

# POLÍTICAS PÚBLICAS POR DENTRO

LINDOMAR BONETI

Boneti, Lindomar

Políticas públicas por dentro / Lindomar Boneti. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; San Pablo : Mercado de Letras, 2017.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-722-296-1

1. Pedagogía . 2. Ciencias de la Educación. I. Título.  
CDD 370.1

# **POLÍTICAS PÚBLICAS POR DENTRO**

**LINDOMAR BONETI**

**CLACSO - Secretaría Ejecutiva**

**Pablo Gentili** - Secretario Ejecutivo

**Nicolás Arata** - Director de Formación y Producción Editorial

**Núcleo de producción editorial y biblioteca virtual:**

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

**Núcleo de diseño y producción web:**

**Marcelo Giardino** - Coordinador de Arte

**Sebastián Higa** - Coordinador de Programación Informática

**Jimena Zazas** - Asistente de Arte

**Rosario Conde** - Asistente de Programación Informática

Creemos que el conocimiento es un bien público y común. Por eso, los libros de CLACSO están disponibles en acceso abierto y gratuito. Si usted quiere comprar ejemplares de nuestras publicaciones en versión impresa, puede hacerlo en nuestra Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales.



**Biblioteca Virtual de CLACSO** [www.biblioteca.clacso.edu.ar](http://www.biblioteca.clacso.edu.ar)

**Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales** [www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana)

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE.**

**Tercera edición**

*Políticas públicas por dentro* (Buenos Aires: CLACSO, septiembre de 2017)

ISBN 978-987-722-296-1

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

Segunda edición: Julio 2015

**CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <[clacso@clacsoinst.edu.ar](mailto:clacso@clacsoinst.edu.ar)> | <[www.clacso.org](http://www.clacso.org)>



*A versão impressa e em português poderá ser encontrada no site da editora Mercado de Letras, Campinas, Brasil. <[www.mercado-de-letras.com.br](http://www.mercado-de-letras.com.br)>*

Rua João da Cruz e Souza 53 | Jd. Chapadão | Campinas - SP | CEP: 13070-116 | (19) 3241 - 7514 | (19) 3241 - 9856 | <[www.mercado-de-letras.com.br](http://www.mercado-de-letras.com.br)> <[livros@mercado-de-letras.com.br](mailto:livros@mercado-de-letras.com.br)>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

## **Comité Académico Editorial – Parceria Mercado de Letras / Editora libre CLACSO**

Adrian Ascolani (Universidad Nacional de Rosario. Argentina)

Afranio Mendes Catani – (Universidad de São Paulo)

Antonio Bolívar (Universidad de Granada. España)

Antonio Theodoro (Universidad Lusófona. Portugal)

Carlos Miñana Blasco (Universidad Nacional de Colombia. Colombia)

Debora Cristina Jeffrey (Universidad Estadual de Campinas)

Elisabete Monteiro de Aguiar Pereira (Universidad Estadual de Campinas)

Enrique Daniel Andrés Martínez Larrechea – Instituto Universitario Centro Latinoamericano de Economía Humana – CLAEH / Uruguay

Enrique del Percio – Universidad de Buenos Aires – UBA / Universidad Nacional de Tres de Febrero – UNTREF

Héctor Rubén Cucuzza (Universidad Nacional de Luján. Argentina)

Jaime Morelez Vasquez (Universidad de COLIMA. México)

José Camilo dos Santos Filho (Universidad Estadual de Campinas. Brasil)

João dos Reis da Silva Junior (Universidad Federal de São Carlos)

Leandro Pinheiro (Universidad Federal do Rio Grande do Sul)

Lindomar W. Boneti (Pontificia Universidad Católica de Paraná)

Maria de Fatima Antunes (Universidade de Minho. Portugal)

Maria de Lourdes Pinto de Almeida (Universidade de Oeste Santa Catarina – Universidade Integrada del Alto Río Uruguay y de Misiones)

María del Carmen Lopes Lopes (Universidad de Granada)

Mariano Fernandez Enguita (Universidad de Madrid)

Miryan Southwell (Universidad Nacional de La Plata – UNLP – Argentina)

Pablo Gentili (Universidad Estadual de Rio de Janeiro – UERJ – Brasil – CLACSO)

Pablo Pineau (Universidad de Buenos Aires – UBA- Argentina)

Rosane Sarturi (Universidad Federal de Santa María. Brasil)

Verónica Leiva (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Chile)

Virginio de Sá (Universidad de Minho – UM – Portugal)



## SUMARIO

|  |    |
|--|----|
| <b>Introducción</b> .....  | 7  |
| <b>Estado, Sociedad Civil y Políticas Públicas</b> .....   | 10 |
| La construcción de un “concepto” de políticas públicas   | 13 |
| <b>La Génesis de las Políticas Públicas: Principios y Determinantes</b>  | 15 |
| La concepción etnocéntrica en las políticas públicas.....  | 15 |
| Principios derivados de la termodinámica   | 17 |
| El carácter de universalidad e infalibilidad de la ciencia   | 18 |
| El carácter de utilidad del conocimiento científico  | 19 |
| La dimensión de lo social y de lo económico en las políticas públicas  | 20 |
| Políticas públicas, y la distribución equitativa del conocimiento  | 22 |
| Lo público, y lo privado en las políticas públicas .....   | 26 |
| <b>De la Elaboración a la Operacionalización de las Políticas Públicas</b>   | 29 |
| La génesis de la idea de una política pública: de una demanda social a un interés específico .....                           | 29 |
| La actuación política de los burócratas en la formulación de las políticas públicas .....                                    | 30 |
| La instancia del poder local y la operacionalización de las políticas públicas   | 31 |
| La interfaz entre lo esperado y los resultados de las políticas públicas .....   | 32 |
| <b>Las Políticas Públicas en la Contemporaneidad: un nuevo debate</b> .....  | 35 |
| El proyecto del capitalismo global y las políticas públicas de los Estados nacionales .....                                  | 35 |
| Los nuevos agentes definidores de las políticas públicas .....   | 40 |
| El enfoque en el individuo: el choque entre la noción de clase y el de la desigualdad social en las políticas públicas ..... | 44 |
| El precepto de la homogeneidad en el discurso del multiculturalismo .....  | 49 |
| El discurso de la inclusión social en las políticas públicas .....   | 51 |
| Las políticas públicas y la reconfiguración de la noción de ciudadanía .....   | 53 |
| <b>Conclusión</b> .....  | 57 |
| <b>Referencias</b> .....   | 58 |



---

## Introducción

---

*Políticas Públicas por Dentro* se constituye en un intento de analizar esta cuestión bajo un enfoque diferente de lo que convencionalmente viene siendo tratado en la academia: la complejidad que involucra la dinámica de la formulación y de la operacionalización de las políticas públicas. En general la academia ha tratado esta cuestión a partir de los resultados de la aplicación de los recursos públicos, destacándose el abordaje jurídico, las políticas públicas como una cuestión legal constituida, la cuestión de los deberes legales del Estado para con el ciudadano, haciendo una asociación entre políticas públicas y derechos sociales. Otro enfoque muy discutido en lo que se refiere a las políticas públicas dice respecto a un análisis más evaluativo, cuantitativo y cualitativo de las inversiones públicas realizadas, los segmentos sociales más o menos contemplados, el gerenciamiento de los recursos públicos, etc. En síntesis, el enfoque normalmente dedicado a la temática dice respecto especialmente a la destinación y al gerenciamiento de los recursos públicos. Se trata, en verdad, de un análisis de resultados, necesario, sin duda, pero insatisfactorio en lo que se refiere a la etapa anterior, al momento de la “gestación” de la idea de la que resulta una acción pública que se puede denominar una política pública, la complejidad que antecede y que justifica el nacer de una idea de donde tiene origen, así como la complejidad que implica su operacionalización. La insistencia de estudiar las políticas públicas por medio apenas del análisis y de la evaluación de sus resultados en relación al atendimento a los derechos sociales, como quieren los funcionalistas, además de constituirse en estudio parcial de la temática, presupone que las determinaciones legales, por sí solo, fundamentan y mueven las instituciones públicas y sus acciones, descuidándose de considerar factores otros que involucran la organización de la sociedad civil, los intereses de clases, los partidos políticos y demás agentes determinantes en la elaboración y gestión de las políticas públicas que tienen origen en la sociedad civil.

A idea de reflexionar sobre esta etapa anterior al resultado de las políticas públicas, y la complejidad que envuelve su elaboración y operacionalización, nació en el aula, especialmente con alumnos de cursos de Maestría y Doctorado en Educación, oportunidades en que se discutía resultados de investigaciones en el área de las políticas públicas y exclusión social. Así como los alumnos de Postgrado en Educación, los militantes de movimientos sociales también han desafiado levantando cuestiones e inquietudes, posibilitando ampliar la discusión en torno de la temática aquí tratada.

Este libro, por lo tanto, no tiene la pretensión de constituirse en un manual de ciencia política, tampoco de profundizar cuestiones conceptuales o jurídicas sobre el asunto en cuestión. Este texto busca, de forma sencilla y directa, discutir las políticas públicas privilegiando tres principales aspectos: la complejidad que involucra el principio de la elaboración de las políticas públicas, su operacionalización y,

finalmente, lo que viene a ser y el “carácter” de las políticas públicas. Se entiende por consiguiente, que el ser de una política pública resulta de la dinámica adoptada por el todo de su trayectoria, de la elaboración a la efectivación.

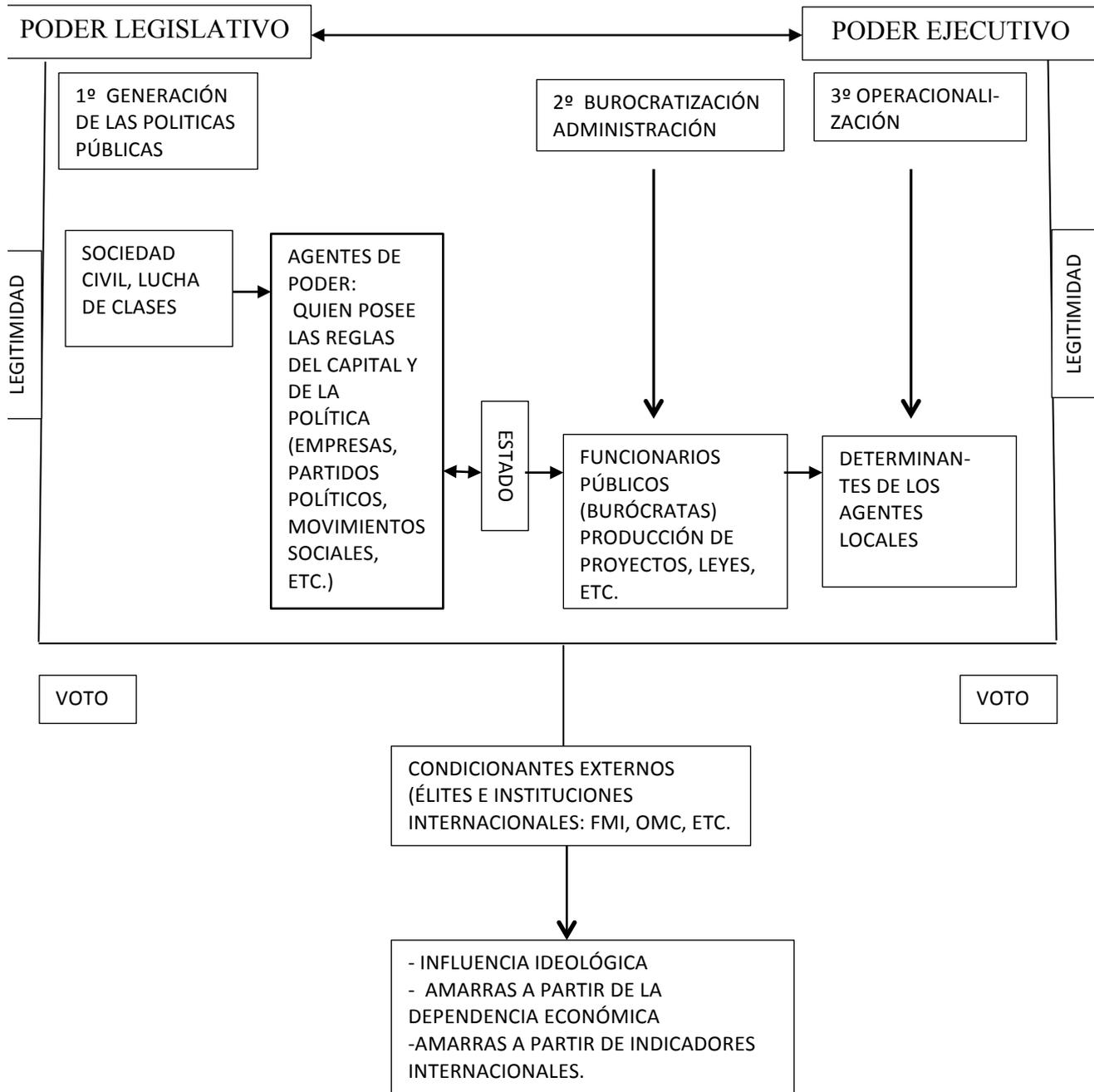
Toda política pública es originada de una idea y esta de un principio, de un presupuesto o de un deseo. En ese sentido, la palabra principio no carga consigo apenas el significado literal del término, sino algo más, el contexto de los factores determinantes que dan origen a una idea de política pública, como el caso de la conjugación de intereses, las inserciones ideológicas, las concepciones científicas, las correlaciones de fuerzas sociales, etc. Se hace necesario, por lo tanto, distinguir el ser de las políticas públicas del ideal de ser. No se trata aquí de hacer una apología a un cierto ideal de ser de las políticas públicas, o sea, de retratar un perfil ideal de políticas públicas, sino, antes de todo, se trata de analizar la cuestión de las políticas públicas como estas se presentan en la realidad. Se trata, por lo tanto, de analizar las políticas públicas como realmente se constituyen, en términos de elaboración y efectivación, en el contexto de este momento histórico de las relaciones económicas, sociales y políticas del Brasil.

Al pensar sobre el real significado de la expresión políticas públicas, se puede incluso concluir de que encierra una redundancia. Eso porque cualquier diccionario define la palabra política como alguna cosa de público, arte o ciencia de gobernar, de administrar, de organizar. O sea, cuando se habla en política, se entiende que se está hablando en relación a un público. Así, podríamos interpretar políticas públicas como siendo el arte de lidiar con un público que es público. Al hablar en políticas públicas, sin embargo, no se está haciendo apenas una distinción entre aquello que es público y aquello que es privado del punto de vista presupuestario, esto porque se entiende que una política pública no se resume a la acción del Estado en términos de inversión social, sino, sobre todo, en conjuntos de acciones que buscan construir un real futuro. De esa forma, habría que considerar, también, que medidas de intervención meramente administrativas, por parte del Estado, sin siquiera la participación del presupuesto público, son consideradas políticas públicas. Es decir, existe la posibilidad, en el estudio de las políticas públicas, de hacer un análisis vinculando la acción pública de mera intervención administrativa y el de la inversión por el Estado. Para que el análisis construido a partir de estas dos instancias no venga ser interpretada como ambigua, se busca iniciar este análisis por el principio, suponiendo que en él es que se encuentra la naturaleza de la significación de las políticas públicas, ya sea de intervención administrativa o de aplicación presupuestaria. Eso porque en los principios están establecidos los ideales de la realidad que se quiere cambiar, reconstruir o construir con una determinada política pública. Los principios son las grandes metas, la definición de modelos integrales de direcciones a efectivizar en un cierto país o Estado en áreas prioritarias, como es el caso de la economía, de la salud, de la política internacional, de la educación, etc.

En el esquema 1 es posible visualizar, resumidamente, la interpretación de políticas públicas hoy, de la génesis a la operacionalización, defendida en este libro.

Esquema 01

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS HOY



---

## Estado, Sociedad Civil y Políticas Públicas

---

El análisis de las complejidades involucradas en el proceso de elaboración y de operacionalización de las políticas públicas incluye suposiciones. Este capítulo está dedicado a la explicitación de dos principales suposiciones a partir de las que se elabora un entendimiento de políticas públicas y el análisis de la complejidad que involucra su elaboración y su operacionalización. Se trata explicitar, en este capítulo, el entendimiento que se tiene sobre la relación entre el Estado, las clases sociales y la sociedad civil, suponiendo que es en esta relación que se originan los agentes definidores de las políticas públicas. Se entiende que cada momento histórico produce en el contexto de la interrelación entre la producción económica, cultura e intereses de los grupos dominantes, ideologías a partir de las que verdades relativas se hacen absolutas. Estas verdades absolutas, construidas ideológicamente en cada formación social, producen y referencian las acciones institucionales y, en particular, la elaboración y la operacionalización de las políticas públicas.

Así que, en este capítulo, se busca explicitar como se comprende el Estado hoy, su relación con las clases sociales y con la sociedad civil, de donde se originan las políticas públicas.

En la actualidad, el fin de la guerra fría, así como la globalización de la economía, llevan a construir otro entendimiento de Estado y nación. Los tradicionales límites nacionales están seriamente alcanzados por la invasión de la universalización de las relaciones sociales y económicas. A partir de esta nueva configuración mundial, se hace simple entender el Estado como mera institución de dominación a servicio de la clase dominante, por ejemplo, como enseña la tradición marxista. O, por otro lado, se hace simple también entender el Estado como una institución regida por la ley, a servicio de todos los segmentos sociales.

Esta nueva configuración del contexto social, económico y político, originada con el proceso de globalización de la esfera económica, impuso elementos nuevos en la relación entre Estado y sociedad civil. En este caso, se hace imposible considerar que la formulación de las políticas públicas es pensada únicamente a partir de una determinación jurídica, fundamentada en ley, como si el Estado fuera una institución neutra, como piensan los funcionalistas. En este caso, las políticas públicas serían definidas teniendo como parámetro únicamente el bien común y este bien común sería entendido como de interés de todos los segmentos sociales. Este entendimiento niega la posibilidad de la aparición de una dinámica conflictiva, que implica un equilibrio de fuerzas entre intereses de diferentes segmentos o clases sociales. No se puede más pensar, tampoco, que las políticas públicas son formuladas únicamente a partir de los intereses específicos de una clase, como si fuera el Estado una institución a servicio de la clase dominante.

Esta posición también es reduccionista por el hecho de no considerar el poder de fuerza política que tiene los otros segmentos sociales no pertenecientes a la clase dominante. Esta posición desconoce también la posibilidad de partidos políticos de izquierda asumir la responsabilidad de gobernar y con esto fraccionar el vínculo tradicional existente entre el Estado y la clase económicamente dominante. Desconoce también la actuación de los movimientos sociales, de las organizaciones de la sociedad civil, etc.

Eso no significa decir, sin embargo, que la clase económicamente dominante no tenga predilección en términos de la elaboración y operacionalización de las políticas públicas, pero no se puede afirmar que esta preferencia se constituya en la única fuerza. Considerando esta complejidad, se adopta, en este texto, el entendimiento, inspirado en la lectura de Poulantzas (1990), de que no es posible construir un análisis de la complejidad que implica el desarrollo y puesta en marcha de las políticas públicas sin tomar en cuenta la existencia de la relación intrínseca entre el Estado y las clases sociales, en particular entre el Estado y la clase dominante.

Por otro lado, se considera también que en la actualidad, en el actual contexto de la sociedad, en el ámbito de la nueva configuración social, económica y política, se introducen elementos nuevos en la estructura social, los que ofuscan los límites y los intereses de clases, por la propia característica nueva del espacio de la actuación económica. En las últimas décadas, con el avance de las relaciones económicas globalizadas, las manifestaciones de intereses de clases y sus límites no son claramente visibles. Normalmente tales intereses son incluso camuflados por los intereses específicos (expresados por los grupos económicos, grandes corporaciones del sector productivo o por diferentes grupos sociales) y por las propias problemáticas sociales (reforma agraria, jubilación, hambre, habitación urbana, violencia, la cuestión femenina, la cuestión gay, etc.) que abarcan diferentes grupos sociales, cuyas manifestaciones pueden representar interés de clase, pero este interés no es necesariamente explicitado por la dinámica de la lucha del movimiento. En los dos casos, del movimiento social y de las corporaciones económicas, la cuestión se coloca en una dimensión global.

