

# El Estado y sus políticas en contextos de desigualdad creciente

Gonzalo Alberto Ibarra Urra<sup>1</sup>

1. Trabajador social, Magister en Ciencias de la Familia mención en orientación y mediación familiar. Docente del depto de Trabajo Social, Universidad de Concepción. gibarra@udec.cl

---

Fecha de Publicación: 05/09/2024

---

*Palabras Clave:*  
Estado, Poder, Políticas,  
Desigualdad

## RESUMEN

El presente artículo revisa las posiciones que asume el estado en la configuración de categorías y tensiones al momento decidir las políticas, a partir de la revisión bibliográfica de diversos autores contemporáneos que evidencian el conflicto propio del poder al momento de tomar decisiones que afectan o influyen la vida y los cursos de acción posibles de las personas a quienes se dirigen. La discusión que se presenta da cuenta de las relaciones que se configuran o no en las sociedades actuales, y de qué modo las categorías en las que se piensa la sociedad como grupos homogéneos y generalizados para realizar intervención, no da espacio a las vinculaciones y relaciones de los sujetos, ya que complejizaría el análisis y obligaría a otro tipo de decisiones. Este hecho se presenta de forma deliberada desde el Estado a partir de la mirada de Charles Tilly, Veena Das y Deborah Poole, al mismo tiempo que las personas legitiman desde sus propias posiciones este tipo de vínculos, en el marco de las subjetividades que las atraviesan de diversas maneras, ya sea en elementos propios de la focalización, las decisiones de abordaje de las problemáticas sociales y las categorías en las que se comprende la colectividad humana, que están intencionalmente perfiladas para incorporarse en la vida de las personas y que son expuestas en las reflexiones de Cris Shore, Denis Merklen y Cristina Cravino.

## ABSTRACT

---

*Keywords:*  
State, Power, Policies,  
Inequality

This article reviews the positions that the state assumes in the configuration of categories and tensions when deciding social policies, based on the bibliographic review of various contemporary authors who show the conflict of power when making decisions that affect or influence the life and possible courses of action of the people to whom they are addressed. The discussion that is presented gives an account of the relationships that are configured or not in current societies, and how the categories in which society is thought of as homogeneous and generalizing groups to carry out intervention, do not give space to the links and relationships of the subjects, since they make the analysis more complex and would force other types of decisions. This fact is presented deliberately from the state from the perspective of Charles Tilly, Veena Das and Deborah Poole, at the same time that people legitimize, from their own positions, this type of links within the framework of the subjectivities that cross them. In various ways, whether in elements of the focus, the decisions to address social problems and the categories in which the human community is understood that are intentionally outlined to be incorporated into people's lives and that are exposed in the reflections by Cris Shore, Denis Merklen and Cristina Cravino.

## Introducción

Pensar el Estado, de inmediato traslada a la idea de orden social, en la cual una serie de actores relevantes como las organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos, se configuran en el ejercicio de determinados roles asociados al poder, visibilizados con claridad en las sociedades capitalistas desiguales. Desde esta perspectiva, es posible comprender la tarea del Estado como garante de derechos o interventor para generar mecanismos de bienestar frente a los efectos que el mercado provoca, amortiguando de alguna manera la desigualdad. Es en esta forma de abordaje, en donde se sitúa el cuestionamiento acerca del foco central que se elige para comprender la desigualdad y luego para intervenir en ella, ya que podría mejorar o empeorar la situación, dependiendo entre otras cosas, de los actores legitimados para abordarla, como de la finalidad que se pretenda. D'Amico (2023), sostiene que “el diagnóstico de esta desigualdad y su comprensión, se trata de una puja interesada, en donde se establecen mecanismos colectivos que persiguen finalidades claras y a partir de ello, se establecerá como operar, es decir, el *para qué*, sera condicionante del *cómo*”.

## Una perspectiva del estado con carácter relacional y foco en los márgenes: reflexiones a partir de Charles Tilly, Veena Das y Deborah Poole.

