo menos, de dos formas: a) disputando y apoderándose del presupuesto social público, formado por impuestos (directos o indirectos) pagos, en gran parte, por los trabajadores, el cual integrará el superávit primario que garantizará el pago de intereses de la deuda pública a través de títulos públicos de propiedad de los Fondos de Pensiones, y/o b) apropiándose de una parcela de los ingresos que los trabajadores invierten directamente en Fondos de Pensiones abiertos o cerrados.

En términos introductorios, relacionamos esta dinámica contemporánea *primero*, con la noción de necesidad constante de expansión del capital donde sectores privados lucrativos usurpan o asumen, además de bienes naturales (tierra, agua, etc.), bienes o servicios sociales para restaurar niveles de lucros y con el debate, no sin tensiones, que aproxima este proceso a una fase de “nuevas expropiaciones” producidas por el capital a medios y condiciones económicas y políticas de protección y reproducción de la vida de los trabajadores como la previsión pública. En *segundo* lugar, con la idea de que, en cualquiera de las dos formas, expresan un apoderamiento de recursos e ingresos directos e indirectos de los trabajadores por parte del capital financiero con los cuales aumenta su valor.

Estos cambios no ocurren fuera de la contradicción de clase. Por tratarse de “contrarreformas” que niegan intereses de los trabajadores, ocurren en un escenario de tensiones en el interior de un largo proceso de fragilización económica y política de la clase que vive del trabajo, dinámica que fue esencial y se renueva permanentemente para que el Estado promueva las apropiaciones privadas de los presupuestos públicos y bienes sociales. Las estrategias político-ideológicas burguesas dominantes actuales, que crean un conjunto de argumentos que mistifican fenómenos financieros y demográficos para concretizar las alteraciones, son parte intrínseca de la lógica político-económica de las “contrarreformas”.

De esta manera, los intereses de los grupos subalternos no sólo son cada vez menos atendidos, sino que, a través de una estructura política ideológica engañosa, se alcanza una identificación de esos con los intereses de las burguesías rentistas produciendo parte de la necesaria legitimación de las “contrarreformas” en democracia formal.

Es necesario observar que, aunque el sistema previsional haya sido históricamente espacio central de disputa de intereses económicos, políticos y sociales de sectores dominantes y subalternos, actualmente, por estar siendo alterado en el interior del modelo económico “liberal periférico”, hegemonizado por el capital financiero, se coloca una vez más como pieza económica y política central, pero esta vez como uno de los instrumentos de la lógica de restauración de niveles de acumulación de riquezas.

Los grupos financieros dominantes capturan para sí la idea de protección social en términos de responsabilidad individual del trabajador/inversionista. La comprensión de esta lógica nos obliga a repensar principios y funciones sobre los cuales se está asentando la protección previsional privada y pública. El sistema previsional público está cada vez más

alejado de sus funciones tradicionales de reproducción de la fuerza de trabajo activa y pasiva, socialización de costos de producción, instrumento colectivo de solidaridad intergeneracional, generación de consenso, integración social y legitimidad político-gubernamental, y cada vez más ajeno a la garantía de derechos sociales con directas implicaciones para niveles de civilidad conquistados.

## Bibliografía

- Araújo Oliveira, J. y Fleury Teixeira, S. (1986) *(Im)previdência social no Brasil. 60 anos de história da Previdência no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes.
- Badaró Matos, M. (2020) *Governo Bolsonaro, neofascismo e autocracia burguesa no Brasil*. São Paulo: Usina Editorial.
- Behring, E.; Boschetti, I. (2007) *Política social: fundamentos e história*. 3ª. Ed. São Paulo: Cortez.
- BIRD. (1994) "Envejecimiento sin Crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento". Oxford University, New York.
- Boito, A. Jr. (2016) A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade da democracia. *Revista Crítica Marxista n° 42*. Campinas: IFCH, Unicamp. pp. 155-162.
- Boschetti, I. (org.) (2018) *Expropriação e direitos no capitalismo*. São Paulo: Cortez.
- Brasil. Lei 8.213 de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social e dá outras providências. Brasília, 1991.
- \_\_\_\_\_. Lei n° 8.742/93 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Consolidada com a Lei n° 12.101/2009. Brasília, 2009.
- \_\_\_\_\_. Medida Provisória n° 1.729 de 2 de dezembro de 1998. Altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília, 1998.
- \_\_\_\_\_. Lei n° 9.732, de 11 de dezembro de 1998. Altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Lei no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, 1998.
- \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n° 20 de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, 1998.
- \_\_\_\_\_. Decreto n° 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, 1999.
- \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n° 41 de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n° 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, 2003.
- \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n° 47 de 5 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Brasília, 2005.
- \_\_\_\_\_. Lei complementar n° 128, de 19 de dezembro de 2008. Brasília, 2008.
- \_\_\_\_\_. Lei complementar n° 150, de 1º de junho de 2015. Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico. Brasília, 2015.
- \_\_\_\_\_. Câmara de Deputados. Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n° 06 de 2019. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília, 2019.
- \_\_\_\_\_. Senado Federal. Emenda Constitucional n° 103 de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, 2019.
- Coutinho, C. N. (1992) *GRAMSCI. Um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Editora Campus (2da. Ed.).