Siendo así, se entiende que existe una estrecha afinidad entre los proyectos del Estado (las políticas públicas) y los intereses de las élites económicas. Aunque en el plan local (nacional y estatal) exista una correlación de fuerzas políticas en la definición de las políticas públicas, involucrando los movimientos sociales y demás organizaciones de la sociedad civil, la definición de las políticas públicas está condicionada a los intereses de las élites globales por fuerza de la determinación de las amarras económicas propias del modo de producción capitalista. Eso significa afirmar que al hablar de la relación entre el Estado y las clases sociales, se entra obligatoriamente en la cuestión de los agentes definidores de las políticas públicas, los que no son apenas nacionales.

Los intereses de las élites globalizadas aparecen claramente determinados en las políticas de expansión de las relaciones capitalistas mundiales por instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización Mundial del Comercio (OMC), o por el propio poder de fuerza que tienen los grupos económicos mundiales de imponer las reglas que les interesan, etc., pero sus intereses pueden ser cuestionados por agentes nacionales, estatales o locales, constituyéndose, así, una correlación de fuerzas que influyen en el proceso de la elaboración y aplicabilidad de las políticas públicas.

Se parte, por lo tanto, del presupuesto de que la toma de decisión que resulta en una política pública involucra algunos condicionamientos básicos dependiendo del momento histórico. Se trata, por tanto, las

políticas públicas, de decisiones de intervención en la realidad social, ya sea para efectuar inversiones o de pura intervención administrativa o burocrática. Tradicionalmente estas decisiones eran generadas en el contexto nacional, a partir de una correlación de fuerzas entre diferentes segmentos sociales (o clases), con determinación de fuerzas políticas aliadas a la clase dominante. En las últimas décadas, no obstante, se observa un contexto constituido de tres instancias – global, nacional y local – que mueve la estructura productiva y política de una nación. En este caso, el contexto social y político nacional, de un país como Brasil, se ve involucrado en condicionantes que son globales, que interfieren en una nueva estructura social (de clase) nacional, los que intervienen decididamente en las cuestiones de las políticas públicas.

De esa forma, en los ítems siguientes se argumenta que en el contexto actual la elaboración y el establecimiento de las políticas públicas dependen de algunos factores preponderantes. El primero de ellos son los intereses de la expansión del capitalismo internacional, explicitados por las élites globales. Estas élites se utilizan de diferentes estrategias en el sentido de atender poderes y posibilidades de interferir en el carácter y en la operacionalización de las políticas públicas de países periféricos, de forma a atender a sus intereses, echando mano de dos principales expedientes: a) de las amarras impuestas a los países periféricos por la dependencia económica para condicionar préstamos destinados a inversiones públicas dirigidas, de interés específico de capital global; b) de parámetros evaluativos (utilizándose de ingredientes ideológicos) de construcción de imágenes de los países periféricos en el mundo global, a partir de indicadores cuya “mejoría” es de interés del capitalismo global, obligando, con esto, los países periféricos a adoptar “modelos” homogéneos de desarrollo económico y social.

El segundo factor condicionante en la elaboración e institución de las políticas públicas se refiere a la correlación de intereses originados en el contexto social nacional, de las clases dominantes y de los varios segmentos que componen la sociedad civil.

Explicando mejor, se argumenta que en ciertas circunstancias las políticas públicas que llegan hasta la instancia del local (o de la operatividad) tiene origen en un contexto global desde la perspectiva del capitalismo global, y que en este caso el segmento social dominante, del que tiene origen la idea, no es apenas una clase social, sino una élite que puede ser nacional, pero que en el contexto de la correlación de fuerzas en la definición de las políticas públicas ejerce el papel de global, se posiciona y se asume como global, pues le interesa defender el proyecto económico del capitalismo global. En este caso, la idea de la intervención pasa y es asumida por una élite nacional que es global, o viceversa, en contraste a una correlación de fuerzas entre diferentes segmentos sociales (clases sociales o no) hasta llegar al local.

Queda claro, por tanto, que las élites globales y las clases dominantes nacionales se constituyen de agentes determinantes en la elaboración e institución de las políticas públicas, pero no son los únicos. La pluralidad política de los días actuales hace con que otros agentes originados en la organización de la sociedad civil, como son las ONGs, los movimientos sociales, etc., se constituyan en nuevos agentes confrontantes con los proyectos de las élites y clases dominantes.

Por último, la instancia del local se constituye de un importante condicionante, no más para la elaboración de las políticas públicas, sino para la efectivación de estas, desde la eficacia de la realización de la acción hasta los diversos intereses específicos que esta acción despierta en las personas directa e indirectamente involucradas.

Una acción estatal de intervención social se constituye de hecho en una política pública, así como la explicitación de su carácter se da después de pasar por los condicionantes e instancias analizadas anteriormente.

El debate alrededor de la elaboración de una política pública, por tanto, es hecho entre los “agentes del poder”, ya sea nacional o global, constituyéndose, en verdad, de una disputa de intereses por la apropiación de recursos públicos, o en relación a los resultados de la acción de intervención del Estado en la realidad social, por medio de la inversión social o de la acción de regulación, de forma que un “agente del poder” defiende los intereses de un partido político, pero, la mayoría de las veces defiende realmente intereses que ultrapasan la esfera partidaria, pudiendo ser de una secta religiosa, de un grupo económico, de un movimiento social, de una ONG, etc. El poder de negociación depende de la fuerza política y económica de interés existente en el ámbito de la totalidad de los “agentes del poder”. Es a partir de esta lógica que se puede entender la existencia de los llamados “lobbies” y el papel de los lobistas.

En este libro, por tanto, se utiliza el entendimiento de que el Estado se constituye de una institución no neutra, resultante de una correlación de fuerzas sociales entre diversos agentes de la sociedad civil. Se trata de una institución no neutra pues es movida por valores ideológicos, éticos y culturales. El Estado es así una institución que organiza e institucionaliza los diversos intereses y carencias sociales. Pensando así, es imposible pensar, como comúnmente se hace, el Estado y sociedad civil como dos instituciones separadas y que así, las políticas públicas se presentarían como si se constituyeran de concesión de derechos atribuidos a la sociedad civil por la institución estatal. Los derechos sociales y las políticas públicas y sociales, sin embargo, se constituyen, en verdad, de construcciones colectivas y sociales.

---

### **La construcción de un “concepto” de políticas públicas**

---

A partir del entendimiento adoptado en este capítulo en relación al Estado es posible comprender como políticas públicas las acciones que nacen del contexto social, pero que pasan por la esfera estatal como una decisión de intervención pública en una realidad social, ya sea para hacer inversiones o para una mera regulación administrativa. Se entiende por políticas públicas el resultado de la dinámica del juego de fuerzas que se establece en el ámbito de las relaciones de poder, relaciones esas constituidas por los grupos económicos y políticos, clases sociales y demás organizaciones de la sociedad civil. Tales relaciones determinan un conjunto de acciones atribuidas a la institución estatal, que provocan la dirección (y/o la redirección) de los rumbos de acciones de intervención administrativa del Estado en la realidad social e/o de inversiones. En ese caso se puede decir que el Estado se presenta, frente las políticas públicas, como un agente de organización y de institucionalización (en el sentido de establecimiento de normas, reglas y valores) de decisiones originadas del debate público entre los diversos agentes (representantes sociales) a partir de demandas (necesidades) o intereses restringidos.

Otro aspecto importante a ser mencionado en relación de lo que viene a ser una política pública y como se constituye se refiere a su carácter de futuro. Si cabe al Estado el gerenciamiento de las demandas y de los intereses de los diversos agentes sociales, se hace, por medio de un conjunto de acciones de

inversiones y/o regulación, en una perspectiva de futuro. Es decir, se entiende como una política pública cuando la acción del Estado, o un conjunto de ellas, tiene como objetivo transformar la realidad en una perspectiva de futuro, no apenas momentáneo.

Se entiende que los agentes del poder, los participantes de la correlación de fuerzas, son constituidos prioritariamente – al menos en un primer momento – por representación de clase, pero también por el orden del interés específico, por la representación de empresas o por la representación de organizaciones populares, por ejemplo. Evidentemente que en el cómputo general las afinidades entre los intereses específicos acaban caracterizando una conjugación de fuerzas afinadas con los intereses específicos de cada clase social. Significa decir que la relación directa y dicotómica entre diferentes clases sociales en lo que se refiere a la elaboración e institución de políticas públicas no debe ser relativizada, a pesar de la interferencia de otros factores no necesariamente vinculados a los intereses de clase. La lucha de clases hoy es también promovida por agentes individuales motivada por intereses específicos, cuya afinidad puede configurar el interés de una determinada clase social. La lucha de clases se configura en una dinámica general cuando las especificidades se congregan en una afinidad de clases. Otra dimensión a ser analizada en el ámbito de esta nueva configuración social es la de que, si en décadas anteriores la lucha de clases tenía el Estado como mediador, hoy esta batalla ocurre frente a frente entre grupos o clases sociales, motivado por intereses específicos e individuales.

Ese entendimiento teórico supera un poco la tradición político-marxista de asociar el Estado a un instrumento de dominación política de la clase dominante, sin embargo, desconsiderar la estructura de clases que compone el contexto social. El estudio de Poulantzas (1990) avanza en esa dirección. Este autor expresa un entendimiento del papel del Estado y de las políticas públicas teniendo como base una correlación de fuerzas instituidas a partir de la esfera productiva que extrapola los meandros de clase, pero sin negar la relación directa de las clases sociales con el Estado.

Lindblom (1981), en su obra *El Proceso de Decisión Política*, contribuye significativamente para la comprensión de la complejidad que involucra las relaciones de poder político y la relación de estas con la institución estatal, de donde tienen origen las políticas públicas. Un análisis más funcional es hecho por Barbeito y Vuolo (1992), pero no se distancia del entendimiento expuesto anteriormente. Para estos autores, el análisis de la dinámica de un sistema social centra el problema de las interrelaciones entre las acciones individuales y las prácticas sociales estructuradas en instituciones (p. 7). También Gaulejac y Léonetti (1994), utilizándose de un análisis que tiene afinidad con la sociología de las organizaciones, atribuyen a estas y a los individuos el papel dinámico que moviliza la interrelación de fuerzas que resulta en determinantes sociales y públicos.

---

## **La Génesis**

### **de las Políticas Públicas:**

#### **Principios y Determinantes**

---

Con el empleo de la palabra génesis en el título de este ítem no se busca simplemente pasar la idea de origen, sino, antes de todo, significa el análisis del proceso que anticipa el origen de una política pública. Se trata de la busca de los determinantes económicos, sociales y políticos en la elaboración e instauración de políticas públicas. Es decir, se trata de analizar el proceso del origen de los principios y de los determinantes inherentes a la elaboración y ejecución de las políticas públicas. Significa, que se supone la existencia de enfoques referenciales que fundamentan el ejercicio de la elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas y dan origen a sus principios, como es el caso de las concepciones teóricas, de las amarras ideológicas, de las cuestiones culturales, etc.

---

#### **La concepción etnocéntrica en las políticas públicas**

---

Es verdad que las políticas públicas son creadas y puestas en práctica a partir de una determinada concepción de sociedad o de un fundamento teórico. Son concepciones que fundamentan la elaboración y la efectivación de las políticas públicas. Tales fundamentos tienen origen en la propia formación histórica de la institución pública, desde los primeros filósofos que pensaban un modelo de gestión pública. Desde el siglo 18, por ejemplo, después de la sedimentación de las bases del capitalismo, dando continuidad al desarrollo del pensamiento científico concentrado en el dominio de la naturaleza, se busca la construcción de una ciencia preocupada con las cuestiones sociales, las Ciencias Humanas, en las que las políticas públicas tienen guarida. Con la aparición de las Ciencias Humanas inspiradas en la experiencia del pensamiento científico, hasta entonces construido a partir del dominio de la naturaleza, determinados fundamentos fueron transferidos del dominio de la naturaleza para las Ciencias Humanas, los cuales son fácilmente identificados incluso en nuestros días en la elaboración y en la adopción de las políticas públicas.

Aun considerando la larga historia del pensamiento científico, en nuestros días todavía se adopta la tradición iluminista de asociar una decisión política a una verdad comprobadamente científica, como es el caso del proceso de elaboración de una política pública. Eso significa decir que una decisión política debe ser tomada con base en datos comprobadamente científicos o técnicos de la realidad en la que se busca

intervenir con la política pública. En este caso, los datos técnicos tienen carácter determinante, más hasta que la propia voluntad del pueblo. Este es un principio general, pero otros fueron siendo incorporados a partir de él, en el transcurso de la trayectoria histórica de la construcción de la ciencia y de los fundamentos de la institución pública.

Esta trayectoria puede sufrir alteraciones dependiendo del momento histórico, de los intereses de las élites, de las clases dominantes o del juego de las fuerzas políticas involucrando los diversos sectores de la población en general. Existen, no obstante, algunos ingredientes integrantes del racionalismo clásico, los que fundamentan las instituciones, la elaboración e institución de las políticas públicas, que poco se han modificado a lo largo de la historia del pensamiento científico, y que están muy presentes en nuestros días. A seguir se analizan aquellos que se entiende ser los principales.

Existe la tendencia de algunos pueblos, especialmente los considerados desarrollados, de adoptar el entendimiento según el que sus sociedades centralizan la verdad en términos de costumbres culturales, desarrollo social y económico, etc. Estas sociedades tienen dificultad de comprender como verdad las diferencias culturales que no sean las suyas. A eso se llama etnocentrismo. Según la concepción etnocéntrica, por lo tanto, existe una verdad única y universal, entendida como el centro, y es a partir de ella que se instituyen las atribuciones de lo correcto y de lo errado. El etnocentrismo tiene origen justamente de la razón científica, del entendimiento que la ciencia es única y universal, que la verdad científica guarda requisitos universales que la distinguen como ciencia. Es de este pensamiento que nace la concepción de dualidad envolviendo la idea de centro y de periferia como atribución de valor de verdad. El centro retiene más y mejor tecnología, más riqueza y más verdad. Con esto, nace la tendencia de atribuirse modelos sociales, culturales y de desarrollo social. A partir de esta concepción, las necesidades de los grupos dominantes son absorbidas por las sociedades consideradas pobres como suyas, así como la superación de las carencias de la población pobre es hecha utilizándose de las estrategias de los grupos dominantes.

Esta concepción, en el decurso de la historia del pensamiento científico, ingresa en las puertas de la ciencia y hace de ella su rehén, de forma que en la actualidad la universalidad y la homogeneidad son requisitos indispensables para que la ciencia se constituya como tal y guarde para siempre su *status* de la infalibilidad. Esa noción, sin embargo, ya era criticada en los tiempos de Rousseau. En su obra *Discurso Sobre el Origen y los Fundamentos de la Desigualdad entre los Hombres* (1999), Rousseau asocia la concepción etnocéntrica a la producción de la desigualdad entre los hombres. García (1999, p. 47) explica mejor:

De inicio, es necesario considerar que, aunque el término *etnocentrismo* (de acuerdo con la definición actual de los diccionarios o de los textos de los *experts* (nota explicando la definición), no constara entre los artículos de la Enciclopedia, los elementos conceptuales importantes de la concepción etnocéntrica o de su crítica se insinuaban, no obstante, fuertemente en los escritos próximos a los del siglo XVIII. Es en los escritos de ese tiempo que los variados elementos conceptuales son articulados y producen tanto las distintas versiones del etnocentrismo como los primeros ensayos de crítica a esa idea. Interesa, pues, observar en ese horizonte elementos importantes de la concepción de Rousseau al respecto de los valores morales y de las diferencias de costumbres entre los pueblos.

La crítica de Rousseau, de la que García, en la citación anterior, hace referencia, tenía una dirección. Se trataba de la época de la construcción de las ideas maestras de la ciencia moderna, en las que poco a poco se infiltraban concepciones etnocéntricas. La busca iluminista de la razón indicaba como camino que todos los hombres, en los varios rincones del universo, fueran contaminados por los principios universalistas de la ciencia, a partir de una concepción dicotómica de lo correcto y de lo errado en lo que concierne a las costumbres culturales, trabajo, medio de vida, convivio social, etc.

Las implicaciones de la concepción etnocéntrica sobre la elaboración y la operativización de las políticas públicas son muchas, en especial la adopción del principio de la homogeneidad, como fin de una política pública o como medio de su operativización. En otras palabras, la acción intervencionista de las instituciones públicas decurrente de las políticas públicas parte de la suposición de que hay una homogeneidad entre las personas, y/o el objetivo de esta acción es el de la homogeneización, no tratando los grupos sociales considerados “diferentes” como tales, sino en la perspectiva de homogeneizarlos. Así se explica la tendencia de las políticas públicas adoptar “modelos” de referencia de sociedades consideradas “desarrolladas”.

---

## **Principios derivados de la termodinámica**

---

Con el avance de la ciencia del dominio de la naturaleza a partir del método experimental, la Física parece ser el primer ingrediente a integrarse en el proceso de la formación de las Ciencias Humanas. La economía política fue constituida en Inglaterra en el decurso de la Revolución Industrial y de la gloria de Newton, cuando se tenía una influencia considerable de la epistemología positivista. A partir de entonces grandes teóricos de las ciencias del desarrollo económico, como Adam Smith, Walras, Pareto y Saint-Simon deseaban ser el Newton de la mecánica social de la producción y del consumo de riquezas (Grinevald, 1975, p. 40).

La construcción de las ideas de las Ciencias Humanas a partir de las ciencias de la naturaleza hizo con que aquellas fueran incorporando ingredientes típicos de las Ciencias Naturales. El primer ingrediente, que viene de la Física y que aparece claramente en los fundamentos de las políticas públicas de hoy, se refiere a la idea que asocia el progreso de la humanidad a la fuerza y a la energía. En síntesis, el pensamiento de Newton cruzó las fronteras del mundo natural para el social. Así, los teóricos precursores de la llamada “ciencia del desarrollo humano”, como fue el caso de Saint-Simon, Augusto Comte, etc., pasaron a asociar el “progreso humano” a la idea del movimiento, de la fuerza y de la energía. Esta interpretación daba origen no apenas a la idea según la cual el desarrollo social está condicionado al desarrollo industrial (sinónimo de capitalismo), sino también al concepto de que no existe singularidad en lo que se refiere al desarrollo social, él es único y universal. Como en la industria, la fuerza que impulsa el desarrollo no nace del mismo cuerpo (comunidad, por ejemplo), sino de una fuerza externa. Es lo mismo que decir que existe un centro en el que las ideas dichas científicas se encuentran y de él nacen e imponen un modelo homogéneo al que deben adaptarse las singularidades. Eso significa creer que comunidades o personas que utilizan modelos singulares de producción de la vida material y/o social jamás pueden desarrollarse socialmente a partir de sus propias experiencias, sino que dependen del impulso de la fuerza de ideas y de

tecnologías de comunidades externas. Esta es la razón por la que las políticas públicas normalmente se caracterizan y actúan en una perspectiva antidiferencialista.

---

## **El carácter de universalidad e infalibilidad de la ciencia**

---

Otro aspecto importante a destacar, presente en los fundamentos racionalistas del desarrollo, o que fundamenta la elaboración y la institución de las políticas públicas, es que la idea del científico presupone universalidad de forma automática, es decir, las características del pensamiento científico no se alteran al sabor del contexto histórico y de la realidad local. Es decir, según esa concepción, se entiende que el parámetro de verdad, desde el punto de vista de la ciencia o de la dinámica de las relaciones sociales, es universal y atemporal. El concepto de verdad no se altera con el tiempo tampoco en el contexto del local.

Otro aspecto importante se refiere a la noción de infalibilidad de la ciencia (o de la verdad científica). La presencia de ese precepto en el proceso de elaboración de políticas públicas es significativa, especialmente en relación a la técnica. Por su asociación con la ciencia, nacida de esta, la técnica asume un carácter de infalibilidad, de no posibilidad de error. O sea, todo lo que es científico, que tiene origen en la ciencia, no se cuestiona.

