

## Las izquierdas en el gobierno. Políticas sociales en América Latina (2000-2016)<sup>1</sup>

## The Left in Government. Social Policies in Latin America (2000-2016)

Christian Adel Mirza Perpignani\*

**Resumen:** A fines del siglo pasado la aplicación del recetario neoliberal en América Latina dejaba tras de sí una secuela de efectos y consecuencias negativas. Es a principios del presente siglo que se registran sucesivas victorias electorales de los partidos de izquierda o centroizquierda, dando lugar a un proceso de transformaciones que – aunque gradual y parcial – ha implicado la reorientación estratégica, programática y normativa de las políticas sociales. Tres factores explican en buena medida este proceso; en primer lugar, la llegada al poder de las fuerzas de izquierda o progresistas (clave ideológica), en segundo lugar, la movilización social (clave acción colectiva) y, en tercer lugar, el buen desempeño de las economías locales medido en tasas de crecimiento sostenido del PBI - Producto Interno Bruto (clave económica). En función de estos factores, identificamos algunas de las características comunes de las políticas sociales, los aciertos y los impactos generados, así como las insuficiencias y limitaciones del modelo.

**Palabras Clave:** Políticas sociales, bienestar, democracia

**Resumo:** No final do século passado, a aplicação das receitas neoliberais na América Latina deixou uma sequência de efeitos e consequências negativas. É no início deste século que há sucessivas vitórias eleitorais dos partidos de esquerda ou centro-esquerda, dando origem a um processo de transformações que - embora gradual e parcial - envolveu a reorientação estratégica, programática e normativa das políticas sociais. Três fatores explicam esse processo; em primeiro lugar, a chegada ao poder das forças da esquerda ou progressista (chave ideológica), em segundo lugar, a mobilização social (chave de ação coletiva), em terceiro lugar, o bom desempenho das economias locais medido em taxas sustentadas de crescimento do PIB – Produto Interno Bruto (chave econômica). Com base nesses fatores, identificamos algumas das características comuns das políticas sociais, os sucessos e os impactos gerados, bem como as insuficiências e limitações do modelo.

**Palavras chave:** políticas sociais, bem-estar, democracia

---

<sup>1</sup> Este artículo (revisado y actualizado), es la base de la ponencia presentada en el Colloque International *Penser la question sociale en Europe à partir des expériences des pays émergents* en Grenoble, Francia (2015), organizado por PACTE, Université Pierre Mendès-France, Université Joseph Fourier, cuyo texto se seleccionó como capítulo del Libro que recoge las conclusiones del evento para su publicación en *The Social Question in the Global World* (Cambridge Scholars Publishing).

\*Profesor Agregado e Investigador en el DTS de la Facultad de Ciencias Sociales – UDELAR. Asistente Social, Magíster en Ciencia Política y doctorando en Ciencia Política. ex-Director Nacional de Políticas Sociales y ex- Presidente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales - Gobierno uruguayo. E-mail: cmirzap@gmail.com

**Abstract:** At the end of the last century the application of the neoliberal recipe book in Latin America left behind a sequel of negative consequences. It is at the beginning of the present century that successive electoral victories of the left parties or center-left are registered, giving rise to a process of transformations that - although gradual and partial - has implied the strategic, programmatic and normative reorientation of the social policies. Three factors were fundamental and largely explain this process; in the first place, the coming to power of the left or progressive forces (ideological key), secondly, social mobilization (collective action key), and third, the good performance of local economies measured in sustained growth rates of GDP - Gross Domestic Product (economic key). Based on these factors, we identify some of the common characteristics of social policies, the successes and the impacts generated, as well as the insufficiencies and limitations of the model.

**Keywords:** social policies, welfare, democracy

Recebido em 12/10/2017. Aceito em 26/02/2018

## Introducción

A fines del siglo pasado la aplicación del recetario neoliberal en América Latina dejaba tras de sí una secuela de efectos y consecuencias negativas: el saldo se expresó en el incremento sustantivo de la brecha social, en mayor pobreza, en el aumento del desempleo y la precarización del trabajo y exclusión de importantes sectores de la población. Es a principios del presente siglo que se registraron sucesivas victorias electorales de los partidos y agrupaciones de izquierda o centroizquierda, dando lugar a un proceso de transformaciones que –aunque gradual y parcial– implicó la reorientación estratégica, programática y normativa de las políticas sociales y concomitantemente la reconfiguración de las matrices de bienestar en varias naciones latinoamericanas. Tres factores fueron fundamentales y explican en buena medida este proceso; en primer lugar, la llegada al poder de las fuerzas de izquierda, centroizquierda o progresistas (clave ideológica), en segundo lugar, la movilización social (clave acción colectiva), que favoreció el cambio de orientaciones estratégicas, sobre todo en lo concerniente al bienestar y a las necesidades más urgentes de las grandes mayorías pauperizadas y en tercer lugar, el buen desempeño de las economías locales medido en tasas de crecimiento sostenido del PBI Producto Interno Bruto (clave económica), en base a un aumento de la demanda y de los

precios internacionales de los *commodities* entre los años 2003 y 2009. En función de estos factores, identificamos algunas de las características comunes de las políticas sociales, los aciertos y los impactos generados, así como las insuficiencias y limitaciones del modelo en el período considerado.