La política social y la decisión que se imprime en ella a través de la redistribución, las transferencias, las oportunidades y accesos, tienen directa relación con la forma en que se elige pensar y definir la problemática. Para Charles Tilly (2020) el análisis de esta comprensión se pone en tela de juicio, ya que el autor critica las miradas estrictamente individualistas, y señala que no se tratará de pensar la desigualdad desde el naturalismo ni esencialismo asociado a las características de las personas o a su esfuerzo, capacidades y mérito para mejorar su condición, tampoco se trata de presentar igualdad de oportunidades argumentado desde el pensamiento liberal, sino que el análisis crítico del autor se sustenta en que las comprensiones de la desigualdad requieren cuestionarse y criticarse en la idea de “igualdad de posiciones” (Dubet 2010, citado en D'Amico et al, Enfoques, Perspectivas y Situaciones, 2020) y comprender que estas posiciones que ocupan las personas son distintas porque la igualdad es una tarea que se vuelve más compleja si incorporamos en este ejercicio analítico el *factor relacional*, es decir, la consideración de los vínculos que ocurren en determinados contextos y que son invisibilizados, cuando solo se piensa en términos estructuralistas y categoriales como forma de pensar la sociedad, el orden y sus maneras de abordaje. Charles Tilly ha llevado a cabo un análisis profundo acerca de la desigualdad categorial. Para el autor, la cultura divide a las personas en categorías, sobre la base de algunas características sociales o biológicas. La institucionalización de las categorías, y formas de exclusión y control social que se crean en torno a ellas, es lo que hace que la desigualdad perdure. La desigualdad en Tilly (2000) entonces no tiene características individuales, ni en sus posiciones o sus bienes, sino lo que incorpora es pensar la desigualdad desde un enfoque relacional, cobrando valor esencial las vinculaciones e interacciones de grupos de personas, en donde se tensa la división y clasificación categorial que establece límites entre los grupos mientras que le atribuye cualidades a los actores que se encuentran a una u otra posición de esas clasificaciones.

Se sostiene entonces ir más allá de las categorías preestablecidas y trascender lo binario para lo cual Tilly (Tilly, 2020) propone el ejercicio analítico desde los “pares categoriales”, que equivale a una perspectiva crítica que permita saber como están organizadas las limitantes y como esto evidencia la clasificación social persistente donde será determinante comprender sus relaciones en el tiempo. Lo anterior implica no solo valorar y reconocer la diferencia y la heterogeneidad, sino la preocupación de que una diferenciación pueda dar pie a una desigualdad, es decir, cuando esas variaciones entre los grupos afectan las posibilidades de vida de las personas (Tilly 2020, citado en D'Amico et al, Enfoques, Perspectivas y Situaciones, 2020). En este sentido las políticas sociales, dependiendo de la forma del Estado para otorgar bienestar van a variar, pero no logran captar estas diferenciaciones, porque se sustentan en lo ambivalente, entre aquello deseado y aquello que no va bien, desde la óptica de comprensión del fenómeno. Es en este análisis crítico en donde Tilly pone el énfasis, vale decir, la política no solo debe ser contención al desequilibrio polarizante, sino que además debe operar en las relaciones de interdependencia de los sujetos y la vida en común, de modo tal de romper con la producción y reproducción de relaciones coartadas, que se invisibilizan cuando la política es solo residual y funcional.

No todos acceden a relacionarse y a establecer los mismos tipos de vínculos, sino que éstos están previamente configurados desde una clasificación estructural y es en esos escenarios, en los cuales nos desenvolvemos cotidianamente. Allí es donde estriban factores que influyen en la desigualdad, al definir cuanto y de qué manera es posible “moverse” dependiendo de las lógicas del diagnóstico y del poder que circunscribe ese movimiento, y en donde la economía y la política determinan los cursos de acción, la forma de producción social de las relaciones y la intervención del Estado. Esto quiere decir, que las capacidades que sea valioso alcanzar, están determinadas por la organización de la sociedad de acuerdo a la posición que ocupen unos y otros, y establecen las capacidades que debería ser posible alcanzar. Por lo tanto, las categorías como forma de clasificación terminan perpetuando las mismas decisiones y desigualdades, a partir de lo cual, se distribuyen de distinta manera los bienes disponibles y el acceso a recursos.