La idea de la infalibilidad de la ciencia acarrea implicaciones sobre la elaboración y el establecimiento de las políticas públicas bajo dos principales dimensiones: 1. la utilización de la suposición de que la ciencia, como una ciencia, no erra y es una sola en cualquier parte del universo, y que es a partir de ella que se atribuyen las carencias humanas y las estrategias para superarlas, en cualquier parte del mundo. Este pensamiento lleva a algunos equívocos, como es el caso de la adopción de modelos de condiciones sociales que no representan la realidad, por ejemplo, la condición de pobreza. 2. La técnica, como “hija” de la ciencia, es infalible y es de ella que nace la dinámica del movimiento que impulsa la sociedad para el dicho desarrollo, como fue analizado en el ítem anterior. En este caso, la industrialización asume papel importante. Ella, en la condición de “hija” de la técnica y “nieta” de la ciencia, es que mejor representa la idea del movimiento a partir de la fuerza energética, de la transformación, de la evolución y del dominio de la ciencia sobre la naturaleza. Saint-Simon, uno de los grandes teóricos de los fundamentos epistemológicos de las Ciencias Humanas, alegaba que la industrialización de la sociedad se inscribe en el contexto de aquello que llamaba de “ley superior del progreso” que se impone, quieran los hombres o no. Los hombres no son nada más de esa ley que sus instrumentos. Según Saint-Simon (apud Schwartz, 1980, p. 100), esta “ley superior del progreso” deriva de nosotros, pero no está más bajo nuestro control, no hay más condiciones de controlar su acción. Todo lo que se puede hacer es obedecer a esta ley, prestando atención a su marcha. O sea, el carácter de infalibilidad de la ciencia lleva la adopción del precepto positivista de que a través de la técnica el llamado desarrollo humano se constituye como una “ley natural”, independientemente de la voluntad humana.

En síntesis, dos ingredientes caracterizan conjuntamente las ciencias humanas: la idea de la fuerza y del movimiento como sinónimo de desarrollo y la idea de la universalidad, construida a partir de una concepción etnocéntrica e infalible.

Estas concepciones ejercen un peso considerable sobre los fines (los objetivos) y los medios de operativización de las políticas públicas. Como ejemplos se puede citar la concepción según la que solamente el factor industrial puede traer bienestar a la población; que las pequeñas comunidades, regiones o países deben buscar alternativas de desarrollo a partir de modelos ya experimentados por otros pueblos; que la verdad científica es una sola; que ciencia como una ciencia no erra y tantos otros casos. Como ejemplo se puede considerar que esas concepciones se constituyeron de elementos clave de la llamada Teoría de la Revolución Verde, adoptada especialmente en las décadas del 60 y 70 del siglo 20 por los países considerados “subdesarrollados”, adoptando modelos de los países industrializados, importando así hábitos culturales, conductas sociales, habilidades y paquetes tecnológicos en la perspectiva del desarrollo técnico del sector agrícola.

Tales concepciones, sin embargo, se hacen presentes todavía en nuestros días, en la elaboración y en la institución de las políticas públicas, aún en las más simples intervenciones del Estado en la realidad social. Es decir, el precepto iluminista se constituye aún en los días actuales de un fundamento teórico presente en la elaboración e institución de las políticas públicas, especialmente en lo referente a la asociación del desarrollo de la ciencia al crecimiento económico, que llega en los días actuales constituyéndose de uno de los más importantes fundamentos del modo de producción capitalista: el inseparable binomio técnica-producción.

Otro precepto muy considerado actualmente, derivado de la era iluminista y de la universalización de la ciencia, es el antidiferencialismo, el trato de las poblaciones sobre la perspectiva de la homogeneidad. Como la expansión del desarrollo económico necesita de la universalización del saber tecnológico, como único y universal, como forma de facilitar la dinámica de las relaciones de producción, o antidiferencialismo en las políticas públicas pasa a ser una norma inmediatamente considerada.

---

### **El carácter de utilidad del conocimiento científico**

---

La conjugación de la ciencia (y de la técnica) con el desarrollo económico determina la aparición de otra característica del conocimiento científico, el de la utilidad, o sea, el de considerarse conocimiento científico aquel que es útil. Este pensamiento también hace parte del proceso histórico del desarrollo de la ciencia. Francis Bacon ya aseguraba:

El saber que es poder no conoce ninguna barrera, ni en la esclavitud de la criatura, ni en la complacencia en face de los señores del mundo... La técnica es la esencia de ese saber, que no visa conceptos e imágenes, ni el placer del discernimiento, pero el método, la utilización del trabajo de los otros, el capital... Lo que los hombres quieren aprender de la naturaleza es como emplearla para dominarla completamente y a los hombres. Nada más importa... Lo que importa no es aquella satisfacción que, para los hombres, se llama “verdad”, pero la “operation”, el procedimiento eficaz... (Adorno; Horkheimer, 1985, p. 20).

El utilitarismo está asociado al etnocentrismo mencionado anteriormente, etnocentrismo y utilitarismo se complementan. Es decir, en la actualidad las instituciones y las políticas públicas son

fundamentadas teóricamente por una racionalidad etnocéntrica y utilitarista, expresándose fundamentalmente en tres principales esferas del contexto social: la producción de la cultura y del imaginario social, la producción económica y la gestión política (la organización de las relaciones políticas involucrando el Estado y las políticas públicas).

Una forma de visualizar la forma de actuar en la sociedad de la interrelación de las concepciones etnocéntricas y utilitaristas y el poder de dominación y de producción de las desigualdades sociales sería el empleo de una metáfora, la de la esfera. El centro tanto puede ser físico (geográfico) como puede ser una abstracción de verdad. En el imaginario social, en el centro físico de un espacio determinado se encuentra acumulada *mayor verdad*, lo que es entendido como el centro de la verdad.

La idea del centro funciona como una verdad, construida con pensamientos reales o simbólicos. Lo real y lo simbólico se entrelazan en la construcción de la imagen de la realidad, porque lo real se convierte en simbólico y viceversa. El centro real es la parte de un espacio geográfico que congrega bienes reales y simbólicos para donde es atraída la periferia. El centro simbólico son las construcciones sociales elaboradas a partir de la idea de que es la verdad que se encuentra en el centro. De igual forma, la elaboración del conocimiento científico y tecnológico, así como las habilidades, tienen mayor valor real y simbólico en la medida en que se aproximan del centro, perdiéndolo consecutivamente en la proporción en que se alejan en dirección a la periferia. Es científico todo lo que sea útil; la verdad está en el centro, lo útil está en el centro. Como en el modo de producción capitalista la utilidad, ya sea de un objeto, de una cultura de una habilidad, etc., asume un carácter de mercadería, existe un proceso de potenciación de los atributos con origen en el centro.

Campos (2000), refiriéndose a las políticas públicas de salud, prefiere vincular este carácter etnocéntrico y utilitarista de las políticas públicas a la imagen de la pirámide, asociándola al taylorismo, pues, según el autor, esta teoría también se puede expresar por una pirámide, separándose el acto de pensar (localizada en el tope), y el acto de hacer (localizada en la base), situándose también el segmento social que produce necesidades (en el tope) y los que absorben las necesidades ya definidas (en la base). La pirámide, utilizada por Campos, o la esfera aquí referida, son formulaciones que se complementan, eso porque para ambas existe un grupo social para el que la creación humana (incluso las necesidades) tiene mayor valor y pasa a constituirse en modelo para otros grupos sociales.

---

### **La dimensión de lo social y de lo económico en las políticas públicas**

---

Según el análisis de Castel (1995b), la cuestión social es un desafío, porque es por medio de ella que la sociedad “experimenta el enigma de su cohesión e intenta conjurar el riesgo de su fractura” (p. 18). Lo que el autor citado llama de “la cuestión social” es, la verdad, las acciones públicas, puestas a disposición por el Estado, en la perspectiva de garantizar la sobrevivencia social del grupo. Es decir, existe un mínimo de acciones que garantizan la cohesión del grupo, que son importantes, y cuya oferta social no puede esperar por la iniciativa privada, bajo pena de colocar en peligro el propio social, es decir, la esencia de la colectividad. En otras palabras, se trata de preservar la colectividad (la acción colectiva) en oposición a lo

individual (la acción individual). La preservación de la colectividad, por lo tanto, se hace mediante la garantía de los servicios esenciales básicos. Eso, además de legitimar el grupo políticamente dominante, establece un umbral de diferentes esferas aparentemente inseparables, como es el caso de la economía y de lo social. La verdad, es solamente la esencialidad de la colectividad por medio de los servicios esenciales básicos que justifica esta distinción. Se trata, por tanto, la cuestión social, de un sector estrecho, exprimido entre el grupo político hegemónico del poder y el sector económico. Esta estrechez hace con que la cuestión social se haga vulnerable, padeciendo primero que todo en momentos de transiciones o crisis.

Esta estrechez y vulnerabilidad de la cuestión social referida anteriormente se explica por la propia interpretación que tienen de ella las élites y clases dominantes. Eso porque, a partir de una perspectiva conservadora, muy propia de las élites y clases dominantes, los servicios públicos de asistencia social son entendidos como “compensación” atribuida a la pobreza, incluso en el sentido de evitar desajustes políticos del modelo social. O, en una perspectiva mejorada, interpretar el contexto social como instrumento de producción de riquezas, invirtiéndose en las personas con el propósito de un retorno inmediato, ya sea por el mercado consumidor, o por la mano de obra, etc. En otras palabras, la cuestión social está sometida no apenas a las reglas institucionales (del Estado), pero, antes de todo, al grupo político y económicamente dominante. Si en el feudalismo, por ejemplo, el atendimento a algunas necesidades básicas sociales, como el caso de la vivienda y de la alimentación, traía como retorno al grupo político y económicamente dominante la estabilidad del régimen y la garantía de mano de obra, en la modernidad, a pesar de mayor complejidad, la esencia continúa intacta: la cuestión social se presenta en las sociedades capitalistas especialmente con la función de la promoción de la estabilidad y de la garantía del mercado de trabajo.

En la modernidad el trabajo (de esta vez más formalizado) va a ser el punto estratégico que armoniza la cuestión social con el poder dominante, especialmente después del fordismo, cuando el mercado consumidor pasa a ser visto como elemento esencial de la formación capitalista. En la modernidad, la cuestión social se instaura en el centro de la desigualdad, la esencia de la diferenciación entre capital y trabajo. La desigualdad es una condición en relación a un socio determinado, ambos imbuidos en una dinámica común.

La modernidad, gracias a sus afinidades con la técnica (originada de la ciencia), es la mejor representante de esta racionalidad. Con el surgimiento del taylorismo, la era de la modernidad instala un marco en su caracterización: la apropiación, por la clase dominante, del espacio y del tiempo. Impone su concepción y se apropia de la gerencia del espacio y del tiempo. A partir de entonces, con la llamada “gerencia científica”, se distancia el acto de pensar del acto de hacer, creándose aún más límites en el dominio del tiempo y del espacio productivo de los trabajadores. El rígido control del horario sobre los trabajadores, restringiéndolos en el espacio del taller de producción, sugiere la interpretación que el capitalismo se caracteriza por una era de adquisición del tiempo. Es, sin embargo, exactamente en la venta del tiempo, en la esencia del contrato de esa venta que se formulaba la garantía de la cuestión social. Es decir, la cuestión social tenía como bases la esencialidad del taylorismo, combinando el derecho a la asistencia social al contrato de trabajo. La venta del tiempo pasa a ser a salida de la “cohesión” social determinada por las clases dominantes. En síntesis, con el taylorismo se instituyó un conjunto de tratados (elaborados por F. W. Taylor y publicados en 1911) indicando como la productividad humana podría ser

radicalmente aumentada con la descomposición de los procesos de trabajo y la fragmentación de tareas, según modelos rigurosos de control de tiempo y estudio del movimiento en relación al espacio.

El gran momento en el capitalismo en relación a las políticas sociales, no obstante, se dio con el fordismo. Se percibió que el sistema capitalista era un todo constituido de varios elementos, y que además de capital y trabajo un otro elemento se hacía presente, el mercado consumidor, y que el trabajador en sí sería un elemento importante para incorporar al mercado consumidor. En este caso, la cuestión social pasó a ser más importante. Pasa a ser esencial por percibirse la importancia de un elemento-clave para el modo de producción capitalista: su reproducción. La lógica de la reproducción daba cuenta de que para la funcionalidad del modo de producción capitalista era necesaria la reproducción del capital, de la mano de obra y del mercado consumidor.

Lo que había en especial en Ford (y que, en último análisis, distingue el fordismo del taylorismo) era su visión, o su reconocimiento explícito de que producción de masa significaba consumo de masa, un nuevo sistema de reproducción de fuerza de trabajo, una nueva política de control gerencial del trabajo, una nueva estética y una nueva psicología, en suma, un nuevo tipo de sociedad democrática, racionalizada, modernista y populista (Harvey, 1992, p. 121).

Con eso, a los pocos, el régimen fue absorbiendo la nueva regla creada por el fordismo, ocho horas de trabajo por día, el aumento del salario, autorización de sindicalización, asistencia de salud física y mental, horas para el ocio, etc. Dicho de otra forma, en el fordismo la cuestión social se presentaba en la propia dinámica de la producción.

En seguida viene la fase actual, marcada por grandes modificaciones estructurales, como es el caso de la producción en red, ascendencia de los factores informacionales, la disminución de la acción del Estado, cuando los problemas sociales pasan a constituirse de cuestiones puramente individuales, de responsabilidades individuales.

Siendo así, se entiende que las políticas sociales del Estado, como políticas públicas, tienen origen en la dinámica determinada por los cambios ocurridos en la organización de la producción y en las relaciones de poder en las esferas nacionales y global. Esta dinámica llevada a efecto en la producción y en las relaciones de poder impulsan la redefinición de las estrategias económicas y políticas sociales del Estado en las sociedades capitalistas en la actualidad..

---

### **Políticas públicas, y la distribución equitativa del conocimiento**

---

La distribución equitativa del conocimiento socialmente producido se constituye también en determinante en la elaboración y efectivación de las políticas públicas. O, quedaría mejor decir, la no distribución equitativa del conocimiento se constituye en factor determinado de elaboración de políticas públicas de favorecimiento limitado en la sociedad. O sea, especialmente en las últimas décadas surgió una relación competitiva y selectiva entre los sujetos en lo que se refiere a la ocupación de los espacios sociales. Y justamente en ese momento, cuando el nuevo perfil de la organización política (el Estado) afinado a las exigencias de la organización productiva, no más garantiza el pleno empleo y dejando a cargo

de los individuos la preparación para el enfrentamiento de la competitividad. Esto hace con que las políticas públicas de innovación tecnológica promuevan una forma restrictiva de las políticas públicas en consecuencia del no acceso igualitario a este conocimiento.

En ciertas circunstancias, el propio acto de transferencia del conocimiento socialmente producido a diferentes segmentos sociales lleva a un proceso de descualificación según Paugam (1999, p. 63-79). Conocimiento socialmente producido se refiere al conocimiento básico utilizado por los sujetos sociales para inserirse plenamente en el contexto social, ya sea en la dinámica de la producción, en la busca de la garantía de los derechos sociales básicos, en las relaciones sociales otras o en la propia reproducción y/o producción del conocimiento en las instituciones de enseñanza. Se argumenta, por tanto, que factores como la propia concepción teórica de ciencia y de conocimiento, que fundamentan los procedimientos metodológicos utilizados por la escuela y otras instancias de transferencia y/o de producción de conocimiento, pueden conducir a un proceso de descualificación social. Descualificación que priva los sujetos sociales, en primer lugar, de la propia continuidad de su cualificación, después, los despoja de la capacidad de inserción plena en el contexto social, y, por último, los priva de un espacio en la división social del trabajo, dificultando el ejercicio de su ciudadanía. En otras palabras, se argumenta que factores como es el caso de la concepción teórica de ciencia y de conocimiento a partir de la que se fundamentan los procedimientos metodológicos de transferencia y/o de producción del conocimiento utilizado por la escuela y demás instituciones similares, establece un proceso dicotómico entre la cualificación y la descualificación, beneficiando segmentos sociales (o clases) en detrimentos de otros.

Estudios ya realizados en áreas rurales en proceso de cambio de la base técnica de producción, objetivando comprender los efectos sociales de las políticas públicas de innovación tecnológica en la producción (ver Boneti, 1997, 2004) confirman el argumento que aquí se hace. O sea, con tales estudios se concluye que cuando el Estado se propone a alterar la base técnica de producción en el sentido de fomentar el desarrollo técnico, el conocimiento tecnológico no es transferido uniformemente a todos los segmentos sociales, sino, al contrario, la alteración de la base técnica de producción provoca la aparición de una dinámica de selectividad entre los sujetos sociales y/o clases en el sentido de la ocupación de los espacios en la producción. Se concluyó que la aparición de esta selectividad está asociada a la concepción teórica dominante de ciencia, de desarrollo social y económico, a partir de la que se instituye un procedimiento metodológico de transferencia del conocimiento tecnológico de forma a beneficiar algunos segmentos, dejando otros en segundo plano. Esta conclusión puede ayudar a comprender los motivos que llevan las políticas educacionales a obtener más éxito, en la transferencia del conocimiento socialmente producido, para algunos segmentos sociales (clases media y alta, por ejemplo) en perjuicio de otros.

Se concluye que el presupuesto teórico paradigmático que fundamenta las instituciones públicas en la transferencia del conocimiento socialmente producido a diferentes segmentos sociales determina la utilización de un procedimiento metodológico que produce una diferenciación entre los segmentos sociales, favoreciendo unos más que a los otros. Se trata de una diferenciación producida en el acto de transferencia del saber socialmente producido. En otras palabras, se entiende que el paradigma de la dualidad, nacido del positivismo clásico y aún adoptado por las políticas públicas de desarrollo tecnológico de la producción, está presente también en la institución escolar y allá (en la institución escolar) el resultado social del empleo de este paradigma es similar a lo que ocurre cuando del fomento tecnológico de la producción. En la producción, la concepción dualista de la realidad social, la que todavía es aplicada

por las políticas públicas de desarrollo tecnológico, determina una lectura irreal de la realidad social, dicotomizándola entre lo errado y lo correcto, promoviendo una diferenciación entre el conocimiento correcto y el no correcto, lo que lleva a la práctica productiva correcta o a la no correcta, etc., sin el esfuerzo de la conjugación entre uno y otro. En las teorías de la modernización, el conocimiento técnico dicho moderno es materializado en nuevas técnicas aplicadas en la producción. Este conjunto de nuevas técnicas se enfrenta dualmente con el antiguo, revelando la necesidad de cambio de los factores de producción, es decir, se hace necesario eliminar los conocimientos dichos tradicionales para la institución del conocimiento nuevo. Se entiende que esta lectura dualista de la realidad social puede estar presente en la institución escolar y es a partir de ella que se establece una postura metodológica de transferencia del saber socialmente producido. En otras palabras, la institución escolar es aquella que pasa el conocimiento nuevo, tenido como el verdadero, en detrimento de otros tantos surgidos de las diferencias sociales.

Se entiende todavía que la postura dualista utilizada en la transferencia a diferentes segmentos sociales del conocimiento socialmente producido, ya sea en la institución escolar o en la producción, determina la aparición de un proceso de cambio de agentes sociales entre los dichos “aptos” y los “no aptos” para lidiar con el conocimiento nuevo. Es en esta dimensión que ocurre lo que estamos denominando de *descualificación*. Este resultado de las políticas de socialización del conocimiento está directamente aliado a la premisa de la indiferenciación, buscando la promoción de un proceso de homogeneización. Esa homogeneización, no obstante, hecha por las políticas públicas de desarrollo tecnológico, viene acompañada por un proceso de competitividad/selectividad entre los agentes sociales (o clases), resultando finalmente en la eliminación de los agentes sociales que entren en esa dinámica en condiciones diferenciadas.

Uno de los más claros ejemplos de esta lógica utilizada por las políticas públicas en relación a la distribución equitativa del conocimiento se refiere al papel de las políticas educacionales y/o de la institución escolar. La discusión sobre el papel de la homogeneización en la institución escolar está bastante agotada en el área de la Pedagogía y de la política educacional, pero se hace necesario rescatarla porque se entiende que, en este análisis, se presenta con una característica ampliada. La homogeneización es utilizada como parámetro y como meta, en la institución escolar, por las políticas educacionales y por las políticas públicas de alteración de la base técnica de producción. En el proceso de enseñanza y del aprendizaje, tanto en la escuela como en la producción, se establecen metas cuantitativas y cualitativas alrededor de un bloque de conocimientos. La verdad, al establecerse esta meta, se busca homogeneizar los sujetos sociales, adoptando una postura indiferente con las diferencias. Se establecen también parámetros cuantitativos y cualitativos alrededor del contenido absorbido y del comportamiento aprendido por el sujeto social cuya finalidad es la busca de la homogeneidad. La homogeneidad como parámetro hace surgir, en el propio proceso de transferencia del conocimiento socialmente producido, una división selectiva entre los que alcanzan la homogeneidad y los que no consiguen esta meta. El éxito está asociado a segmentos sociales culturalmente “afinados” con el saber homogéneo y solicitado en el contexto de las relaciones sociales en el momento histórico específico. Las diferencias impeditivas para el proceso de la absorción del saber pasan por un conjunto más amplio de racionalidades, haciéndose presentes factores más generales, involucrando traos culturales, modelos morales, creencias religiosas, etc.