- \_\_\_\_\_. (2010) A hegemonia da pequena política. Em C. Rizek; F. de Oliveira y R. Braga (Org.) *Hegemonia às avessas: Economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo.
- \_\_\_\_\_. (2012) A Época Neoliberal: Revolução Passiva Ou Contra-Reforma? *Revista Novos Rumos. Marília. Vol 49, n° 1*, jan.-jun. 2012. pp. 117-126.
- Faleiros, V. de P. (1991) *A política social do estado capitalista. As funções da previdência e da assistência social*. São Paulo: Cortez.
- Filgueiras, L. (2006) O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. En E. M. Basualdo; E. Arceo. *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Filgueiras, L. y Gonçalves, R. (2007). *A economia política do Governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Filgueiras, L. (2018) Padrão de reprodução do capital e capitalismo dependente no brasil atual. *Caderno CRH, Salvador, v. 31, n. 84, Set./Dez. 2018*. pp. 519-534.
- Fontes, V. (2018) A transformação dos meios de existência em capital – expropriações, mercado e propriedade. Em I. Boschetti (org.) *Expropriação e direitos no capitalismo*. São Paulo: Cortez.
- Frente parlamentar em defesa da Previdência Social. (2016) *Desmistificando o Déficit da Previdência*. Brasil. Maio.
- Galizia, S., Gil Vieira, C., Mendes, J. (2019) *Previdência social, fundos de pensões e a valorização do capital financeiro em Maranhão: Jornadas Internacionais de Políticas Públicas - JOINPP*.
- Galizia, S. – Pastorini, A. (2012) Principais características da redefinição da proteção social em Brasil. Em A. Alves; S. Galizia; A. Pastorini (org.) *Estado e cidadania. Reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: editora FGV.
- Galizia, S. (2021) Os efeitos das “contrarreformas” neoliberais das políticas sociais sobre o serviço social previdenciário: contribuições do Projeto de Assessoria via extensão universitária. Em S. Galizia; C. Lopes Roma. *Extensão Universitária: Assessoria e Serviço Social*. Rio de Janeiro: UFRJ, CFCH, ESS. pp. 27-47.
- Gentil, D. (2007) A política fiscal e a falsa crise do sistema de seguridade social no Brasil: análise financeira do período recente. In J. SICSÚ (org.) *Arrecadação de onde vem? E gastos públicos, para onde vão?* São Paulo: Boitempo. pp. 29-35.
- Harvey, D. (2004) *O novo Imperialismo*. São Paulo: Loyola.
- \_\_\_\_\_. (2008). *O NEOLIBERALISMO história e implicações*. São Paulo: Loyola.
- Iamamoto, M. V. (1992) *Renovação e conservadorismo no Serviço Social. Ensaios críticos*. São Paulo: Cortez.
- \_\_\_\_\_. (2007) *Serviço Social em tempo de capital fetiche. Capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez.
- \_\_\_\_\_. (2009) “Os espaços sócios ocupacionais do Assistente Social” in *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília-DF: CEFESS/ABEPSS.
- \_\_\_\_\_. (2014) A formação acadêmico-profissional no Serviço Social brasileiro. *Revista Serviço Social e Sociedade n° 120*, São Paulo: Cortez.
- Ianni, O. (1981) *A ditadura do grande capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Lenin, V. [1917] (1979) O imperialismo. Fase superior do capitalismo Em V. Lenin. *Obras Escolhidas*. São Paulo: Alfa-ômega. pp. 575-678.
- Mandel, E. (1985) *O Capitalismo tardio*. 2da. Ed. São Paulo: Nova Cultural.
- Marini, R. M. (2008) Dialéctica de la dependencia (1973). En América Latina, dependencia y globalización. Fundamentos conceptuales Ruy Mauro Marini. Antología y presentación Carlos Eduardo Martins. Bogotá: Siglo del Hombre - CLACSO.
- Martuscelli, D. E. (2010) A burguesia mundial em questão. *Revista Critica Marxista, n°30*. Campinas: Ed. Unicamp. pp.29-48.
- Marx, K. [1975] (1992) *El capital. Tomo I. Libro Primero*. Buenos Aires: Siglo XXI editores. S.A.