Esto se agudiza para Veena Das y Deborah Poole (2008), al cuestionarse hasta donde se visualiza la sociedad, cuales son los límites y márgenes de su comprensión, y por tanto de acción. Esta será una decisión compleja del Estado y de las políticas, que por cierto, organizan la operatividad, pero que tienden a excluir la diferencia y anular la heterogeneidad. No se trata de una cuestión de ignorancia o inocencia, sino de manera deliberada para establecer cierto orden social y homologar su funcionamiento.

Es en este cuestionamiento donde la ciencia social debe poner el foco analítico e investigativo al estudiar los fenómenos sociales, y preguntarse que ocurre con aquellas realidades que están por fuera de las categorías del Estado, que no han sido visualizadas por el poder hegemónico, que no “calzan” con el control centralizado de la población institucionalizada y que invita y desafía al restablecimiento permanente del poder. Es en esos lugares, que alteran lo racional y disciplinado, aquellas llamadas periferias no suficientemente socializadas e ilegibles desde el Estado para su control, en donde se evidencian las complicaciones y restricciones del Estado, al decidir qué validar y reconocer para operar o para mantener

en la penumbra. Esto implica dificultades en términos administrativos y de control, porque estas marginalidades poseen capacidad de agencia, y desean dialogar con el Estado para estar en conformidad con lo requerido, razón por la cual, el Estado no puede omitirlos, ya que forman parte del estado y se inscriben a sí mismos como actores políticos ejerciendo su derecho como experiencia y no solo como requisito exigible. En palabras de Das y Poole (2008b) "no son otra cosa del estado" ni son resabios tradicionales de otra forma de vida, ni tramas sociales que estén por fuera de la vida social, sino que esas periferias son constitutivas de la forma de existencia del estado en contextos modernos. Esta dificultad de la categoría, va a generar inevitablemente consecuencias, esperadas e inesperadas de la acción del Estado, donde será importante desde las ciencias sociales, ver las distancias de estos márgenes ( cada vez más grandes y diversas) con el "resto de la sociedad".

### **Intervención del estado e incidencia de las políticas públicas en la producción de subjetividades desde la óptica de cris shore, Denis Merklen y Cristina Cravino.**

Comprender la política como parte de un proceso social que implica clasificaciones jerárquicas de actores, reglas y relaciones, permite establecer marcos de referencia relevantes, que se configuran como normativa que emerge de una práctica. Lo anterior inmediatamente pone el foco en cuestionarse la manera en que se da esa normativa y cómo se incorpora en su implementación, es decir, de que modo cobran valor en lo relacional y que efectos provocan en la población a quienes se dirige.

En este sentido la producción de los diagnósticos para la formulación de las políticas, provienen de quienes tienen el poder para establecer lo que se considera problema común. Al respecto, Cris Shore (Shore, 2010), entiende la producción de las políticas públicas como una actividad técnica y como un proceso sociocultural. Las políticas entendidas como una relación propuesta desde la organización del estado, las instituciones y sus funcionarios, evidencia que no existe neutralidad, ya que tomar posición genera implicancias. Por tanto, para pensar el diseño y formulación de las políticas, como forma de gubernamentalidad central, es clave comprender su relación con la sociedad, a partir de lo cual podría establecerse el modo en que incluyen, excluyen, ordenan, restringen, validan, controlan y moldean los comportamientos. Sin embargo, no es solo una cuestión verticalista impositiva, sino que además operan como una forma de construcción social y cultural, en la cual el Estado instala la discusión y las formas de discutir.

Shore agrega e invita a pensar que no es exclusivamente un ejercicio unilateral, sino que puede presentar características de bidireccionalidad. Allí puede romperse cualquier modelo mecánico de etapas ordenado (diseño y posterior implementación), ya que dependerá del vínculo y apropiación de las propias personas, las cuales podrán variar en su interpretación por sus efectos, por las relaciones que producen y por lo sistemas de pensamiento amplio que generan como producto social. (D'amico, 2023).