Se concluye también que la lógica de los procedimientos metodológicos utilizados por las instituciones públicas de transferencia del conocimiento socialmente producido a diferentes segmentos sociales, se asemeja a la lógica del mercado, según la concepción liberal. Se supone que el mercado, como elemento regulador de las relaciones sociales, en conformidad con la teoría liberal de la ley de la ventaja comparada, posibilita que todos los segmentos sociales tengan acceso a él en iguales condiciones, pudiendo adaptarse a las reglas homogéneas de la oferta y de la demanda de igual para igual. Se ignoran las condiciones diferenciadas de los participantes del mercado y que eso sí se constituye elemento definidor en la cuestión de “aprovecharse”. Eso puede ocurrir porque la institución escolar parte del presupuesto de que los sujetos sociales son homogéneos e, al mismo tiempo, exige una homogeneidad racional surgida del contexto social de origen de ese sujeto. Esta homogeneidad está implícita en el cobro del aprendizaje de un bloque único de contenidos, obediencia a normas homogéneas de conducta y la utilización de un único procedimiento metodológico. Así como en el ámbito de la socialización del conocimiento en la producción, la premisa utilizada en la transferencia del saber dentro de la escuela es también el de la dualidad entre el “apto” y el “no apto”. Como ejemplo se puede mencionar la evaluación escolar. Se trata, este procedimiento, del cobro del aprendizaje de un contenido básico para todos los sujetos sociales a partir de una lógica dual entre lo correcto y lo errado. La dualidad de lo correcto y de lo errado se traduce por la convención de lo anteriormente decidido. El error ejerce el papel de la selectividad, de la segregación entre el que está en condiciones de seguir el camino de la escolaridad y el que se queda retenido. Esta diferencia que se establece entre el que se queda y el que continúa el camino de la escolaridad puede ser entendido como un corte diferencial entre los sujetos sociales involucrados. Este corte diferencial es el elemento “calificador” o “descalificador”. En otras palabras, el procedimiento dual de la escuela rechazando el saber que considera errado excluye el saber y el sujeto social que lo posee. Con eso es posible concluir que el discurso asociando el éxito/fracaso escolar a la voluntad y a la capacidad individual muestra una relación de poder manipulado por la clase dominante, porque, en última instancia, la trayectoria escolar se constituye en un elemento decisivo en la localización del sujeto social en el contexto de la división social del trabajo.

Eso significa asegurar que cualquier política de producción y/o distribución del conocimiento no es neutra, pero carga consigo una significación ideológica y este factor, además de interferir en la acción práctica de la elaboración y efectivación de las políticas públicas, trae complicaciones en la transferencia de este conocimiento a todos los segmentos sociales equitativamente.

El conocimiento técnico, por ejemplo, es hoy ampliamente discutido al hablar en políticas públicas. Dos aspectos son importantes para comenzar a pensar el significado del conocimiento técnico y la dimensión que complica su transferencia a todos los segmentos sociales. El primero se refiere al carácter ideológico de la ciencia y de la técnica. Habermas (1973), en el intento de recuperar el concepto de racionalidad, distanciándola de la ingenua lógica instrumental (como, según este autor, el positivismo clásico la transformó), muestra el lado relativo e ideológico y la dimensión no neutra del conocimiento técnico. Y Carlos R. Brandão (1984, p. 46) contribuye con la explicación del compromiso ideológico del conocimiento al destacar que el “triumfo actual de la ciencia la llevó a arrancar la máscara de la neutralidad – empuñada principalmente por los académicos – y el disfraz de objetividad con que se pretende impresionar el grande público”.

El segundo aspecto a considerar está directamente asociado al primero. La ciencia se desarrolló, históricamente, conjugada a la expansión de las actividades económicas, y en este caso el progreso técnico asumió un carácter ideológico de racionalidad. De ese modo, el carácter ideológico del progreso técnico es perfectamente perceptible al asociarse el concepto de racionalidad a la forma capitalista de la actividad económica, entendiéndola como un conjunto de procedimientos con el objetivo de un fin económico. A partir de esta concepción, la racionalización no apenas consiste en la elección adecuada de las tecnologías y demás estrategias para transformación de los sistemas económicos, sino que significa también la adopción de procedimientos tecnológicos y metodológicos de dominación. Dominación en dos principales instancias: sobre la naturaleza y sobre el conjunto de las relaciones sociales. La racionalidad, por medio de la técnica, subentiende controlar el medio natural y el medio social para extraer de estos lo máximo posible de lucro. En la sociedad capitalista el saber técnico es un bien de capital. El segmento social (grupo o clase) que dispone del saber y del instrumental tecnológico tiene poder de dominación y de control sobre la naturaleza y sobre las relaciones de producción. Aun cuando el Estado fomenta el desarrollo tecnológico, lo hace lanzando un proceso de competitividad y/o selectividad entre los sujetos y/o grupos sociales. Esto porque el aparato estatal parte del presupuesto de que los segmentos sociales son homogéneos e imponen una homogeneidad como modelo de racionalidad. Por ejemplo, la racionalidad de un campesino es diferente de la de un técnico agrícola. Estos dos sujetos tienen acceso al progreso tecnológico en condiciones diferentes. La racionalidad del técnico, evidentemente, se aproxima más del modelo homogéneo exigido por la política de fomento tecnológico y por las políticas públicas en general.

En esa dimensión, “el concepto de verdad deja de ser una cualidad fija, siendo condicionado por una función de poder que formaliza y justifica lo que es aceptable. Y esa aceptación es condicionada a visiones concretas de la sociedad política y su desarrollo” (Brandão, 1984, p. 47).

En este caso, el control y la dominación de las relaciones de producción y de la naturaleza se traducen como verdad, aunque en la práctica este procedimiento provoque la exclusión social. Esto porque la lógica de la sustitución de los factores de producción, empleada por las teorías de la modernización, excluye el hombre (y su trabajo), sus hábitos culturales y los ciclos naturales. La técnica es superior y es colocada encima de lo natural, tiene el poder de dominar lo natural. Es en esa lógica que se puede situar la devastación del medio natural, una lógica no de inclusión, sino de dominación y exclusión. En el ámbito de las relaciones de producción la técnica es empleada como factor de dominación de las relaciones de producción y, como tal, en el ámbito del progreso tecnológico no absorbe las diferencias, sino que las excluye. Es este conocimiento y esta interpretación de la realidad, sin embargo, que fundamentan las políticas públicas de desarrollo.

---

## **Lo público, y lo privado en las políticas públicas**

---

Para mejor comprender el proceso de gestación de las políticas públicas es necesario comenzar considerando que existe un poder político instituido, el Estado, compuesto por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en el contexto de una lógica del modo de producción históricamente constituido, el

capitalismo. Estas tres instancias del poder tienen entre ellas una relación de complicidad en la perspectiva de la permanencia del sistema político vigente, bien como el poder del grupo gobernante en el momento. Esto es importante ser mencionado para entender que las políticas públicas tienden a satisfacer, en primer lugar, a estos principios. En esta perspectiva, las políticas públicas tienden a ser gestadas en el sentido de establecer un vínculo entre la sociedad civil y el Estado mediante las acciones de intervención en la realidad social. Este vínculo se materializa por involucrar al ciudadano común también en la complicidad de manutención del sistema y/o del grupo gobernante, por la legitimación (votos) de los poderes instituidos, etc. Eso no significa decir que la interferencia del Estado en la realidad social se va a dar apenas de forma a satisfacer una carencia sentida por todos los segmentos sociales, sino también para satisfacer intereses de grupos sociales diversos. Carencias e intereses, en la mayoría de veces, se presentan, en el contexto de la dinámica de la relación política que compone el Estado, como hechos políticos. En otras palabras, las políticas públicas, en general, son generadas a partir de un hecho político o lo generan. Cuando una política pública atiende a una carencia de la realidad social que se constituye en un interés común, es generada de un hecho político y al mismo tiempo origina otro. Por ejemplo, la adopción de una acción en el contexto de la salud pública, para evitar la proliferación de una epidemia, se insiere en el ámbito de una determinada política pública de salud y es generada a partir de un hecho social (que es político) y que genera otro, o de la intervención del Estado en la realidad afectada.

Las políticas públicas, sin embargo, ni siempre tienen como finalidad atender a las necesidades de la población. A veces “se crea” una carencia falsa para atender a intereses particulares, de grupos económicos, de categorías profesionales, etc., con el intuito de buscar su complicidad para el sustento del sistema y/o del grupo gobernante. Por ejemplo, las políticas educacionales de las últimas décadas han invertido muchos recursos en la informatización de las escuelas. Es discutible si esa “carencia” de instrumentalización haya sido realmente sentida por las propias escuelas, o si se constituye de una apertura de mercado para ventas de computadores (ver, al respecto, Carbonari, 2001). La apertura del mercado de consumo es un elemento que mucho ha presionado la elaboración de políticas públicas que favorezcan la venta de determinados productos. Si por un lado representa una “traición” a la población, de donde tienen origen los recursos públicos, por otro lado es una acción necesaria en el sentido de viabilizar el propio sistema, abrir fuentes de trabajo, recaudación de más impuestos, etc. Eso es propio de las formaciones capitalistas en las que lo público y lo privado se entrelazan y las acciones que favorecen predominantemente las clases dominantes son entendidas como de beneficio público. Puede ocurrir también que ciertas políticas de apertura de mercado de consumo para algunos productos, como es el caso de los computadores en las escuelas, hayan sido resultados de equilibrio de divisas entre naciones, con importaciones de determinados productos cuyo mercado consumidor interno todavía no está totalmente abierto. Este es un ejemplo típico de la interferencia de agentes internacionales en la formulación de políticas públicas nacionales.

Las políticas públicas también pueden tener la finalidad de apenas mantener el grupo dominante en el poder, fortaleciendo las élites regionales como estrategia de fortalecimiento del grupo dominante nacional. Un ejemplo de este tipo de acción se dio, durante siglos, con las políticas de amparo a los flagelados de la seca del Nordeste de Brasil. Marcel Bursztyn, en su obra *El Poder de los Dueños* (1985), analiza la industria de la seca del Nordeste, específicamente el intercambio de “favores” en la perspectiva

de la manutención de las oligarquías rurales en aquella región y el grupo político de Brasilia. Otros estudios también llegan a esta conclusión, como el de Schwarz (1989) y el de Boneti (2004).

Una política pública, aún con la finalidad de beneficiar el sector público, puede constituirse de una estrategia para beneficiar un sector de la sociedad mediante la transferencia de recursos de otro sector. Por ejemplo, una política de financiación, a largo plazo, de maquinaria e implementos agrícolas (igual a aquellas ejecutadas en las décadas de 70 y 80 por el gobierno brasileño) puede significar una estrategia de fortalecimiento del sector industrial.

En el caso brasileño, las políticas públicas también pueden tener como objetivo atender a algunas demandas internacionales, como es el caso de la propia imagen del país en el exterior. Esto es, se trata de una política de mejoría de estadísticas en la perspectiva de promoción del equilibrio de la imagen del país en el exterior, o para atender las exigencias de organismos internacionales, para abrir puertas a la captación de recursos en el exterior o para la inversión externa en el país.

---

## **De la Elaboración a la Operativización de las Políticas Públicas**

---

En los capítulos anteriores se analizaron los condicionantes teóricos involucrados en la elaboración y operativización de las políticas públicas, desde el propio concepto de Estado incluso la influencia de las características del pensamiento científico dominante. En este capítulo se busca analizar la dinámica operativa de la elaboración e implementación de las políticas públicas. Se considera en este capítulo que el proceso de pensarse al efectivizar las políticas públicas se da en tres fases principales: el debate social o la génesis de la idea de una política pública, la actuación de los burócratas y su ejecución. Es necesario alertar, no obstante, que en ningún momento las políticas públicas dejan de constituirse en hecho político, aún en el transcurso de su trayectoria burocrática y/o de implementación.

---

### **La génesis de la idea de una política pública: de una demanda social a un interés específico**

---

Como ya fue analizado anteriormente, en este libro se adopta la comprensión de que el Estado y la sociedad civil no se constituyen en dos instancias. Se entiende, en verdad, que el Estado tiene origen de la correlación de fuerzas sociales, políticas y económicas de la sociedad civil. Así, se argumenta que la génesis de la idea de una política pública nace, antes de todo del debate social, entre los diversos agentes como es el caso de las clases sociales, partidos políticos, movimientos sociales, intereses individuales, etc.

La vinculación que se establece entre el poder constituido, el Estado y la sociedad civil se da a través del Poder Legislativo. Es por él que la sociedad civil se hace presente en la esfera del Estado, llevando consigo las contradicciones sociales, las representaciones de la organización de la sociedad civil, etc. Las representaciones de los diversos segmentos sociales instituidas en la persona del electo (diputado y/o senador), hace de la Cámara (o del Senado) una arena de disputa de una propuesta de política pública. En este sentido, el proceso de generación de las políticas públicas ocurre frente a un contexto de disputa arrojada por la apropiación de los recursos públicos o de regulación que atienda a una demanda social o un interés común. Eso porque la batalla se establece entre lo que Lindblom (1981) llama de “agentes del poder”, los que son creados en la dinámica de las relaciones sociales, políticas y productivas de la sociedad civil. Se trata de los representantes de movimientos sociales, de corporaciones económicas nacionales e internacionales, etc. Esta correlación de fuerzas, actuando como agentes en la elaboración e institución de las políticas públicas, de la que se hace referencia, siempre existió en la sociedad brasileña, pero se fortaleció en las últimas décadas, especialmente en lo que se refiere al poder de fuerza de sus agentes originados de la organización de la sociedad civil. Eso porque, en el pasado, las representaciones de la

sociedad civil en la esfera estatal ocurría por medio de la representación de clase comúnmente constituida por un partido político. En los días actuales, son representaciones que atienden intereses específicos, de grupos económicos, clases sociales, Iglesias, movimientos sociales, ONGs, etc.

Los agentes del poder son, entonces, personas que poseen el privilegio de decidir en la elaboración de las políticas públicas, en la inversión del dinero público. No son necesariamente los representantes del pueblo, sino los que mantienen las reglas del juego, el dominio de la legislación, el dominio de la política, el capital, las relaciones de amistad, etc.

---

### **La actuación política de los burócratas en la formulación de las políticas públicas**

---

Una política pública tiene una trayectoria burocrática a recorrer después de ser creada, sometiéndose a diferentes instancias, pudiendo sufrir modificaciones hasta llegar a la operatividad de la acción para la que se destina. La primera instancia a someterse, después de salir de la tutela política en manos del poder Legislativo, es el sector de los burócratas. Los burócratas son los técnicos responsables por transformar las políticas públicas en proyectos de intervención en la realidad social con medidas administrativas o con inversiones. Poca atención se da a la importancia de esta categoría de personas y su poder sobre la definición final de las políticas públicas. Se trata, no obstante, de un segmento que ejerce poder político que se puede igualar al de los agentes definidores de las políticas públicas analizadas anteriormente.

Los burócratas son profesionales cualificados, especializados en áreas específicas, cuyo vínculo con el grupo dominante se da por medio de la “obediencia formal”. Se dice “obediencia formal” porque los burócratas no actúan de forma neutra en la planificación de la efectivación de una política pública. Así como en otros momentos, los burócratas tienen también un papel político y tienden a favorecer este o aquel segmento social. La “obediencia”, en el servicio público, se constituye de una actitud formal en el sentido del cumplimiento con la obligatoriedad insertada en el escalonamiento de la función pública. A veces la obediencia del burócrata al poder político dominante se da de forma aparente, pues el burócrata guarda compromisos con ciertos grupos sociales de la sociedad civil. Es decir, de la misma forma que las organizaciones de la sociedad civil ejercen papel de agentes definidores de las políticas públicas en el momento en que estas son elaboradas, estos mismos grupos pueden ejercer presión sobre los burócratas, en el sentido de que la definición práctica (planificación de la acción) les favorezca, tanto en relación al tipo de acción como en relación al tiempo de permanencia en manos de los técnicos. En ese sentido, no se puede descartar la influencia del contexto global en la fase de la operativización de las políticas públicas. La presencia de la representación de intereses específicos es constante y ocurre de forma monitoreada, desde la elaboración hasta la operativización de las políticas públicas.

En general, en el modelo brasileño, la trayectoria de un proyecto, después de pasar por el sector burocrático con el fin de planificar su aplicabilidad, depende de algunos detalles ocurridos en el ámbito de la correlación de fuerzas que se estableció en el poder Legislativo cuando de su aprobación. Normalmente, en esta instancia, el proyecto se convierte en “propiedad” política del diputado o del partido político que defendió su aprobación. En el Legislativo, una política pública es siempre presentada como elemento de

regateo político para el fortalecimiento de partidos y/o elegidos, ya sean diputados federales, estatales, prefectos o concejales. Cuando los proyectos determinan la transferencia de recursos para los gobiernos de los estados y/o municipios, el partido político ejerce fundamental importancia, pues se forma una red de correligionarios que se presentan como “dueños” del proyecto.

En síntesis, en Brasil, las políticas públicas guardan una lógica de repartición de los recursos públicos, o cuando se destinan apenas a una intervención administrativa en la realidad social, estas políticas preservan la lógica de beneficiar grupos sociales específicos, regiones, municipios, etc. En este caso, una política pública después de salir de la instancia legislativa y pasar por el sector burocrático, sigue en dirección a su operatividad, siempre comandada por correligionarios del partido político que se dice autor del proyecto. Así, incluso en el ámbito del poder Legislativo la correlación de fuerzas que se establece sobre la definición de una política pública que no obedezca, necesariamente, una lógica de representación de clase, como ya analizamos en páginas pasadas, en el cómputo general siempre son beneficiados los segmentos sociales con mayor fuerza política en el poder Legislativo y, ciertamente, con mayor fuerza financiera en los meandros de la sociedad civil.

Este comprometimiento de las políticas públicas con sectores específicos de la sociedad civil explica la altísima inversión de algunos sectores sociales en campañas políticas para elegir determinados candidatos. Inversión que va de la publicidad a la compra de votos. Eso significa decir que, además de la “buena intención” que una agremiación política puede tener en el sentido de hacer con que las políticas públicas sean dirigidas al favorecimiento de segmentos sociales carentes, la sistemática utilizada de negociación y operativización de las políticas públicas beneficia segmentos fuertes de la sociedad civil (o clases dominantes). Esto porque, además del interés específico de beneficiación directa, para sectores de producción, por ejemplo, el carácter de la trayectoria, del estilo “donataria” que persigue el proyecto, da margen a desvíos de los recursos públicos. En esta dinámica los burócratas se presentan de forma significativa construyendo incluso nuevos rumbos a las acciones pensadas en el ámbito de una política pública.

---

## **La instancia del poder local y la operativización de las políticas públicas**

---

De conformidad con lo que ya fue analizado, el proceso de ejecución de una política pública, a partir de la elaboración hasta llegar a su efectivación, tiene contactos con diferentes grupos sociales, con intereses también diversificados, estableciendo así contactos con diferentes poderes institucionales. Aunque se trate de una política pública cuyas acciones objetivan el atendimento de demandas sociales concretas, su establecimiento involucra recursos financieros y/o regulación atendiendo intereses de algunos segmentos sociales en detrimento de otros. Esto significa decir que en cualquier etapa, de la elaboración a la ejecución, una política pública despierta conflictos de intereses e diferentes poderes son accionados, como es el caso del partido político, de las jefaturas de las instituciones públicas, de las empresas prestadoras de servicios, etc. De esa forma las políticas públicas, desde la etapa de idealización hasta a su operatividad, involucran personas e instituciones de diferentes niveles, del global al local, del presidente del FMI a la directora de una escuela primaria en la periferia de una ciudad, por ejemplo. Son

intelectuales, burócratas, administradores, etc., que, cada uno en su instancia, entra en contacto con una determinada fase de las políticas públicas, insiriendo en estas un poco de sí, de la institución que representa o de su compromiso con grupos sociales diversos. En cada instancia una política pública se depara con personas que ejercen papeles, a veces ficticios, en nombre de una verdad, de la ley, de la bondad, de la divinidad o de la propia voluntad. Es el caso, por ejemplo, de interferencia de agencias internacionales en la elaboración y efectivación de políticas públicas nacionales, presentándose interesados en “contribuir” con los países nacionales cuando, en verdad, buscan atender a las demandas de la lógica de la expansión del capitalismo global. En la instancia nacional este “discurso” es asumido como verdad por las élites locales debido a las propias condiciones subalternas que el país dispone en relación al comando general del capitalismo internacional.