- Mota, A. E. (1995) *Cultura da crise e seguridade social*. São Paulo: Cortez.
- \_\_\_\_\_. (2007) Crônica de uma morte anunciada: as reformas da Previdência Social Brasileira nos anos 1990 e 2000. Em L. Braga, L.; Ma. Do S. Reis Cabral. *O Serviço Social na Previdência. Trajetórias, projetos profissionais e saberes*. São Paulo: Cortez. pp. 137-145.
- \_\_\_\_\_. (2008) A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. Em A. E. Mota. *O mito da assistência social: ensaios sobre estado, política e sociedade*. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora. pp. 133-146.
- Mota, A. E., Amaral, A. e Peruzzo, J. (2012) O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América latina. Em A. E. Mota (org.) *Desenvolvimentismo e Construção de hegemonia*. São Paulo: Cortez.
- Netto, José P. (1992) *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez.
- \_\_\_\_\_. (2012) Capitalismo e barbárie contemporânea. *Revista Argumentum Vitória (ES)*, v. 4, n.1, jan./jun. 2012. pp. 202-222.
- Neves, L. M. W. (org.) (2005) *A nova pedagogia da hegemonia. Estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã.
- Oliveira, F. (2010) Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira. Em C. Rizek; F. de Oliveira; R. Braga (Orgs.) *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo.
- Osorio, J. (2012) América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva – estudo de cinco economias da região. Em C. Ferreira; J. Osorio; M. Luce (Orgs.) *Padrão de reprodução do capital. Contribuições da teoria marxista da dependência*. São Paulo: Boitempo. pp. 103-139.
- \_\_\_\_\_. (2012a) Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. Em C. Ferreira; J. Osório; M. Luce (Orgs.) *Padrão de reprodução do capital*. São Paulo, SP: Boitempo. pp. 37-86.
- \_\_\_\_\_. (2017) Sobre o Estado, poder político e o Estado dependente. *Revista Temporalis, ano 17, n° 34*, jul/dez. 2017. Brasília (DF).
- Saldanha, J. M. – Granemann, S. (2003). “Os falsos argumentos da contrarreforma previdenciária do governo Lula” e “Os fundos de pensão e a acumulação capitalista. Cadernos AdUFRJ. Rio de Janeiro, maio de 2003.
- Smith, W. (1993) Reestructuración neoliberal y escenarios políticos en América Latina. *Rev. Nueva Sociedad n° 123*. México.
- Souza Da Silva, G. (2012) Fundo Público e Políticas Sociais: trabalho necessário sobre a égide do capital portador de juros. Em Anais debates acadêmicos. Rio de Janeiro: IPEA 47.
- Werneck Vianna, M. L. (1998) As armas secretas que abateram a seguridade social. Em I. Lesbaupin (org.) *O desmonte da Nação. Balanço do governo FHC*. 3ª ed. Petrópolis: Vozes.

## Datos de los/as autores/as

**Lucía Brenes Chaves:** Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de Costa Rica, Máster en Estudios de la Mujer de la Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional (programa interinstitucional). Doctoranda en Historia de la Universidad de Costa Rica. Docente de la carrera de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica, Sede de Occidente; actualmente imparte los cursos de Procesos Políticos de América Latina, Reproducción social y fuerza de trabajo; y es directora de varios Trabajos Finales de Graduación del grado de Licenciatura. Ha investigado temas sobre la política pública y el sector agrícola, específicamente en relación con las condiciones materiales de las mujeres campesinas; trabajo femenino y división sexual del trabajo. Integrante de la Red de Estudios sobre Políticas Sociales en América Latina (REPSAL).

**Marta Cimarosti:** Licenciada y Magíster en Trabajo Social por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA). Doctoranda en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Posee una trayectoria en el ejercicio profesional en espacios ocupacionales como educación, desarrollo social, salud y justicia. Actualmente es docente en la carrera de Trabajo Social del ISFDYT 48 de Coronel Suárez y en la Maestría en Trabajo Social de la UNCPBA. Integra el Núcleo de Investigación Crítica sobre Sociedad y Estado (NICSE – FCH - UNICEN) y el Colectivo de Investigación de las Trabajadoras y Trabajadores en la Argentina actual del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (CITTA) de la UBA. Ha sostenido una activa participación en diversas organizaciones colectivas, entre las que se destaca el Colegio de Trabajadores Sociales de la Provincia de Buenos Aires.

**Emiliano Fernández:** Licenciado en Trabajo Social y Magíster en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA). Doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becario doctoral de CONICET. Docente en la asignatura Trabajo Social IV de la Carrera de Trabajo Social de la FCH-UNICEN. Integra el Núcleo de Investigación Crítica sobre Sociedad y Estado (NICSE) de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNCPBA.