Lo anterior, nos permite reforzar la idea de que la política no será neutral jamás, porque surge de la práctica hegemónica del poder, y por tanto, cualquier ejercicio de ajuste y negociación, se realiza en términos de lo posible y opera como forma de organización social. Las decisiones que se tomen

como Estado implican entonces un costo, en favor de unos en desmedro de otros, en lo cual no importa solo su finalidad como política, sino además la forma en que se aplicará en términos simbólicos y culturales para las personas y los efectos (esperados o no) que ello produce. Lo anterior será resultado de las propias decisiones de la política, en donde no solo se categoriza a los sujetos, sino que los perfila y los moldea, a tal punto que fragmenta las identidades.

En esta línea y a partir del trabajo de Denis Merklen (2005) en el análisis de la nueva cuestión social, el trabajo y la pobreza, cobran sentido los cuestionamientos acerca de la ubicación del foco para comprender el problema y sus opciones de abordaje, la producción de clasificaciones, los sujetos que clasifican y quienes serán clasificados; como elementos esenciales que permitan complejizar la reformulación de la cuestión social en base al pobre. En la actualidad, la estrategia teórica, técnica y operativa, que se sustenta en la medición de la pobreza y los datos que representa desde distintos organismos internacionales, refuerzan las relaciones de sociedades interdependientes, en la cual se piensa la pobreza como un estado situado, y no necesariamente en sus causas. Esto permite justificar que el Estado se ocupe de las políticas económicas, traspasando las preocupaciones sociales a las propias comunidades. Será entonces, esta división práctica y funcional, uno de los elementos que perpetua la propia pobreza, ya que deja los esfuerzos de la política social, solo en una posición de apoyo residual.

Las consecuencias de poner el foco en los pobres y no en las causas de la pobreza, como decisión estatal, genera un rótulo y una clasificación que directamente limita las opciones de organización y participación, ya que esa validez de interlocutor, sujeto y agente se verá mermada. A su vez, invisibiliza las consecuencias relacionales de la pobreza y los mecanismos de poder que subyacen, para ser presentado como un fenómeno individual puesto en el sujeto. De esta manera caracteriza, generaliza, y homogeniza al pobre, borrando cualquier diferencia identitaria y diversa, lo que coarta la acción política, ya que el ciudadano sujeto de derechos es visto como una "población". En este sentido Merklen (Merklen, 2005), profundiza en la necesaria distinción y amplitud de pensar la cuestión social desde el trabajo, ya que desde esa mirada, la clase social trabajadora, si tiene injerencia en el mundo laboral y familiar, como actor legítimo y validado. Sin embargo, ese interlocutor se desdibuja al pensarse solo como pobre, ya que su condición de ciudadano, actor político y capaz de organización, serán reemplazadas por la persona que es asistida y contenida de parte del estado, con estrategias de estratificación y focalización de perfiles generalizados. Lo anterior no solo tiene efectos en términos relacionales, de poder y validación de los sujetos, sino también es las respuesta de abordaje, las decisiones de la agenda, y sobre todo la invisibilización de las identidades y experiencias. Los desafíos entonces, para la ciencia social frente a estos escenarios, no estriban en mirar la pobreza como efecto ni en su medición, sino en los factores, condiciones y causas propias de una desigualdad.

La participación, disputa, demanda y negociación política son factores esenciales en esta preocupación, desde los territorios y los barrios donde se contruye identidad y relación y se precisa discutir las demandas. Si embargo, éstas al fraccionarse y estigmatizarse como efecto colateral de la focalización y la descentralización, implican negociar y discutir con otros interlocutores que establecerán sus propios criterios (organizaciones territoriales y los municipios) en los propios lu-

gares. En este sentido Cristina Cravino (Cravino, 2004) ofrece problematizar el análisis, y pensar la forma y el lugar desde el cual el estado mira la organización territorial y sus identidades: “entendido como barrio o como comunidad”, ya que de ello se podran establecer algunos riesgos que generan las politicas en el ejercicio de conceptualización de la población objetivo.

Las politicas pensadas como categoria comunidad, implican que la focalización se configura desde lo territorial, que se piensa como una aspiración vincular y reestablecimiento de lazos que el capitalismo rompió. (D'amico, 2023). Desde esa lógica, presenta un deseo de reafirmar conceptualmente, aquello de lo cual la propia politica fue responsable, ya que la conceptualización de *comunidad* implica intereses comunes, colectividad, armonia y diferencia hacia afuera y homogeneidad interna. Sin embargo en esta comprensión romántica y deseable, donde se asume que se producirán y reproducirán comportamientos y participación social y politica, permite a la gestión politica, desmarcarse y delegar responsabilidad en la propia comunidad, como efecto deseable de la descentralización.