Así, al hablar en instancia del poder local significa decir que en los sectores sociales receptores de acciones derivadas de políticas públicas, estas son puestas en práctica con la participación de agentes locales, tales que los que participaron del proceso de elaboración de esa política pública, con la misma importancia política, entablando así un nuevo debate originado en la disputa de los recursos públicos, por las ganancias o pérdidas de las acciones de regulación, por la disputa en la prestación de servicios, etc.

---

### **La interfaz entre lo esperado y los resultados de las políticas públicas**

---

Aun considerando el Estado y las políticas públicas como resultado de una correlación de fuerzas sociales originadas de intereses específicos de diferentes grupos o clases sociales, y tomando en cuenta que no se puede despreciar la actuación determinante de la clase económicamente dominante, se hace necesario considerar que lo pretendido y los resultados en políticas públicas pueden andar separados. Esto puede ocurrir de dos formas.

En la primera, considerando el carácter clasista de la sociedad y la actuación determinante de la clase económicamente dominante, lo pretendido puede constituirse de discurso que justifica la acción, pero no necesariamente de la finalidad esperada. Eso ocurre cuando la acción resultante de una política pública no interesa a algunos segmentos sociales, pero es conveniente para otros. Como ejemplo se puede citar los proyectos de desarrollo económico de gran impacto sobre las poblaciones locales, como es el caso de las represas, carreteras, etc. Las justificativas apuntan para el beneficio que tal política pública provoca, pero sin destacar el precio que apenas algunos segmentos sociales pagan. En estos casos los resultados negativos de la acción, cuando evaluada, son descritos por las evaluaciones técnicas como “no previstos”. La descripción por la evaluación técnica de los resultados negativos “no previstos” legitima la acción y la posibilidad de su repetición. El proyecto en sí atiende una lógica del desarrollo económico ampliado pero, por otro lado, provoca exclusión social de la población local. Este fenómeno es descrito por la evaluación técnica como “no previsto”. En este caso, la exclusión social provocada por este tipo de proyecto de desarrollo gana “aceptación” o, en lo mínimo, pasa a ser comprendida como una estrategia de desarrollo económico (Boneti, 1997).

En la segunda forma de lo pretendido y el resultado pueden andar separados en política pública en relación a su propio carácter. Una política pública es el resultado de un acto intervencionista en la realidad

social, alcanzando la vida de personas y de grupos sociales. Esto significa decir que ni siempre la aplicabilidad de una política pública traerá resultados positivos para toda la población, aunque no existan intereses específicos de grupos dominantes como el caso anteriormente analizado. La mayoría de veces una política pública provoca un intercambio de “actores sociales”, beneficiando algunos segmentos en detrimento de otros, dependiendo del carácter de la política pública instituida. El ejemplo más común en este caso es el llamado desarrollo tecnológico fomentado por las políticas públicas en la perspectiva de la racionalización de espacios productivos, aumento de productividad, aumento de la exportación, etc. Normalmente las políticas de desarrollo tecnológico efectuadas por el Estado objetivando aumentar la producción y la productividad tienen como meta beneficiar segmentos sociales provistos de recursos económicos y tecnológicos. Eso hace con que otros segmentos sociales que no disponen de tales recursos no apenas se queden ajenos a los beneficios sociales creados, sino que pierdan sus espacios productivos gracias a una dinámica de competitividad creada después de la institución de una política pública de esa naturaleza. De ahí la convicción de que el proceso de transformación de un sistema tradicional de producción (material, tecnológica o cultural) en un sistema “moderno” no se da por acomodación o absorción, sino por un proceso de exclusión y de eliminación. Un estudio realizado (Boneti, 1997) en la perspectiva de comprender la dinámica de la adopción de nuevas tecnologías en espacios sociales con prácticas productivas tradicionales muestra que además de la conjugación de intereses económicos que se insieren en el ámbito de este tipo de producción, del punto de vista técnico la exclusión se presenta como estrategia de “limpieza” del espacio para dar lugar al sistema tecnológico.

El desarrollo tecnológico produce, entonces, en las áreas alcanzadas por el cambio de la base técnica de producción, un proceso de alternancia de la participación de sujetos sociales en la producción, los que entran y los que salen. Este proceso de alternancia es posible de ser entendido a partir de un análisis más amplio, involucrando, por ejemplo, las cuestiones sociopolíticas de los factores tecnológicos en la sociedad actual y las cuestiones ideológicas.

Así, el progreso técnico es utilizado como modelo referencial para medir el desarrollo de la racionalidad instrumental. La racionalidad es entendida, en el mundo moderno, como la representación de la verdad, de aquello que es científico, caracterizada por la forma capitalista de la actividad económica, entendiéndola como un conjunto de procedimientos con el objetivo de un fin económico, como es el caso de la planificación, de la acción y de las ganancias. La racionalización consiste no apenas en la elección adecuada de las tecnologías y demás estrategias para transformación de los sistemas económicos, sino que impone dominación y control sobre la naturaleza y sobre la sociedad. Ser racional supone controlar el medio natural y el medio social, en la perspectiva de alcanzar un fin determinado. La tecnología es el instrumento más adecuado para efectuarse tal control. De esa manera, en el espíritu de tal racionalidad, las condiciones de existencia humana son sinónimos de la institucionalización de una dominación (Habermas, 1973, p. 4-5) y el progreso tecnológico pasa a constituirse en estrategia del desarrollo capitalista, no necesariamente vinculado a las necesidades básicas de la población. El progreso técnico se convierte en un factor ideológico por el hecho de irradiar la idea de que representa el camino del bienestar para todos los segmentos sociales. La verdad, sin embargo, el factor tecnológico en la sociedad capitalista pasa a ser un bien de capital y funciona como un instrumento de control de las relaciones de producción. En la sociedad capitalista la técnica es conjugada al capital. Los segmentos sociales que no tienen capital no tienen acceso a la técnica. De esta forma, como asegura Morin (1990, p. 19), hoy en día la ciencia se

convierte en una poderosa institución en el centro de la sociedad, subvencionada, nutrida y controlada por los poderes económicos y estatales, restringiendo cada vez más el acceso de gran parte de la población al proceso productivo.

En síntesis, ni siempre hay una interface entre el resultado esperado y el obtenido con una política pública, Esto porque ni siempre lo anunciado públicamente como meta de una acción resultante de una política pública se constituye lo real deseado. Esto significa decir que para justificar la elaboración de una política pública apela al presupuesto de la universalización de sus beneficios, lo que en la realidad no acontece. Generalmente, la acción resultante de una política pública beneficia un segmento social en detrimento de otro. Así, la diferencia entre el discurso en relación al resultado y la real meta de una política pública se da en virtud de la busca de la “legitimidad” social alrededor de su elaboración y ejecución.

---

## **Las políticas públicas en la contemporaneidad: un nuevo debate**

---

La dinámica global de las relaciones económicas de los días actuales se constituye, sin duda, de un elemento que mejor caracteriza y justifica pensar que se vive en una sociedad de definiciones globales. Esto es, existe un proyecto del capitalismo global instituido por la unión de fuerzas económicas, políticas e ideológicas en la perspectiva de la expansión de las relaciones económicas. Así, dos intereses se presentan nítidos y aliados: aquel representado por los grupos económicos mundiales y los que buscan construir hegemonía de las relaciones políticas globales. Este proyecto se presenta actualmente como un fuerte agente definidor de políticas públicas nacionales. Se analiza a seguir el momento actual de la expansión de las relaciones económicas globales y su interferencia en la elaboración y establecimiento de las políticas públicas de los Estados nacionales. Se argumenta que el capitalismo internacional se presenta con un proyecto bien claro. Este proyecto es discutido, evaluado y reevaluado anualmente por los países considerados industrializados, en el sentido de garantizar éxito a las metas de expansión de las relaciones económicas en el mundo. Este proyecto en sí se constituye de un agente definidor de políticas públicas en los Estados nacionales globales cuya actuación se materializa mediante dos principales órdenes que se presentan interconectadas: las relaciones económicas y las relaciones políticas. Las cuestiones económicas normalmente aparecen en la dinámica de la correlación de fuerzas del mercado global imponiendo reglas y procedimientos que favorezcan los países presentes en este mercado con mayor poder de regateo. En relación a la política, esta se configura en el ámbito de la organización estatal, exteriorizada en la esfera diplomática, pero presa a los determinantes económicos. En ambas situaciones, las que pueden resumirse en una sola, la presión sobre la elaboración de las políticas públicas se concretiza por la vía de las relaciones diplomáticas o por la vía de la presencia de representantes de las grandes corporaciones mundiales en la esfera política nacional.

---

## **El proyecto del capitalismo global y las políticas públicas de los Estados nacionales**

---

El proyecto del capitalismo mundial no se presenta de forma igualitaria por mucho tiempo. Se trata de una dinámica que se adapta a situaciones nuevas, involucrando relaciones políticas, económicas, mercados consumidores, aparición de nuevas tecnologías, etc., todo en la perspectiva del aumento de ganancias para las relaciones económicas mundiales. Es posible caracterizar en el momento actual, sin embargo, una configuración política y económica global que se presenta como proyecto del capitalismo global y sus implicaciones sobre la elaboración y efectivación de las políticas públicas, conforme demostración expresada en el Esquema 2 a seguir:

Esquema 2:

LO QUE CAMBIÓ: el nuevo Contexto Mundial y las Implicaciones Sobre las Políticas Públicas

**2- PRODUCCIÓN**

a) FLEXIBILIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN



RELATIVIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN EN MASA

**RELACIONES DE TRABAJO**

**(RACIONALIZACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO**

- ADAPTACIÓN DE LA LEGISLACIÓN
- PREFERENCIA POR LOS CONTRATOS TEMPORARIOS
- PREPARACIÓN ESPECÍFICA TÉCNICA

-CONSUMO

- LANZAMIENTO DE NUEVOS PRODUCTOS PARA EL CONSUMO



b) DINAMIZACIÓN DEL PROCESO PRODUCTIVO

Y AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

- APERTURA DE NUEVOS MERCADOS CONSUMIDORES

- CENTRALIZACIÓN DE LA GERENCIA

- INFORMATIZACIÓN

- PRODUCCIÓN BASADA EN EL CONOCIMIENTO Y EN LA INFORMACIÓN

**2- POLÍTICA**



a) ESTRATEGIA DE HOMOGENIZACIÓN

(PARA ADAPTACIÓN DEL PROYECTO PRODUCTIVO)

- CULTURA

- CONSUMO

- PREPARACIÓN PARA EL TRABAJO (HOMOGENIZACIÓN DE LAS HABILIDADES TÉCNICAS)

b) TRATAR LO SINGULAR EN LA PERSPECTIVA DE LA HOMOGENIZACIÓN

c) LA NO INTERNACIONALIZACIÓN DEL TRABAJO

Lo que existe de nuevo en la época actual y su interferencia sobre las políticas públicas no comenzó recientemente. Se trata de un proceso de reestructuración productiva en escala mundial que implicó algunas modificaciones básicas en relación a décadas anteriores, tales como: la reestructuración del lucro y la interconexión de la producción, tanto de unidades productivas como del mercado consumidor, en escala mundial. La reestructuración del lucro fue posible a partir de cambios adoptados en los contratos de trabajo y mayor dinámica puesta en práctica en la relación entre la producción y el mercado consumidor. En relación a la interconexión de la producción, significa referir la conexión de unidades productivas en escala mundial, así como su mercado consumidor. En otras palabras, un único producto puede ser fabricado por una única empresa en varios países simultáneamente, con una misma administración, y, con eso, conquistar nuevos mercados consumidores, dinamizar las cuestiones administrativas y de entrenamiento de personal, etc. Esto es de los principales componentes del que está siendo llamado de una sociedad globalizada. O como analizan los defensores de la idea de la sociedad en red, no se trata apenas de la globalización de los procesos productivos, sino también de la globalización de la producción cultural y científica, de la globalización de los hábitos de consumo, de la globalización de la criminalidad, etc.

Todavía sobre la reestructuración del lucro, Alain Bihr (1998) sitúa el origen de estas alteraciones sociales, a partir de las que nace esta nueva configuración de la estructura social y productiva, en el final de la década de 60 e inicio de la década de 70 del siglo 20. Se trata de una reacción del capital en el sentido de buscar racionalizar los costos de producción y recuperar la tasa de lucro. El compromiso de la tasa del lucro es decurrente, según este autor, de la caída del fordismo (Bihr, 1998, p. 69-70) apunta cuatro factores esenciales que explican el declinio del fordismo, resaltando uno de ellos, la disminución de las ganancias de productividad. “Diferentes estudios mostraron que, en todo período posguerra, en las principales formaciones capitalistas, a una fase caracterizada por un crecimiento continuo de las ganancias de productividad sucedió una otra, marcada por su caída”. Y prosigue: “...eso se explica por los límites, tanto técnicos como sociales, encontrados a partir de ese período por los métodos tayloristas y fordistas de producción”. Además de este factor, el autor cita aún la elevación de la composición orgánica del capital, saturación de la norma social de consumo y el desarrollo del trabajo improductivo. Estos factores, en el entendimiento de Bihr, fueron los responsables por la creciente disminución de la tasa de lucro de las empresas.

La reacción del capital a la disminución de la tasa de lucro se materializa a partir de un proceso de transformación adoptado en las relaciones de producción que comprometió la estructura social como un todo. Según David Harvey (1992, p. 117), ese proceso de transformación viene acompañado de la “globalización” de las economías nacionales, con marcas profundas en las relaciones de trabajo, hábitos de consumo, configuración geográfica y geopolítica, poderes y prácticas del Estado. El autor citado considera esos eventos recientes una transición en el régimen de acumulación y en el modo de regulación social y política a él asociado. Harvey utiliza el lenguaje de una escuela de pensamiento conocida como la “escuela de regulación”, inspirada en las tesis de Lipietz, según la cual el problema es hacer los comportamientos de los individuos – capitalistas, trabajadores, funcionarios públicos, financistas y todas las otras especies de agentes político-económicos – asumir alguna modalidad de configuración que mantenga el régimen de acumulación funcionando. Es necesario una materialización del régimen de acumulación, que toma la

forma de normas, hábitos, leyes, redes de regulación, etc., que garantice la unidad del proceso, Esto es, la consistencia apropiada entre comportamientos individuales y el esquema de reproducción.

Este contexto de cambio, según Harvey (1992, p. 110), puede representar los primeros pasos del pasaje para un régimen de acumulación enteramente nuevo, asociado a un sistema de regulación política y social bien distinto. La acumulación flexible, como es denominada por Harvey, es marcada por un confronto directo con la rigidez del fordismo. Ella se apoya en la flexibilidad de los procesos de trabajo, de los mercados de trabajo, de los productos y modelos de consumo. Se caracteriza por el surgimiento de sectores de producción enteramente nuevos, nuevas maneras de suministro de servicios financieros, nuevos mercados.

Frente a este contexto, aún según Harvey (p. 143), el mercado de trabajo pasó por una radical reestructuración. El autor destaca que frente a la fuerte volatilidad de los mercados, del aumento de la competitividad y de la estrechez de los márgenes de lucro, los patrones sacaron provecho del debilitamiento del poder sindical y de la gran cantidad de mano de obra excedente (desempleados o subempleados) para imponer regímenes y contratos de trabajo más flexibles. Observa también el autor que, aún para los empleados regulares, sistemas como “nueve días corridos” o jornadas de trabajo que tienen en media 40 horas semanales a lo largo del año, se utiliza la estrategia de obligarlos a trabajar bien más en períodos de aumento de demanda. Más importante que eso es la aparente reducción del empleo regular en favor del creciente uso del trabajo en tiempo parcial, temporal o subcontrato.

En síntesis, esta nueva configuración que se instaura en el ámbito de las relaciones de producción en la actualidad busca diferenciar con mayor claridad la cuestión del trabajo y la del empleo, estableciendo diferencias conceptuales y operacionales entre ambos. El trabajo asociado al gerenciamiento individual en el cumplimiento de tareas inmediatas; el empleo asociado y administrado por proyectos corporativos de la empresa o de la institución pública. Esta nueva noción de trabajo, ampliamente difundida por el proyecto del capitalismo global, ha forzado significativamente las instancias políticas de los Estados nacionales en el sentido de instaurar nuevas políticas públicas de regulación de las relaciones de trabajo en la perspectiva de atender a esta nueva demanda.

En relación al segundo aspecto, el de la globalización, Manuel Castells (1999, p. 111) explica que “La economía informacional es global. Una economía global es una nueva realidad histórica, diferente de una economía mundial.” Y también, según Wallerstein (citado por Castells, p. 111), “economía mundial, o sea, una economía en que la acumulación de capital avanza por todo el mundo, existe en el Occidente, en lo mínimo, desde el siglo XVI. Una economía global es algo diferente: es una economía con capacidad de funcionar como una unidad en tiempo real, en escala planetaria.” En esta nueva configuración que se establece en las relaciones de producción mundial existe un factor que posibilita esa globalización: se trata de la infraestructura de la informatización. Conforme asegura Castells (p. 111):

Aunque el modo capitalista de producción sea caracterizado por su expansión continua, siempre intentando superar límites temporales y espaciales, fue apenas en el siglo XX que la economía mundial consiguió convertirse en verdaderamente global con base en la nueva infraestructura, propiciada por las tecnologías de la información y comunicación. Esa globalidad involucra los principales procesos y elementos del sistema económico.

O sea, a partir del paradigma de la sociedad en red, se entiende que existe una complejidad estructural en torno del dominio del espacio productivo, sustentada sobre una base física informatizada conectada en red por medio de flujos, en la que “la riqueza no proviene del dominio de las fronteras, sino del control de los flujos (Levy, 1998, p. 23). Conforme el paradigma de la sociedad en red, la lógica actual del modelo productivo relativiza las fronteras entre países y regiones, lo que supera hasta las barreras culturales e ideológicas. “La sociedad está construida alrededor de flujos: flujos de capital, flujos de información, flujos de tecnología, flujos de interacción organizacional, flujos de imágenes, sonidos y símbolos” (Castells, 1999, p. 436), en que el papel de las élites sería el de la dominación del espacio productivo mediante la apropiación de los flujos. Estos, materializados por los circuitos de informaciones interconectando el globo, no representan apenas un elemento de la organización social, son también la expresión de los procesos que dominan la vida económica, política y simbólica. La interferencia de esta nueva configuración de la estructura productiva mundial en la vida práctica del día-a-día trasciende a producción económica, alcanza los hábitos culturales, lingüísticos, científicos y representativos. Nace una nueva simbología y una nueva representación imaginaria de la ocupación del tiempo y del espacio.

En ese sentido, la interferencia de este nuevo momento analizado anteriormente en la elaboración y efectivación de las políticas públicas es significativa, fomentando alteraciones, desde el carácter del papel del Estado y sus estrategias de actuación hasta el tipo de persona y de contexto social que se desea.

Como fue analizado anteriormente en este libro, el carácter globalizador de la economía es un factor determinante en la formulación y operativización de las políticas públicas debido al nuevo carácter de relación política entre los diversos países del globo impuesto por la economía globalizada. Este condicionante tiene mucho más peso en la actualidad, en las últimas décadas, de que en tiempos pasados, porque, como se destacó en páginas anteriores, se vive una nueva configuración social. En esta nueva configuración el “espacio ya no es más definido solamente como un lugar, un territorio; es un espacio de flujos, de ideas y de informaciones” (Carbonari, 1999, p. 107). Ese factor hace con que se construya un otro entendimiento en relación a las fronteras de los Estados y Naciones. En este sentido, las políticas públicas cuando elaboradas consideran el contexto global en el que el país está inserido, nunca olvidando la lógica y las determinaciones del modelo capitalista de producción.

Un ejemplo de la presión de esa correlación de fuerza internacional sobre las políticas públicas nacionales en relación al movimiento neoliberal existente en los países latinoamericanos. En la perspectiva de concurrir con agentes globales en el mercado internacional, ejercen presión sobre los Estados nacionales en el sentido de realizarse el equipamiento tecnológico de los núcleos productivos y la disminución de las funciones del Estado con la política de privatización.