**Silvina V. Galizia:** Trabajadora Social por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina. Magíster y doctora en Serviço Social por la Escola de Serviço Social da Universidade Federal de Rio de Janeiro (UFRJ). Profesora del Dpto de Política social e Serviço Social Aplicado de la misma escuela. Coordina e integra el Grupo de Estudio e Investigación: Políticas Sociales en América Latina (PSAL/ESS/UFRJ), el Proyecto de Extensión: Assessoria via Extensão Universitária. ESS-UFRJ/INSS. Integrante de la Red de Estudios sobre Políticas Sociales en América Latina (REPSAL).

**Ximena López:** Licenciada en Trabajo Social y Magíster en Políticas Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Trabajo Social en la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesora Adjunta e Investigadora del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján (UNLu).

Actualmente dirige el Proyecto de Investigación “Trabajo, Precarización y reconfiguración de las respuestas estatales frente a la crisis de reproducción social” radicado en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján (UNLu). Integra desde el año 2019 el Instituto de Capacitación y Estudios Profesionales (ICEP) del Colegio de Trabajadores Sociales de la Provincia de Buenos Aires (CATSPBA).

**Manuel W. Mallardi:** Licenciado y Magíster en Trabajo Social, Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Profesor Titular en la Asignatura Taller de Sistematización y Elaboración de Proyectos Sociales de la Lic. en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNCPBA y en la Asignatura Intervención Social y Abordaje Territorial de la Facultad de Ciencias de la Salud y Trabajo Social de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Integra el Núcleo de Investigación Crítica sobre Sociedad y Estado (NICSE) de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNCPBA y es investigador CONICET en el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp). Director de la Maestría en Trabajo Social – FCH – UNCPBA.

**María Paola Musso Boedo:** Licenciada en Trabajo Social y maestranda en Trabajo Social de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Docente Investigadora de las cátedras de Trabajo Social II y Seminario Permanente sobre Procesos de Intervención I. Integra el Núcleo de Investigación Crítica sobre Sociedad y Estado (NICSE) de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNCPBA

**Alejandra Pastorini:** Trabajadora Social por la Universidad de la República / Uruguay, Magíster y Doctora en Trabajo Social por la Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Profesora e investigadora de la Escuela de Trabajo Social de la UFRJ y del Programa de Post Graduación en Trabajo Social en la misma institución (PPGSS/UFRJ).

Integra el Núcleo de Investigación y Extensión sobre Políticas Públicas, Territorio, Luchas Sociales y Trabajo Social (LOCUSS/ESS/UFRJ) y el Grupo de Investigación sobre Políticas Sociales en América Latina (PSAL/ESS/UFRJ).

**Roberth Salamanca Ávila:** Trabajador Social de la Universidad Nacional de Colombia, magíster y doctorando en Servicio Social de la Universidad Federal de Río de Janeiro - Brasil. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas e integrante del grupo de investigación “Conflicto y Dinámica Social” de la Universidad Externado de Colombia. Integrante de la Red de Investigadores sobre Conflicto y Paz – REDCONPAZ, de la Red Iberoamericana de Investigación en Trabajo Social y de la Red de Estudios sobre Estado y Políticas Sociales en América Latina – REPSAL.

**Gerardo Daniel Sarachu Trigo:** Asistente Social Universitario por la Escuela de Servicio Social de la Universidad de la República. Docente universitario, investigador y extensionista. Trabajador Social junto a cooperativas y procesos asociativos a nivel urbano y rural en diversas instituciones públicas y privadas. Diploma de especialización en sociología del trabajo por la Facultad de Ciencias Magister en Servicio Social por la Universidad Federal de Río de Janeiro. Candidato a doctor en ciencias sociales opción Trabajo Social en Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Profesor Agregado en la coordinación de la unidad académica de Extensión y Actividades en el Medio.



**La Red de Estudios sobre Estado y Políticas Sociales en América Latina (REPSAL) articula el trabajo de Docentes e Investigadores/as de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Uruguay y se constituye como un espacio de debate, intercambio y producción colectiva en torno a la configuración del Estado y de las políticas sociales en América Latina en la contemporaneidad.**

**Este libro, compuesto por 8 capítulos de autoras/es de las 6 Universidades latinoamericanas que integran la red, es producto de debates colectivos e investigaciones realizadas durante un poco más de 2 años de existencia del REPSAL. Asimismo, estas producciones exponen los primeros resultados del proceso alcanzado en los que se abordan las temáticas de las políticas sociales y del Estado capitalista guiados por categorías extraídas de la teoría social de Marx y se preocupan en develar las particularidades de las políticas sociales en los países latinoamericanos, en especial, Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Uruguay**