Leer de esta manera la comunidad, como territorio organizado, democrático, participativo, homogéneo y sin conflicto, no solo es una imposición categorial, sino que la obliga a hacerse responsable de si misma, a diferencia de la comprensión de *barrio* como señala Cravino (2004), en donde sí aparece la valoración moral y el conflicto interno y externo, lo que para efectos prácticos es una barrera que se tiende a omitir, porque cae inevitablemente en producir esencialismos de los sujetos rotulados como buenos o malos, como una forma de diferenciación y clasificación.

Finalmente, utilizar la clasificación de comunidad, es intencionado desde el valor que el estado utiliza para instalar la política, porque permite bajar los costos humanos del conocimiento y validación de los territorios, facilita llegar a acuerdos acerca de que elementos y criterios son más valiosos para los propios actores de la población y finalmente, permiten la legitimidad de las politicas, debido a que los sujetos referentes de los mismos territorios en ese contexto las validan.

## Referencias

- Cravino, M. (1998a) Los asentamientos del Gran Buenos Aires. Reivindicaciones y contradicciones. En M. Neufeld, et. al (comp.) *Antropología social y política. Hegemonía y poder: un mundo en movimiento*. (pp.261-284) Buenos Aires Eudeba.
- Cravino, M. (1998b) *Gestión municipal y movimiento villero en la Ciudad de Buenos Aires. 1989-1996. Villa 31-Retiro: entre el arraigo y el desalojo*. [Tesis de Maestría en Administración Pública FCE-UBA-INAP]. Archivo digital [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0064\\_CravinoMC](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0064_CravinoMC)
- Cravino, M.C., Fournier, M., Neufeld, M.R. y Soldano, D. (2001) Sociabilidad y micropolítica en un barrio bajo planes. En L. Andrenacci (Ed) *cuestión social y política en el gran Buenos Aires* (pp 61-83) Ediciones Al margen-UNGS
- Cravino, M. (2004) El barrio concebido como comunidad, reflexiones acerca de algunos supuestos presentes en la focalización territorial de políticas asistenciales *Cuaderno urbano*, 4 (4)75-98
- Das, V. (1998). Official Narratives, Rumor, and the Social Production of Hate. *Social Identities*. 4 (1) 109-130.
- Das, V y Poole, D (2008a) El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social*, (27), pp. 19-52.
- Das, V. y Poole, D. (2008b). “El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas” en *Anthropology in the Margins of the State*, School of American Research Press, Santa Fe (NM), 2004. *Relaciones Internacionales*, (8), 1-39. <https://doi.org/10.15366/relaciones-internacionales2008.8.008>
- D'amico, V (2020) La construcción de las desigualdades como objeto de investigación para la producción de políticas públicas en *Enfoques, perspectivas y situaciones*, Serie: Desigualdades y pobreza multidimensional, CEDLA, (2) pp 43 -58
- D'amico, V. (20-21 de Abril de 2023). Seminario de Políticas Sociales [Discurso principal]. Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de la Plata, La Plata, Argentina.
- Merklen, D. (1997). Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires. *Nueva Sociedad* (149), pp 162-177
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos: Las clases populares en la era democrática, Argentina, 1983-2003*. Gorla.
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 10, 21-49. <https://doi.org/10.7440/antipoda10.2010.03>
- Tilly, C. (2000a) Errors, Durable and Otherwise. *Comparative Studies in Society and History*, 42 (2), 487-493. Doi:10.1017/S0010417500002565
- Tilly, C. (2000b). “De esencias y vínculos”, en Charles Tilly, *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial, Capítulo 1, pp. 15-53.
- Tilly, C. (2005). *Identities, Boundaries and Social Ties* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315634050>

Para citar este artículo:

Ibarra, G. (2024). El estado y sus politicas en contextos de desigualdad creciente. *Revista Electrónica de Trabajo Social*, (29), 41-45.