En el caso del Brasil, la preocupación en definir las políticas públicas a partir de imperativos impuestos por el capitalismo global no viene de hoy. Un momento rico de discusión sobre el papel del Brasil (y de la América Latina) en el mercado mundial como determinación de definición de políticas públicas nacionales se dio a partir de la década de 40 del siglo 20. En esa época, los países de América Latina comenzaban a preocuparse con la distancia que los separaba, en términos de desarrollo, de los países industrializados, especialmente en lo que se refiere a la cuestión del comercio internacional. Así, la teoría del comercio internacional servía de punto de partida para el análisis de los problemas económicos en general en este continente. Se abrió entonces un debate en el que se discutía la mejor estrategia de

promoción del desarrollo de América Latina. Esa discusión, que marcó las décadas de 40 y 50, y también el inicio de la década de 60 del siglo 20, no tenía como objetivo escoger o no la industrialización como medio para la promoción del desarrollo. La cuestión que se colocaba era definir cuál era la mejor estrategia para eso. En ese choque aparecían dos estrategias como opción. La primera sería la de la industrialización a partir de la perspectiva de la globalización de la economía, con incentivos a la inversión del capital extranjero, la máxima desestatización de la esfera productiva, etc. En el caso brasileño, esta opción era defendida por el economista Roberto Campos y fundamentada por la visión “desarrollista” difundida por las teorías de la modernización. Esta concepción se basaba en el positivismo clásico, en la universalización de la racionalidad, pero llevaba consigo también un fuerte ingrediente ideológico afinado con las metas de la expansión del capitalismo en el mundo. Esto es, se pensaba que el desarrollo de una región jamás podría comenzar a partir de ella misma y si a partir de regiones ya desarrolladas.

Otra opción de desarrollo igualmente discutida en la época sería la de buscar el desarrollo por medio de la industrialización, pero a partir de un proyecto político y económico nacional y regional, con control del Estado. Esta tesis era defendida por la Comisión Económica para América Latina (Cepal), teniendo como teóricos exponentes el brasileño Celso Furtado y el argentino Raúl Prebisch.

Los acontecimientos históricos demostraron que estas dos vertientes, que en la discusión aparecían como opciones, en el desarrollo de la Historia apenas la primera se consolidó, no más como opción, sino como resultado de la correlación de fuerzas en el ámbito del capitalismo internacional.

Sin duda la decisión por la adopción de una estrategia de desarrollo económico a partir de una óptica mundial bajo la tutela del capitalismo mundial es un factor determinante en la definición de las políticas públicas internas. Ese aspecto es muy bien analizado por el canadiense Michel Chossudovsky en su libro *La Globalización de la Pobreza*, al examinar el papel de las instituciones globales en la reestructuración de las economías nacionales. Dice él que “la ratificación del GATT (Acuerdo General de Tarifas y Comercio) y la formación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995 constituyen un marco en el desarrollo del sistema económico global” (1999, p. 27).

Con la evolución de la globalización, cada vez más se restringe la importancia decisoria de los agentes nacionales en relación a la definición de las políticas públicas. Cada vez más ganan importancia los agentes definidores de las políticas públicas con actuación que extrapola las fronteras nacionales, como es el caso de las élites globales, movimientos sociales globales, etc.

---

## **Los nuevos agentes definidores de las políticas públicas**

---

Uno de los importantes agentes determinantes de las políticas públicas nacionales son las élites internacionales. Esto es, se entiende que existe una correlación de fuerzas en el plan global (internacional) que interfiere en la definición de las políticas públicas nacionales. La diferencia en hablar de élite y no de clase dominante es que cuando se menciona un proyecto de clase se admite haber una homogeneidad de intereses y postulaciones de los mismos proyectos en el interior de una determinada clase social. Así, al admitir que existe un proyecto de las élites como factor determinante en la definición de las políticas públicas, se dice que la definición de las políticas públicas de los países involucrados con el proyecto

económico de las élites depende también de una correlación de fuerzas involucrando diferentes intereses, intereses específicos, de la propia élite, entendida como clase dominante, como es el caso de representantes de los intereses de grandes corporaciones económicas.

Es importante recordar, sin embargo, que existe otra composición de fuerzas actuando como agentes definidores de las políticas públicas, que son las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales en general, que actúan en ámbito nacional y global. Tales agentes siempre estuvieron presentes, pero en la actualidad algo nuevo se presenta, fortaleciendo aún más la presencia de esos elementos, lo que altera incluso el carácter de esa presencia.

¿Qué existe de nuevo actualmente y qué hace con que la presencia de los movimientos sociales asuma un nuevo carácter? El primer aspecto que interfiere sobre los movimientos sociales son las especificidades que constituyen el carácter de las relaciones económicas y sociales globales de los días de hoy. Como una sociedad globalizada, se vive un momento en que múltiples dinámicas sociales en andamio son marcadas por fuertes tensiones entre vectores que concurren para homogenizar las sociedades y aquellos que, al contrario, tienden a valorizar la diferencia social, o sea, acentuar las diversas órdenes de singularidades. En ese sentido, los movimientos sociales hoy se presentan como resultado de un proceso de mundialización en el contexto de sus múltiples formas y dentro de una trama histórica compleja, derivadas tanto del inédito cuanto del resurgente.

En otras palabras, existe una orden comandada por un proyecto mundial de producción económica y organización política que se presenta al mundo como un vector hegemónico buscando homogenizar las relaciones económicas, tecnologías de producción, hábitos culturales y demás habilidades. Los movimientos sociales normalmente se presentan como una especie de contra hegemonía (conforme denominación de Boaventura de Sousa Santos, 2001, p. 45-63), no más a partir de una lucha directa y específica de clases, sino a partir de una problemática específica. Se busca el rescate de la individualidad, de la diferencia y de la singularidad. En esa óptica es que se insieren movimientos considerados locales/nacionales, pero con repercusión global, como el movimiento gay, el movimiento negro, el movimiento ecológico, el movimiento feminista, etc.

Se considera que los movimientos sociales hoy se presentan, en general, contra hegemónicos, porque, diferentemente de los del pasado, que buscaban el atendimento de necesidades básicas como la sobrevivencia física, la propiedad de la tierra, o la defensa de intereses de clase (como los movimientos de los trabajadores asalariados), tienden a resaltar lo que es singular, diferente, contrariando una lógica hegemónica mundial, buscando alternativas nuevas de producción, de relaciones con la propiedad, de un nuevo orden en la relación entre producción y medio ambiente, de busca de superación del convencionalismo de las relaciones afectivas y sexuales, etc. Se trata del rescate de la individualidad, de la singularidad, de la diferencia, en fin, del sujeto.

Por tanto, al mismo tiempo en que el proyecto del capitalismo mundial se fortalece y se hace agresivo en sus estrategias de expansión de las ganancias económicas, con apertura de nuevos mercados consumidores y de trabajo cualificado (para quien la homogeneidad cultural y de habilidades técnicas es de extrema valía), se fortalece la busca de la singularidad, la valorización de la diferencia y de la individualidad con la redescubierta de la socialización de la producción y de la vida en comunidad, de formas alternativas

de sobrevivencia, de diferentes organizaciones de la sociedad civil. Estas acciones, tanto de un lado como del otro, directa o indirectamente, actúan como agentes definidores de las políticas públicas.

Se entiende que esta nueva configuración, que al principio se presenta como siendo de las relaciones económicas, pero que lleva consigo la producción de la cultura, los hábitos culturales y la simbología social, es determinante en la aparición de un nuevo perfil de la estructura social. En este nuevo perfil de presentan otros agentes participando de la elaboración y establecimiento de las políticas públicas. La participación de esos nuevos agentes trae una nueva interpretación de la organización de clases, de las representaciones profesionales y sindicales, del papel del Estado, la atribución de las ONGs y de los movimientos sociales y, con Esto, la aparición de un nuevo entendimiento sobre la elaboración, gestión y carácter de las políticas públicas.

Estos otros agentes participantes de esa correlación de fuerzas, ciertamente no con tanto poder de regateo como las representaciones de las élites económicas, tienen, no obstante, peso considerable en la elaboración e institución de las políticas públicas.

Los movimientos que congregan las luchas sociales en defensa de segmentos menos protegidos de la sociedad también cumplen sus papeles en esta correlación de fuerzas buscando siempre recolectar beneficios de esta correlación de fuerzas. A partir del análisis de Gohn (1997), se observa que las luchas sociales se adaptan a los cambios instituidos con el pasar de los tiempos en el juego de la correlación de fuerzas que se institucionaliza entre los varios segmentos sociales y políticos. En la década de 80 del siglo 20 por ejemplo, las luchas sociales se caracterizaban más específicamente en el sentido de buscar un canal de participación de grupos organizados entre la sociedad civil, como asociaciones de barrio, etc., en general vinculados al ala progresista de la Iglesia Católica. En ese período la actuación de los movimientos sociales presentaba nítidamente una connotación de lucha de clases, especialmente en la defensa de grupos sociales excluidos de los beneficios promovidos por las políticas sociales. En la década del 90, del siglo 20 sin embargo, la “agenda política de las élites dirigentes se modifica en función de problemas internos de las alteraciones que la globalización y las nuevas políticas sociales pasan a imponer al mundo capitalista” (Gohn, 1997, p. 31). Esta nueva realidad impuso una dinámica diferente en las relaciones de poder en el contexto social y político. “En esta nueva agenda solo hay lugar para la participación y para los procesos de descentralización contruidos en el interior de la sociedad política, por iniciativa de los dirigentes, según criterios establecidos por el poder público” (p. 31), en que prevalecen intereses específicos de grupos políticos y económicos, no necesariamente una representación directa de clase social, sino que no huye de ella, gracias a las afinidades entre los intereses diversos. Este cambio implica también en una alteración de los denominados agentes sociales. O sea, antes los problemas sociales eran vehiculados por los segmentos que los caracterizaban, dando una connotación de defensa de intereses comunes de una determinada clase, mientras que en la actualidad lo que se hace evidencia como enfoque de lucha son las problemáticas, tales como el hambre, el desempleo, la vivienda, etc. (p. 31-32).

En esa nueva configuración, los movimientos sociales se transfiguran de movimientos antisistema y de busca de garantías de espacios sociales en agentes de negociación, que actúan en el ámbito de la dinámica de la correlación de fuerzas en la sociedad. Se trata, la verdad, de una transformación de movimientos de busca de espacios sociales en grupos de organización de la sociedad civil, muchas veces convertidos en Organizaciones No Gubernamentales – ONGs. Antes los movimientos sociales

representaban segmentos más aliados con el pensamiento de la izquierda. En general se dicomotizaban posiciones como la población y el Estado, las clases populares y las clases dirigentes, etc. La nueva configuración del juego de poder existente actualmente revela una nueva realidad, sin una nítida dicotomización de clase o del pueblo contra el Estado. Los segmentos sociales se presentan como pares de una mesa de negociación y tiene ventaja quien tiene mayor poder político y/o económico. Incluso la élite dirigente se organiza para la defensa de sus intereses, para fortalecer sus pares en la mesa de negociación. En otras palabras, la organización de la sociedad civil por medio de movimientos sociales y/o ONGs no más es una estrategia utilizada solamente por las capas populares, sino que pasó a ser empleada incluso por las clases dominantes.

Esa nueva configuración que se establece entre la relación de las luchas sociales y el Estado hace con que los movimientos sociales hoy, además de asumir una postura de segmentos en negociación, se aliaron en actividades conjuntas con el propio Estado en la defensa de grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad.

Actualmente se ha hecho más difícil el análisis y el delineamiento en torno de una clase social. Y el elemento que complica fue la desaparición de la garantía del empleo (no del trabajo). El trabajo desvinculado del empleo hace con que haya un desmantelamiento de las relaciones que se tenía dentro de las categorías profesionales. Este aspecto cambia mucho la relación de clase anteriormente existente. Si en la década de 80 del siglo 20 había una relación distinta entre las clases sociales, casi siempre teniendo el Estado como mediador y las reivindicaciones girando alrededor de intereses de clases, hoy se hacen más dudosos los límites entre clases y as reivindicaciones se presentan alrededor de intereses individuales o de categorías profesionales que no representan necesariamente una clase social. Evidentemente que en el cómputo general las afinidades entre los intereses específicos acaban caracterizando una conjugación de fuerzas muy propia de una clase social. Eso significa decir que no existe más una relación directa y dicotómica entre diferentes clases sociales o entre el Estado y la sociedad civil. La lucha de clases hoy es, en general, intermediada por agentes individuales y motivada por intereses específicos. La afinidad de tales intereses puede configurar el interés de una determinada clase social. La lucha de clases se configura en una dinámica general cuando las especificidades se congregan en una afinidad de clase.

Otra dimensión a ser analizada en el ámbito de esta nueva configuración social es la de que, si en los años 80 la lucha de clases tenía el Estado como mediador, hoy ocurre frente a frente entre grupos o clases sociales, motivada por intereses específicos e individuales. La verdad, la lucha de clases nunca estuvo simultáneamente tan escamoteada e tan claramente definida como en esta nueva configuración de las relaciones de producción que se verifica en nuestros días. Escamoteada atrás de los intereses individuales representados por grupos, empresas, individuos, etc., la lucha de clases, no obstante, nunca fue tan claramente definida entre los intereses afinados con la óptica de la expansión de la producción, contrariando los intereses de otros segmentos de la sociedad.

En esa perspectiva,

la forma fundamental de dominación de nuestra sociedad se basa en la capacidad organizacional de la élite dominante que sigue de manos dadas con su capacidad de desorganizar los grupos de la sociedad que, aunque constituyan mayoría numérica, ven (si es que ven) sus intereses parcialmente representados apenas dentro de la estructura del atendimento de los intereses dominantes (...). El espacio desempeña papel fundamental en

este mecanismo. En resumen: las élites son cosmopolitas, las personas son locales (Castells, 1999, p. 440).

Así siendo, por más disfrazada que se presente esta nueva configuración social actualmente, no consigue esconder la dimensión de clase que la sustenta. De ese modo, la verdadera comprensión de esa nueva configuración social está realmente en la base de la teoría de Marx. Se trata de una sociedad de clases cuyo eje alrededor del que se mueve continua siendo las relaciones de producción, pero el capital abre espacio para el conocimiento y las relaciones políticas. El conocimiento asume importancia capital y es designado por intereses específicos de la orden de la producción.

---

### **El enfoque en el individuo: el choque entre la noción de clase y el de la desigualdad social en las políticas públicas**

---

Aunque en el mundo académico haya una tradición de utilización de la clase social como método de comprensión de la realidad social, en las esferas institucionales del Estado el enfoque siempre fue el individuo. Eso se debe a la tradición positivista con origen todavía con la Filosofía del iusnaturalismo con Hobbes (1588), Locke (1632) y retomada por Rousseau (1712) con la premisa de la “condición en naturaleza”, justificando así la necesidad de un “contrato social” entre los individuos, abre para pensar en otro elemento de análisis dentro de esta temática, la del individuo como enfoque central. Este precepto acompañó la historia de la construcción del pensamiento científico dominante constituyéndose fundamento institucional de la administración pública en la actualidad. O sea, en el ámbito de la esfera institucional del Estado se tiene el individuo como referencia, no lo teniendo en el ámbito de clase y tampoco como sujeto. La idea de sujeto es rescatado como parámetro de entendimiento de las cuestiones sociales, en los días actuales, por las organizaciones de la sociedad civil, especialmente los movimientos sociales, pero no por las instituciones del Estado. Así, teniendo el individuo como referencia, la cuestión de la desigualdad social en el ámbito de las políticas públicas, tiene un tratamiento diferencial.

En general los agentes definidores de las políticas públicas que representan los intereses de las clases dominantes y que tienen poder de regateo en el ámbito de la correlación de fuerzas en su definición no consideran el carácter desigual de la sociedad y consideran que la igualdad se resume a la conquista de intereses específicos de los grupos e individuos por medio de las instancias jurídicas, como se la posibilidad de acceso a los derechos sociales fuera igual para todos. Este es un factor que interfiere rigurosamente sobre el carácter y los medios de operativización de las políticas públicas. Esto es, el hecho de no considerar la desigualdad inherente al poder de acceso a los derechos sociales hace con que las políticas públicas acaben beneficiando siempre más las clases dominantes. Aún en la academia el debate sobre las desigualdades tiene como punto de partida las ideas del racionalismo clásico. Además de esta visión conservadora adoptada por la mayoría de los agentes definidores de las políticas públicas, lo que interfiere decisivamente en su elaboración e institución, otro factor poco recordado tiene peso mucho mayor en esa cuestión: la noción en sí de la igualdad, de la desigualdad y de la pobreza. En otras palabras, se hace necesario comprender mejor la interferencia del pensamiento social y de las instituciones en relación a la desigualdad y a la pobreza sobre la elaboración y operativización de las políticas públicas.

En la academia, el recuerdo más próximo en relación a los estudios de la desigualdad continúa siendo aquella elaborada por Marx al resaltar la relación de integración entre el capital y el trabajo, asentada en la desigualdad. Eso hace recordar que, de hecho, la teorización del modo de producción capitalista y, porque no decir, de la propia modernidad, hecha por Marx, tiene como base justamente el papel dialéctico de la desigualdad. Esta representa, en el modo de producción capitalista, la integración y la desintegración, el fundamento de la alienación del trabajador y, consecuentemente, la idea de la perpetuación de la relación desigual, la base fundamental de la lucha de clases y el motor del conflicto que propicia cambio. La desigualdad entre las personas propietarias de los medios de producción y las de la fuerza de trabajo tienen como sustentáculo la explotación de clase. Es una relación desigual, asentada en la explotación y, por tanto, conflictuosa. Se trata de un conflicto paradójico: ambos lados dependen uno del otro para su perpetuación, no obstante el significado histórico de la desigualdad hace con que luchen por la eliminación de la parte opositora.

En su obra *Discurso Sobre el Origen y los Fundamentos de la Desigualdad entre los Hombres* (1999) Rousseau, cargando en la connotación de valores morales, considera que al hablar de desigualdad se supone la existencia de una relación de dominación (o de opresión) de algunos segmentos sociales sobre otros, una relación de explotación. Es una posición contraria a la de Marx, para quien la dominación y la opresión tienen origen en las relaciones de producción. El enfoque central de la cuestión, según Rousseau, no es exactamente el sistema o la estructura social, sino el hombre, la condición humana, la interpretación que el hombre da de sí y de los otros después de la aparición de la sociedad civil.

Aproximándose de los tiempos actuales, se observa que cada vez más la desigualdad es asociada, especialmente en la academia, a la ausencia de derechos sociales. Esto es, la academia es históricamente contaminada por la visión contractual de igualdad/desigualdad, como si los derechos legales se constituyeran en la principal fuente de igualdad entre las personas. Con el advenimiento de la modernidad y la complejidad traída por la urbanización, esta noción gana una connotación nítidamente jurídica, acentuando la tónica del derecho social, olvidándose de la efectivación del derecho. Como afirma François Dubet (2001, p. 94) haciendo referencia a Tocqueville:

...las sociedades modernas son igualitarias en la medida en que extienden el derecho a la igualdad, notablemente a la igualdad de chances, donde, en términos normativos y políticos, aceptan las desigualdades en la medida en que no impiden a los individuos de concurrir a los desafíos de la igualdad de chances.

Esta noción de igualdad/desigualdad guarda una connotación material del entendimiento de condición social, fundamentada en la relación que se establece entre la persona y la organización de la sociedad civil, quien es, cual es el papel ejercido en el grupo social, cuánto gana, etc. A partir de eso se establecen los parámetros utilizados por las instituciones para la delimitación de la condición social, sin considerar las interpretaciones históricamente construidas por la sociedad en relación a la desigualdad.

Esto significa que el análisis que se hace en la academia al respecto de la igualdad y de la desigualdad es parcial, haciéndose necesario verificar como esta cuestión es vista en un contexto social más amplio. La verdad, existe una mezcla de imaginario y realidad en la construcción de la noción de desigualdad, normalmente envolviendo diferentes conceptos que se entrelazan, como es el caso de aquel de la condición social con el de la diferencia. Pensar sobre desigualdad implica pensar la condición social; pensar

sobre la condición social implica pensar sobre diferencia. Es así que ocurre en el mundo de las relaciones sociales y es así que se efectiva en la academia. La diferencia explicita aquella condición social, aquel comportamiento, aquel modo de producción de vida, etc., que huye al modelo convencional. Así, la diferencia, en el contexto social o en la academia, a pesar de constituirse en un instrumento de determinación de la desigualdad, es vista de una forma positiva, mientras que la desigualdad aparece siempre con connotación negativa.

La negatividad imbuida en la noción de la desigualdad nace de los parámetros que se establecen para determinar una condición social juzgada “digna” para el sujeto social. En este caso, la desigualdad estaría asociada a una condición social considerada inferior, el desigual sería el pobre y no el rico, el diferente sería el pobre y no el rico, aunque el pobre caracterice la mayoría de la población. La diferencia entre uno y otro acaba siendo asociada, tanto por lo imaginario social como por las instituciones públicas, con el *ser* del sujeto en lugar del *estar*. Esto es, deja de ser una condición pasajera del sujeto social para constituirse en una condición perenne, o hasta en una *cualidad* o en una *racionalidad*. De ahí que las políticas públicas acaban beneficiando siempre las clases dominantes.

Esa construcción social de la noción de desigualdad hace de los iguales, desiguales. Por ejemplo, personas humildes que se visten de forma igual, que tienen aprietos en el presupuesto, que presentan una condición social similar, se hacen *diferentes* comparadas con una persona que tiene hábitos lujosos de consumo, que se viste diferentemente de todos; esta persona se vuelve sola la igual, porque el modelo de ella es aquel adoptado por el conjunto social como referencial para establecerse parámetros de definición de la condición social, por el hecho de ser acogido por la racionalidad burguesa. Los demás, aunque en mayoría, se vuelven, frente a ella, los desiguales. ¿Por qué? Porque la igualdad no se establece por la mayoría, sino a partir del modelo, que en nuestra sociedad capitalista es impuesto por las clases dominantes. Lo igual asume una posición de comando, para no decir dominador, o en lo mínimo de superioridad, frente a lo diferente. Se trata de una construcción social originada de un proceso histórico de dominación.

En otras palabras la desigualdad, además de tener origen en las relaciones de la vida real, en la construcción de la vida material, establece parámetros de delimitación de la condición social envolviendo relaciones de dominación, que hace florecer todavía más la desigualdad, a partir de criterios valorativos que involucran habilidades, bienes reales, culturales y simbólicos normalmente en poder de segmentos sociales dominantes.

Otra cuestión a tratarse en el discurso de la desigualdad se refiere al imaginario que se construye a partir de la relación entre lo dicho igual y lo dicho diferente o en la relación entre el dominador y el dominado. Este imaginario hace florecer una cierta distinción entre los dichos inferiores y los dichos superiores. Los segmentos sociales tachados de diferentes, aunque en mayoría, que son los de condiciones sociales “inferiores” admiten que los segmentos sociales más acaudalados tienen poder constituido, formal, sobre ellos, los pobres. Así, la noción de desigualdad presupone que esta se origina en el contexto de una dinámica de poder y dominación y en la medida en que los segmentos dominados reconocen pasivamente la “legitimidad” de este poder y dominación, la desigualdad, ella misma, pasa a constituirse en un mecanismo de recreación de esta condición.

El reconocimiento apenas formal del poder de los segmentos dominantes sobre los dominados significa considerar que existe una consciencia implícita (que en determinadas circunstancias se refiere a la consciencia de clase) de los segmentos dominados en relación a la fragilidad y a la inutilidad del valor simbólico de los bienes culturales, habilidades y demás bienes reales en poder de estos segmentos, lo que los mantiene en esa condición. Eso es un indicativo de que lo imaginario social reconoce la existencia de una relación de dominación que envuelve la formulación de la noción de desigualdad social y de la propia desigualdad. La academia reconoce que por detrás del establecimiento de un parámetro de la condición social existe un proceso de dominación económica y cultural que diferencia los diversos segmentos sociales.

Se constata, por lo tanto, que la esencia del criterio de construcción de la noción de desigualdad social es la capacidad individual de acceso a los bienes sociales y culturales reconocidos por la racionalidad burguesa.

Normalmente se puede afirmar que el criterio utilizado por las instituciones públicas en la delimitación de la condición social en lo que se refiere a la creación de políticas públicas parte de algunos parámetros valorativos normalmente vinculados a valores simbólicos o reales que las clases dominantes poseen, como es el caso de habilidades técnicas, hábitos culturales (incluyendo el consumo), etc., y que esto da al segmento pobre de la población una condición de *ser* y no de *estar pobre*. Significa decir que la pobreza tendría origen y es explicada por la existencia de una “racionalidad” de pobre. En síntesis, los criterios empleados por las instituciones públicas en la delimitación de la condición social en lo que se refiere a la elaboración y ejecución de políticas públicas parten de parámetros asociados a resultados, como es el caso del nivel de instrucción, capacidad técnica, poder de compra, etc. En la práctica, tales parámetros sedimentados sobre resultados suplantando habilidades y bienes sociales propios de los segmentos pobres y esto hace con que estos se hagan más pobres debido a las condiciones de *ser* que les son atribuidas, en lugar de la condición de *estar* y, por tanto, con posibilidades de dejar esta condición.

Otra cuestión que merece ser más bien comprendida al hablar de la relación entre políticas públicas y desigualdades sociales se refiere a las prácticas sociales de busca de sobrevivencia. Las prácticas sociales de construcción de la sobrevivencia, en la medida en que producen recursos y se imponen como alternativas de sobrevivencia, ganan legitimidad en el contexto social más amplio. Este debería ser el camino para estas prácticas sociales transformarse en recursos de sobrevivencia, pero son apropiadas por las clases sociales dominantes de la sociedad, imponiendo impedimentos al acceso a las demás. Diciendo eso de otra forma, la población que vive en situación de vulnerabilidad, perteneciente a la clase trabajadora, motivada por la necesidad de sobrevivir, crea recursos y prácticas sociales y apenas consigue disfrutar de estos recursos mientras estos permanezcan restringidos al segmento creador, y antes de ser reconocidos por el servicio público, mientras permanezcan en la “ilegalidad”. El reconocimiento de estas prácticas por el servicio público se da justamente por medio de políticas públicas, casi siempre de forma normalizadora y organizando estas prácticas, como es el caso de los recolectores de materiales reciclables. En la medida en que eso acontece, tales prácticas pasan por una valorización real o simbólica, de forma a despertar interés de otros segmentos sociales o clases, como es el ejemplo de la comercialización de los productos recogidos por los recolectores de materiales reciclables. Esto es, el impedimento del acceso a estos recursos por los segmentos pobres de la población se da debido al hecho de crearse, concomitantemente al proceso de la

apropiación por las clases dominantes, subjetividades valorativas que apartan los segmentos pobres de los recursos de sobrevivencia por estos creados.

En Brasil, muchas prácticas de sobrevivencia (entendidas como recursos) utilizadas hoy, y que son reconocidas socialmente y por las instituciones públicas, hasta hace pocas décadas eran consideradas actividades marginales. Es el caso de las personas que utilizan recursos informales de sobrevivencia, como los recolectores de materiales reciclables ya citados; como aquellas que ganan la vida vigilando o lavando los automóviles en medio de la calle (los vigilantes de automóviles, más conocidos en Brasil como “flanelinhas”); como las que ofrecen sus servicios para cargar volúmenes en las terminales de autobuses o en ferias libres; como aquellas que montan carpas en medio de la calle para negociar; como los sin-tierra, que ocupan las propiedades con áreas ociosas, obligando al Estado a desapropiarlas. Estas personas, forzadas por las dificultades de sobrevivencia, crearon sus propios recursos, no apenas como medio de sobrevivencia física, sino como medio de sobrevivencia social.

Este procedimiento de busca de sobrevivencia por la población que se encuentra en condiciones de extrema pobreza sugiere el entendimiento de que estas prácticas sociales se restringen al interior de una clase social, en el caso de la clase trabajadora, aunque involucren contingentes diferenciados pertenecientes a una misma clase. El ejercicio de estas prácticas sociales, sin embargo, lleva a la participación de otras clases, lo que conduce a la pérdida del acceso a estos recursos por el segmento creador, como ya se analizó anteriormente. Por ejemplo, el caso de los vigilantes de carros. Esas personas comenzaron a ofrecer sus servicios para las personas propietarias de automóviles. Se trata, por lo tanto, de una práctica de sobrevivencia creada por las personas, lo que, al principio, se caracterizaba como una actividad no apenas alternativa, sino “ilegal”. En los días actuales, no obstante, esta actividad se hizo legítima, no apenas necesaria, y, en algunos locales, es incluso considerada por las políticas públicas de urbanización en lo que se refiere a establecimiento de normas de regulación. Este es apenas un ejemplo de tantas otras actividades creadas por la población pobre en la busca de sobrevivencia. En la actualidad, no obstante, esta actividad se hizo legítima, no apenas necesaria, y es considerada incluso por las políticas públicas de urbanización. De la misma forma ocurre con los recolectores de materiales reciclables, con los vendedores ambulantes, etc. Estos segmentos sociales, forzando la legitimidad de nuevas prácticas y nuevos recursos, provocan grandes transformaciones, consiguen convertir capital individual en capital social.

En la medida, sin embargo, en que los recursos de sobrevivencia se hacen legítimos, convirtiéndose en recurso de sobrevivencia, entran en una dimensión de valorización simbólica y real en tres dimensiones: en las instancias burocráticas del Estado, en el carácter de mercadería y valor real que recibe esta práctica social en la medida en que es reconocida por las instancias burocráticas del Estado e, finalmente, en la su apropiación por las clases dominantes. La convergencia de estos tres elementos es el punto fundamental de la construcción de las desigualdades sociales, de la explotación de clases, de la creación de subjetividades que inferiorizan y despotencializan la condición de pobre. Eso porque las personas que viven en condiciones de extrema pobreza, que utilizan recursos alternativos para sobrevivir, sufren un proceso de expropiación de sus prácticas sociales, expropiación esta no apenas motivada por una lógica capitalista, sino por la propia concepción etnocéntrica inserida en las instancias burocráticas del Estado.

De esa forma, es posible afirmar que el proceso de apropiación de los recursos de sobrevivencia creados por los segmentos pobres por personas pertenecientes a clases dominantes se da de una forma que extrapola el mundo material, utilizándose de subjetividades en la construcción e interpretación del mundo real. Una de las subjetividades creadas en este proceso es la propia idea de verdad, asociada a la concepción etnocéntrica. La verdad está en el centro y puede llegar a la periferia, pero el desplazamiento ocurre del centro en dirección a la periferia y nunca en dirección contraria. Eso significa decir que las atribuciones de valores a los bienes reales y simbólicos varían de acuerdo con la proximidad del centro. Se atribuye valor a los bienes reales y simbólicos en conformidad con la aproximación o distanciamiento del centro. Eso significa decir que la valorización de los bienes reales y simbólicos localizados más distantes del centro transforma los segmentos sociales sus propietarios en potencialmente pobres. Es con este raciocinio que las políticas sociales de combate a la pobreza, por ejemplo, realizan sus acciones. Es también de esta forma que se atribuye valor real y simbólico a las prácticas sociales creadas por segmentos pobres como alternativas de sobrevivencia.

Se concluye, por lo tanto, que la construcción social de la noción de desigualdad, ideológicamente fundamentada en la capacidad individual o grupal de apropiación de recursos de sobrevivencia y saberes culturales, se constituye en el primer elemento impeditivo del acceso igualitario a los bienes sociales y culturales por los segmentos pobres de la población, porque se establece un corte diferencial valorativo entre bienes sociales y culturales a partir del segmento social que de ellos mantiene el acceso. En otras palabras, se establece una valorización diferenciada a los bienes sociales y culturales (habilidades, hábitos culturales, bienes patrimoniales, etc.) a partir de los segmentos sociales que los poseen. Se trata de una valorización diferenciada entre los bienes sociales y culturales comportados o no por la racionalidad burguesa. Este factor potencializa la condición de pobre e insiere el individuo en una dinámica de pérdidas sucesivas, lo que se puede entender como un proceso de exclusión social, en la medida en que este no dispone de los elementos entendidos como necesarios (bienes sociales y culturales comportados por la racionalidad burguesa) al acceso igualitario a todos los bienes sociales y culturales. Es el caso, por ejemplo, de la progresión escolar y profesional, de la cualificación, del acceso a los hábitos culturales dominantes, etc.

---

### **El precepto de la homogeneidad en el discurso del multiculturalismo**

---

A pesar de que en la actualidad la sociedad se presenta sensible a la discusión y a la valorización de las diferencias sociales, del multiculturalismo, de la valorización de las formas alternativas de sobrevivencia y con eso la quiebra del precepto de la homogeneidad, las acciones concretas expresadas en políticas públicas han encontrado barreras. Esa acción todavía se presenta notablemente bajo la responsabilidad e iniciativa de las organizaciones de la sociedad civil. Eso ocurre por dos razones: la primera referente al propio enyesado de las reglas, normas y valores que rigen la institución pública, presa al precepto de la homogeneidad y del etnocentrismo construido históricamente; la segunda razón, ciertamente aquella que se presenta con mayor fuerza, se refiere al proyecto del capitalismo internacional, para el que el precepto del homogéneo le favorece en términos de la cultura del consumo, de los saberes tecnológicos, etc. Esta

fuerza originada emprendida por el proyecto del capitalismo global ejerce presión sobre los Estados nacionales. Se entiende que las instituciones públicas absorben los intereses generados por la correlación de fuerzas ya mencionada anteriormente en este texto, y direccionan las políticas públicas para la construcción del tipo de sociedad que se desea (originado de la correlación de fuerzas sociales), bien como del tipo humano deseado.

Coherente con el proyecto del capitalismo global, la orden del poder vigente, en la actualidad, en el Occidente, es la del Estado Mínimo, cuando, sintomáticamente, la garantía del empleo no es más el elemento integrador y mecanismo igualador de diferencias. En ese caso, el modelo referencial de igualar las diferencias pasa a ser la competición tecnológica en la perspectiva de continuar “incluido” en el mundo de la producción. En general el propio Estado, frente a la presión de sectores productivos de la sociedad y concentrando su atención en la viabilidad de las relaciones de producción, se exime de la responsabilidad por las diferencias persistentes y/o la exclusión, echando sobre los sujetos sociales la culpa de su no homogeneización y la consecuente exclusión. Más de que el pleno empleo y la redistribución fiscal, el Estado tiende a asegurar la competitividad y las condiciones que la hagan posible, sean ellas innovaciones tecnológicas, garantías de flexibilidades del mercado de trabajo o la subordinación general de la política social a la política económica (Santos, 1995, p. 13). Se trata de una racionalidad instrumental de concurrencia, para la que el mercado es el principio de autorregulación de la esfera económica y social.

Ante esa realidad, en las últimas décadas la sociedad viene asumiendo como modelo referencial un tipo específico de racionalidad exigiendo que las personas, para ser consideradas *iguales*, se presenten imbuidas de esta racionalidad específica. La universalización de un modelo tecnológico, de hábitos culturales y de consumo pasa a constituirse en un modelo referencial de racionalidad y de elementos indispensables para la expansión de la producción económica y la conquista de nuevos mercados consumidores y de materia prima. Esa racionalidad ofrece un tratamiento todo especial a las desigualdades, no en el sentido de respetarlas como tales, sino en la perspectiva de la homogeneización. Existe, por lo tanto, una hegemonía mundial que alía decisiones políticas a los proyectos económicos, utilizándose de las políticas públicas nacionales para viabilizar sus emprendimientos.

La moderna lucha capitalista contra la desigualdad y la exclusión parte de un punto referencial que es justamente la idea del universalismo. En esa dimensión esa lucha se divide en dos posiciones: entre los antidiferencialistas (negación de las diferencias) y los diferencialistas (absolutización de las diferencias). La negación de las diferencias opera según la norma de la homogeneización. Absolutización de las diferencias, por su vez, opera según la norma del relativismo (Santos, 1995, p. 5). Estas dos tienen reflejo directo sobre las políticas públicas, especialmente en lo que se refiere a las diferencias sociales, la primera negándolas, la segunda tratándolas como tales, pero en la perspectiva de traerlas para la homogeneidad.

Sería entonces de pensar que existe un orden vigente, un orden legal, económico, social, que se dice representante de la racionalidad, como analiza Touraine (1992), llamada por él de orden del poder. Este orden se dice portador de la racionalidad por el hecho de actuar en conformidad con parámetros convencionales regidos por los rigores dichos científicos, como es el caso de la técnica, que opera como fuente paradigmática en la elaboración y efectivación de las políticas públicas. Centrada en la idea de la racionalidad única y universal, para este orden la diferencia es en lo mínimo indiferente, o aún inconveniente. La concepción del relativismo se contrapone al orden vigente por hacer un intento de

reconocer científicamente la diferencia, no apenas en el ámbito de segmentos sociales, sino incluso en lo que se refiere al método científico. El intento del orden del poder nunca es el del reconocimiento de la diferencia como la relativización de la verdad, sino siempre la de considerar el “fuera” y buscar integrarla “dentro”. El factor tecnológico es un importante elemento utilizado como referencia, por el orden del poder, para medir la racionalidad y medir el “fuera” y el “dentro”. Al hablar en factor tecnológico, se habla del conocimiento aceptado, utilizado, comprado y vendido. El conocimiento tecnológico, originado en los meandros de la ciencia convencional, también funciona como instrumento para hacer iguales los diferentes.

En síntesis, el modo del Estado tratar las diferencias, no considerándolas como tales, sino en el sentido de homogenizarlas a partir de un modelo referencial del momento, puede excluir de vez parte de la población del contexto social constituido, como es el caso del derecho a la participación en la esfera productiva y de los derechos sociales básicos, como el acceso a la escuela. Eso porque el orden del poder vigente, en la actualidad, en el Occidente, es el del Estado Mínimo, cuando, sintomáticamente, el vínculo del trabajo no más es elemento integrador y mecanismo igualador de diferencias. En ese caso, el modelo referencial de igualar las diferencias pasa a ser la competición tecnológica. Con eso el Estado se exime de la responsabilidad por las diferencias persistentes y/o la exclusión, echando sobre los sujetos sociales la culpa de su no homogenización y la consecuente exclusión, direccionando las políticas públicas para la producción del conocimiento tecnológico y la viabilidad económica.

---

## **El discurso de la inclusión social en las políticas públicas**

---

En la actualidad mucho se habla en inclusión social y esta designación ha figurado como justificativas de políticas públicas de combate a las desigualdades sociales. Se analiza a seguir algunos obstáculos teóricos de esta expresión y las repercusiones de estos obstáculos en la efectivación de las acciones de promoción de la igualdad social, iniciándose por la propia palabra de la que derivó la noción de inclusión la exclusión social.

Hablar en términos de clases y de desigualdades, según Robert Castel (2006), es referirse a la concepción clásica de la Sociología, que prevaleció hasta mediados de la década del 70. De acuerdo con esta concepción, el corazón de la cuestión social es el conflicto que opone grupos sociales homogéneos en lucha por la repartición de los beneficios del crecimiento. La noción de la exclusión social aparece más tardíamente, con la crisis de la representación de la cuestión social a partir de la clase y de la desigualdad social. La aparición de la noción de la exclusión social, sin embargo, no significó, necesariamente, la sustitución de la clase social y de la desigualdad como representación de la cuestión social.

Esto es, la noción de la exclusión social aparece cuando, en el contexto social, se hizo imposible la formalización del vínculo con la producción por la mayoría de la población, como antes, cuando se permitía la existencia de grupos sociales homogéneos. Así, la noción de la exclusión social aparece exactamente en el momento en que el sistema económico quiebra esta homogeneidad, imponiendo un proceso de individualización. En este caso los “excluidos”, según Robert Castel (2006), no constituyen, a bien de verdad, un grupo homogéneo. Son más precisamente colecciones de individuos separados de sus

pertenecientes colectivos, entregados a sí mismos, y que acumulan la mayor parte de las desventajas sociales: pobreza, falta de trabajo, sociabilidad restringida, condiciones precarias de vivienda, gran exposición a todos los riesgos de existencia, etc. También para el citado autor (2006), hablar en exclusión social se refiere a la inquietud general ante la degradación de las estructuras de la sociedad salarial, subrayándose la necesidad de ocuparse de las víctimas de esta transformación. Así, para un buen entendimiento, no se trata de considerar la exclusión social como una categoría de análisis, como es la de la clase social, sino de una problemática social.

Esta interpretación atribuida a la exclusión social expuesta anteriormente es actual y convertida en objeto de culto por la academia francesa, en especial en las obras de Robert Castel (2006, 1997, 1995b) y Serge Paugam, (1999). No fue siempre así, sin embargo. El recorrido de la noción de exclusión social pasó por una trayectoria histórica tortuosa motivada por varios factores. En primer lugar, en consecuencia del origen positivista de la noción de exclusión social, cuyo método de busca de la comprensión de la realidad social favorece el aspecto dual y estético de las relaciones sociales. Así, excluidas serían las personas que estuvieran fuera de lo social, los leprosos, los marginales, los enfermos mentales, etc. (como si estuvieran realmente). Se trata de una visión funcionalista de caracterizar una cuota de población que estaría *fuera*, al margen de la sociedad, conforme se expresó René Lenoir, considerado el creador de esta noción, en el libro *L'Exclus*, publicado en 1974. En segundo lugar, el propio origen positivista de la noción de exclusión creó obstáculos en la utilización de esta noción en la academia, en especial en la brasileña, por la incompatibilidad del presupuesto de sociedad que esta noción traía de su origen con los estudios realizados por la academia crítica, especialmente la marxista, utilizándose el referencial de clase. En tercer lugar, la trayectoria histórica de esta noción determinó la aparición de una confusión metodológica a partir del entendimiento de que la noción de exclusión social se constituyera de una categoría de análisis, así como el de clase social. A partir de tal entendimiento sería incompatible hablar al mismo tiempo de clase y de exclusión social.

Con la noción *inclusión*, no obstante, es diferente y presenta mayores índices de complicación. Además de guardar consigo el significado original de *exclusión*, no se puede afirmar que esta palabra se constituya de una noción o de un concepto. Se trata de una positivización en relación a una problemática social, la de la exclusión, según el entendimiento original ya considerado. De esa forma, es más un discurso que un concepto. El aspecto más importante a ser considerado en relación a la inadecuación de la noción *inclusión* al referirse a acciones derivadas de políticas públicas de promoción de la igualdad social, no obstante, es el hecho de cargar exageradamente la tónica sobre el individuo, disociándolo del todo social. Así, claro, la noción *inclusión* trae vinculada consigo un precepto del positivismo clásico, el de verse lo social por medio de las acciones individuales, sin considerar el todo. La utilización de la expresión *inclusión* refiriéndose a acciones de promoción de la igualdad social no se muestra afinada con la discusión actual en relación al rescate de las diferencias y del multiculturalismo. Al hablar en *inclusión* se supone haber un proyecto social acabado, un modo de ser y de actuar determinado, cabiendo a las políticas públicas de *inclusión* social insertar en este modo de ser correcto y acabado las personas que permanecen fuera.

Incluir, por lo tanto, significa direccionar la acción para el individuo, haciendo de él agente pasivo de algo ya construido, desconociéndose la inserción de este individuo en lo social y su actuación en lo colectivo, contribuyendo con la construcción y reconstrucción de la colectividad. En este caso, la expresión *incluir*, al referirse a las acciones de promoción de la igualdad social, debería ser sustituida por la expresión

acceso, acceso a los bienes y saberes socialmente construidos, Esto porque se entiende que las políticas de promoción de la igualdad se materializan mediante acciones colectivas y no puramente individuales.

---

## **Las políticas públicas y la reconfiguración de la noción de ciudadanía**

---

La noción de ciudadanía, en la actualidad, también ha ocupado espacios en las justificativas de acciones de promoción de la desigualdad social. Esa noción, sin embargo, varía dependiendo del momento histórico y todavía viene siendo utilizada en la construcción del discurso que el grupo dominante desea elaborar. Para el mundo griego, por ejemplo, tres acciones definían el mundo dominante como importancia del momento: el acto de pensar, la producción del conocimiento y la participación política. Así, para los griegos, “el ser ciudadano se define por la libertad del individuo y por la igualdad entre los pares (Ribeiro, 2002, p. 116). La noción de libertad y de igualdad entre los pares, no obstante, estaba asociada justamente a los aspectos importantes de la vida: el tiempo para pensar, para producir conocimiento y actuar en la política. “Ser libre, por lo tanto, es no ejercer un trabajo, una profesión, un comercio, una tarea material que corresponda a la satisfacción material de las necesidades propias de la vida. El trabajo, para los griegos, es incompatible con el ejercicio del libre pensar, con la producción de conocimientos y con la participación política” (p. 116). Para que se realizara la libertad era necesaria la propiedad, haciéndose grande distinción entre propiedad y trabajo.

En el Estado moderno la noción de ciudadanía también está asociada a la propiedad, ejerciendo esta importancia fundamental, pero la noción de ciudadanía se transforma de condición para los derechos y deberes para participar de la sociedad civil (organizada). Esto es, el Estado es visto como un contrato social es una institución neutra a servicio de todos los segmentos sociales, fundamentada en la ley. La ley se presenta como una convención. Esto significa decir que como los griegos, para los contractualistas el binomio derecho/propiedad permanece como factor importante. En este caso, el contrato social genera una idea dicotómica del dentro y del fuera separados por las condiciones sociales. Si entre los griegos el tener propiedad definía la condición social, con el advenimiento del Estado moderno esta premisa continúa, pero es ampliada para los derechos, deberes y atributos personales. Las personas con condiciones de hacer parte del dentro (ser insertado en el contrato), serían los ciudadanos. Con esa noción de ciudadanía se llega al momento actual.

En la actualidad, la ciudadanía es invocada en diferentes situaciones. La palabra ciudadanía está presente en los espacios públicos, en las conversaciones informales, en los programas y proyectos gubernamentales, etc., de forma que queda un poco difícil encontrar un significado uniforme que una todas las situaciones en que esta palabra es utilizada. Esta noción deja a muestra el entendimiento de que ciudadanía significa tener acceso a los servicios públicos, consciencia de colectividad en la ocupación de los espacios públicos. “Ciudadanía es un aprendizaje constante, durante la vida, comenzando aún niño. Ser ciudadano es tener consciencia de que los espacios públicos son suyos, pero también de otras personas a las que les gusta verlos limpios y bien tratados.” En el contexto de las relaciones económicas actuales, en particular en países cuyo ideal neoliberal tiene determinación, ciudadanía es invocada también como

capacidad individual de “darse bien en la vida”, poseer saberes y habilidades inherentes a la racionalidad económica capitalista, etc. En este caso el entendimiento se queda más complejo, necesiándose diferenciar el concepto de ciudadanía, la noción y la designación de una situación social.

En los días de hoy, sin embargo, en cierto sentido, ciudadanía es empleada como una noción y también como un discurso. Noción, en la medida en que da la idea asociando el ciudadano a tener derechos derivados del Estado; discurso en la medida en que se estipulaba límites del ser ciudadano, del tener derechos a partir de capacidades individuales de conquista de esos derechos. Así, ciudadanía pasa a constituirse en un elemento de selección de participación del contrato social, sedimentando la noción clásica de ciudadanía en la modernidad, asociada a los derechos y deberes frente a la organización social, el Estado.

En sociedad en la que las administraciones públicas, así como las organizaciones productivas, son fuertemente influenciadas por la premisa neoliberal, el conjunto de las relaciones sociales son vistas a partir de una lógica de contrato social, no necesariamente como aquel pensado por los clásicos de la Sociología política. En el ideal neoliberal, por otro lado, se rescata la idea de la existencia de un contrato social, no necesariamente materializado por el Estado, mucho más como un conjunto de reglas, normas, hábitos y valores instituidos por las relaciones sociales en el contexto de la construcción de la vida material y social, presentando el éxito y las capacidades individuales como principios guías. En ese caso, los mecanismos de solidaridad, mencionados en la formulación original del contrato social, son, en la verdad, utilizados como parámetro de desempeño de los individuos en el mundo de la competitividad, utilizándose la ciudadanía más como discurso que noción, como sinónimo de “competencia” individual.

El ideal neoliberal, fuertemente presente en el proceso de elaboración y efectivación de políticas públicas en este momento histórico, alía la premisa de las libertades individuales a la disminución de las funciones del Estado. Ciertamente que al hablar en libertades individuales, se habla de la no interferencia del Estado en las prácticas de la producción económica. A partir de esta premisa se desplaza la responsabilidad del estado para el individuo en lo referente a la construcción del acceso al llamado contrato social y así la construcción de la ciudadanía.

En países como los de América Latina, en que el Estado tiende a fragilizarse justamente por la exagerada aproximación de este con la clase económicamente dominante, el Estado deja con el auspicio de esta clase el control del ser ciudadano. El ser ciudadano no más significa tener derechos, sino poseer un conjunto de habilidades y/o capital que lo hace ser, nunca de responsabilidad del Estado, sino del individuo. En este caso, la ciudadanía no es vista como una noción, asociando una condición social vinculada a derechos y deberes ante el Estado, pero ciudadanía se presenta como un discurso, sin precisión de sentido, suponiendo haber un contrato social abstracto, y que poseer ciudadanía significa ser capaz de ingresar en este universo sublime. En este contexto, las políticas públicas, especialmente las políticas educacionales, se colocan como instrumento de preparación de las individualidades en relación a las habilidades y condiciones requeridas por el mundo de la producción, así como los requisitos necesarios para la participación de los individuos en la producción y en el consumo, y así conquistar la ciudadanía participando del contrato social.

Así, en el ámbito del ideal neoliberal el contrato social no sería la misma cosa que el Estado, como pensaron los contractualistas clásicos. El contrato social estaría asociado a una abstracción constituida por

las relaciones de construcción de la vida material y social a partir de los atributos de las individualidades. El Estado, materializado en políticas públicas, sería el mecanismo de control, por parte de la clase (o clases) dominante en el sentido de delinear el perfil del referido contrato social. Sería de decir entonces que existen dos figuras abstractas que caminan lado a lado: el contrato social, que se comprende como las formas de socialización y construcción de la vida material y social y el Estado, institución monopolizada por las clases dominantes y que institucionaliza y legitima el contrato social por medio de las políticas públicas. En este contexto, ciudadanía no es nada más que un discurso que designa el control ejercido por las clases dominantes sobre las demás clases sociales, por intermedio de programas y proyectos específicos del Estado designando la forma y el carácter de la participación de las individualidades en este contrato social. Es en esta perspectiva contradictoria que figura la noción de ciudadanía en las acciones surgidas de políticas públicas de promoción de la igualdad social en Brasil.



---

## Conclusión

---

Considerando la organización política y económica que se tiene hoy, las políticas públicas se constituyen el resultado de una correlación de fuerzas sociales, conjugando intereses específicos y/o de clases, en que los intereses de las clases política y/o económicamente dominante tiene prevalencia, pero no unanimidad.

El carácter de una política pública, esto es, el tipo de intervención del Estado en la realidad social, el tipo de impacto que provoca en esa realidad, los beneficios que produce y a quién beneficia, es construido durante el total de su trayectoria, desde el momento de su elaboración hasta su operativización, asumiendo importancia decisiva en la formación de ese carácter la correlación de fuerzas sociales involucradas. En este caso, una política pública es siempre generada de un hecho político y este la acompaña incluso en la instancia en que los burócratas se ocupan de ella en la elaboración de los procedimientos administrativos, y, en su operativización, el hecho político que la acompaña desde su nacimiento se suma al que genera con la intervención del Estado en la realidad social. Eso significa decir que no se trata de pensar las políticas públicas bajo una perspectiva dicotómica de su horizontalidad o de su verticalidad, dependiendo de la participación o no de la población en su elaboración y operativización, como analizan algunos pensadores. Pensar las políticas públicas bajo esa perspectiva es considerar el Estado separado de la sociedad civil, como si las políticas públicas fueran pensadas en instancias separadas y la cuestión en pauta dijera respecto apenas a la participación o no de la población. Considerando, sin embargo, las políticas públicas como resultado de una correlación de fuerzas sociales, como fue abordado en este libro, se parte del presupuesto de que estas nacen del contexto de la sociedad civil. Y, en este caso, la cuestión es saber cuáles grupos sociales son más bien representados por esas políticas públicas.

Algunos factores, como el nuevo perfil de la organización productiva que determina una relación competitiva y selectiva de los sujetos sociales en la disputa de los espacios, en la lucha por la inserción social, y el nuevo perfil de la organización política (del Estado), afinado con las exigencias de la organización productiva, no más garantizan el pleno empleo y la plenitud de la ciudadanía, prefiriendo que los sujetos sociales se lancen en la dinámica de la competitividad asumiendo la responsabilidad por la adquisición del conocimiento socialmente solicitado. Eso lleva a que las políticas públicas de innovación tecnológica y/o distribución del conocimiento socialmente producido asuman una importancia capital. Eso porque se entiende que los factores tecnológicos y el conocimiento socialmente producido pueden constituirse en factores de diferenciación social si acaso el acceso a ellos no sea igualitario para todos los segmentos sociales.

---

## Bibliografía

---

ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, Max. *Dialéctica del esclarecimiento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

BARBEITO, Alberto C.; VUOLO, Robén. *La modernización excluyente: transformación económica y estado de bienestar en Argentina*. Buenos Aires: Losada, 1992.

BIHR, Alain. *De la grande noche a la alternativa – el movimiento operario europeo en crisis*. São Paulo: Editempo Editorial, 1998.

BONETI, Lindomar W. La producción y la apropiación de los recursos y capital social en la sociedad de clase. In: *Revista Emancipação*, Ponta Grossa: UEPG, ano 3, n. 1, 2003a.

BONETI, Lindomar W. Exclusión como estrategia de desarrollo. *Cadernos Ceas*, Salvador: Ceas, n. 170, p. 33-49, jul./ago. de 1997.

BONETI, Lindomar W. La césure centre/périphérie. In: CHÂTEL, Vivianne; SOULET, Marc-Henry (Org.). *Faire face et s'en sortir*. Fribourg: Université de Fribourg, 2002. 2 v.

BONETI, Lindomar W. *El silencio de las aguas – políticas públicas, medio ambiente y exclusión social*. 2. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004.

BONETI, Lindomar W. (Coord.). Políticas públicas, educación y exclusión social. In: *Educación, exclusión y ciudadanía*. 3. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003b. p. 185-210.

BONETI, Lindomar. Construction des politiques sociales de "lutte" contre la pauvreté au Brésil. In: BALSÁ, Casimiro Marques de; SOULET, Marc-Henry (Org.). XVI Congrès de l'Association Internationale des Sociologues de Langue Française – Groupe de Travail Inégalités, Identités et Liens Sociaux – *Présentation des Communications*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2001.

BURSZTYN, Marcel. *El poder de los dueños– planificación y clientelismo en el Nordeste*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *Pesquisa participante*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

CAMPOS, Gastão Wagner de Souza. *Un método para análisis y cogestión de colectivos*. São Paulo: Hucitec, 2000.

CARBONARI, Graciela. *El programa nacional de informática en la educación en las escuelas públicas de Ijuí/RS*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2001. (Dissertação de Mestrado).

CARBONARI, Graciela. El tiempo y el espacio en la actualidad. In: *Los conceptos de espacio y tiempo en la investigación en educación*. Ijuí: Ed. Unijuí, 1999.

- CARNOY, Martin. *Estado y teoría política*. Campinas: Puccamp, 1988.
- CASTEL, Robert. Las trampas de la exclusión. In: *Desigualdad y la cuestión social*. São Paulo: Educ, 1997. p. 15-48.
- CASTEL, Robert. Clases sociales, desigualdades sociales, exclusión social. In: BALSÁ, Casimiro; BONETI, Lindomar W.; SOULET, Marc-Henry (Orgs.). *Conceptos y dimensiones de la pobreza y de la exclusión social – un abordaje transnacional*. Ijuí; Lisboa: Editora Unijuí; Ceos, 2006.
- CASTEL, Robert. De l'indigence a la l'exclusion, la désaffiliation: précarité du travail et vulnérabilité relationnelle. In: *Face a la l'exclusion – le modèle français*. Paris: Éditions Esprit, 1995a.
- CASTEL, Robert. Les marginaux dans l'histoire. In: *L'exclusion, l'Etat du savoir*. Paris: La Découverte, 1996.
- CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Fayard, 1995b.
- CASTELLS, Manuel. *El poder de la identidad*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999. (Coleção a era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 2).
- CHOSSUDOVSKY, Michel. *La globalización de la pobreza*. Impactos de las reformas del FMI y banco mundial. São Paulo: Editora Moderna, 1999.
- CORAGGIO, José Luiz. Propuestas del banco mundial para la educación: sentido oculto el problema de concepción? In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). *El banco mundial y las políticas educacionales*. 2. ed. São Paulo: PUC-SP, 1998.
- DUBET, François. Les inégalités multipliées o les épreuves de l'égalité. In: MERCURE, Daniel (Org.). *Une société-monde? Les dynamiques sociales de la mondialisation*. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 2001.
- GARCIA, Claudio Boeira. *Las ciudades y sus escenas*. Ijuí: Editora Unijuí, 1999.
- GAULEJAC, Vicent; LÉONETTI, Isabel Taboada. *La lutte des places*. Paris: Hommes et perspectives, 1994.
- GOHN, Maria de la Gloria. *Los sin-tierra, ONGs y ciudadanía*. São Paulo: Cortez Editora, 1997.
- GRINEVALD, J. Science et développement: esquisse d'une approche socio-épistémologique. In: *La Pluralité des mondes*. Cahier de l'I.E.D.1 Genève et Paris: P.U.F., 1975. p. 31-97.
- HABERMAS, Jürgen. *La technique et la science comme "ideologie"*. Paris: Gallimard, 1973.
- HARVEY, David. *Condición pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.
- LENOIR, René. *L'Exclus*. Paris: Le Seuil, 1974
- LEVY, Pierre. *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34, 1998.
- LINDBLOM, Charles E. *El proceso de decisión política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- MORIN, Edgar. *Science avec conscience*. Paris: Éditions du Seuil, 1990.
- NEVES, Lúcia Maria Wanderley. *Educação e política no Brasil de hoje*. São Paulo: Cortez Editora, 1994.
- PERRET, Bernard; ROUSTANG, Guy. *L'économie contre la société*. Paris: Seuil, 1993.
- PAUGAM, Serge. El concepto de descalificación social. In: *Por una Sociología de la exclusión social – el debate con Serge Paugam*. São Paulo: Educ, 1999. p. 63-79.

- POULANTZAS, Nicos. El Estado, el poder, el socialismo. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1990.
- RIBEIRO, Marlene. Educación para la ciudadanía: cuestión colocada por los movimientos sociales. *Revista Educação e Pesquisa*, São Paulo, en el Estado de Rio Grande do Sul. 2002. Tesis (Doutoramento) – Unicamp, Campinas, 2002.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres. In: *Rousseau*. São Paulo: Editora Nueva Cultural, 1999, p. 201-320. (Colección los Pensadores, 6).
- SANTOS, Boaventura de Sousa. La construcción multicultural de la igualdad y de la diferencia. *VII Congreso Brasileño de Sociología*. Rio de Janeiro: Instituto de Filosofía y Ciencias Sociales de la UFRJ, 4 a 6 de septiembre de 1995. (Conferencia).
- SANTOS, Boaventura de Sousa. La globalisation contre-hégémonique et la réinvention de l'émancipation sociale. In: MERCURE, Daniel (Org.). *Une Société-Monde? Les dynamiques sociales de la mondialisation*. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 2001.
- SCHWARZ, Alf. *L'industrie de la sécheresse – le développement rural dans le Nordeste del Brésil*. Québec: Crad-Université Laval, 1989.
- SCHWARZ, Alf. La Sociologie en Afrique o les enjeux véritables du Paradigme du Développement International. In: *Les faux prophètes de l'Afrique* (dirección del mismo autor). Québec: Les presses de l'Université Laval, 1980.
- TOURAINÉ, Alain. *Critique de la modernité*. Paris: Fayard, 1992.

Toda política pública es originada de una idea y esta de un principio, de un presupuesto o de un deseo. En ese sentido, la palabra principio no carga consigo apenas el significado literal del término, sino algo más, el contexto de los factores determinantes que dan origen a una idea de política pública, como el caso de la conjugación de intereses, las inserciones ideológicas, las concepciones científicas, las correlaciones de fuerzas sociales, etc. Se hace necesario, por lo tanto, distinguir el ser de las políticas públicas del ideal de ser. No se trata aquí de hacer una apología a un cierto ideal de ser de las políticas públicas, o sea, de retratar un perfil ideal de políticas públicas, sino, antes de todo, se trata de analizar la cuestión de las políticas públicas como estas se presentan en la realidad. Se trata, por lo tanto, de analizar las políticas públicas como realmente se constituyen, en términos de elaboración y efectivación, en el contexto de este momento histórico de las relaciones económicas, sociales y políticas del Brasil.

Patrocinado por



Agencia Sueca  
de Desarrollo Internacional



Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

CLACSO

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

ISBN 978-987-722-296-1



9 789877 222968