Si tanto se escribe y habla acerca de las transformaciones acaecidas en los primeros quince años del siglo XXI en América Latina y asociadas a la *ola progresista*, es porque de alguna manera –en grados, intensidades y calidades diferentes– las decisiones políticas traducidas en medidas y políticas públicas, reflejan precisamente aquellos cambios de orientación ideológica, estratégica y programática. A diferencia del siglo pasado, sobre todo y en comparación al período autoritario, la región parecía exponer una relativa estabilidad institucional, al menos en la primera década. Aun así, se registraron severas crisis institucionales que desembocaron en golpes parlamentarios (Como en Honduras en 2009, Paraguay en 2012 y Brasil en 2016) o en intentos fallidos de golpe (Venezuela en 2002). Por otra parte, se observaron movilizaciones variopintas y la protesta social fue también dirigida a las cúpulas de los gobiernos progresistas. Los casos de corrupción o de manejo irresponsable de los recursos públicos y el “desvío” de las políticas y medidas implantadas respecto a las promesas formuladas en las plataformas

electorales, en contextos de estancamiento y decrecimiento económico, degradaron la base de apoyo popular y generaron un descontento más o menos generalizado. Sin embargo, los procesos recientes en Argentina, Brasil y Venezuela ilustran con relativa transparencia, las contradicciones estructurales que no se asumieron ni superaron en los primeros quince años del siglo XXI por cuenta de un manejo pragmático de los gobiernos progresistas o de izquierda. El embate de los sectores ligados al capital, reacios a los cambios ensayados en la primera década, - tímidamente redistributivos de la riqueza- explican en gran medida el avance de la *restauración conservadora* en aquellos países. En tanto Bolivia y Ecuador mantienen al parecer, una ecuación favorable a los sectores progresistas (más allá de los importantes matices existentes), tal vez con resultados sociales más contundentes y plausibles, más consistentes con las invocaciones a los cambios profundos que promovieron tanto el Movimiento al Socialismo como Alianza País, respectivamente.

En este sentido, es importante detenerse a reflexionar y analizar algunos supuestos o premisas respecto a la denominada *ola progresista* y su significado más allá de la retórica discursiva. Evidentemente resultará difícil arribar a un consenso básico acerca de los límites conceptuales para denominar partidos o grupos de izquierda o centro izquierda; los corrimientos para un lado u otro, las zonas difusas o esfumadas intencionalmente hacen la tarea harto compleja. De todos modos, un primer aspecto o dimensión hace alusión al *ser de izquierda* en Latinoamérica, y más precisamente, la condición de tal de los gobiernos y gobernantes que han ejercido el control del aparato estatal, definiendo los rumbos de las políticas económicas y sociales, y dibujando – por fin – un paisaje transformado o moldeado según sus propios preceptos.

### **¿Izquierdistas, progresistas, neopopulistas o postneoliberales?**

¿Fueron o son agrupaciones de izquierda las que gobernaron y -aún en algunos casos- lo siguen haciendo en América Latina? ¿Perdió sentido la distinción clásica entre derecha e izquierda en el espectro ideológico? Argumentos en varias direcciones pueden formularse, aquí

se adoptan algunos criterios básicos para fundamentar la identificación de las fuerzas políticas que se examinan, en tanto sectores, partidos o agrupaciones políticas de izquierda o centroizquierda (más allá de los discursos y matices importantes que se observaron en la praxis política), a sabiendas de las impugnaciones que pudieran anteponerse (KATZ, 2006; BORÓN, 2008; PETRAS, 2008; GARGARELLA, 2013; CANTAMUTTO, 2013; ROJAS, 2013). Para ello serán suficientes tres razones básicas: a) todas las fuerzas políticas estudiadas se autodenominan de izquierda o centroizquierda; b) todas las fuerzas políticas anteponen proyectos antagónicos y tienen discursos alternativos a la hegemonía neoliberal que predominó durante los noventa en la región y c) todos los gobiernos considerados de izquierda han desplegado –en mayor o menor grado– estrategias igualitaristas<sup>2</sup>. Aunque es evidente que, varias características más pudieran agregarse conforme se complejiza el análisis. De acuerdo a Levitsky y Roberts (2011),

[...] the Left refers to political actors who seek, as a *central programmatic objective*, to reduce social and economic inequalities. Left parties seek to use public authority to redistribute wealth and/or income to lower-income groups, erode social hierarchies, and strengthen the voice of disadvantaged groups in the political process.

Es decir que las izquierdas comparten un objetivo programático central que apunta a reducir las inequidades sociales y económicas, más no interpela el status del modo de producción capitalista. Asimismo, Gargarella (2013) señala en su crítica a las definiciones adoptadas por Levitsky y Roberts (2011)

En sus términos: “consideramos como gobiernos de izquierda sólo a los partidos y políticos que retienen significativos aspectos de su plataforma una vez que llegan al poder” (LEVITSKY y ROBERTS, 2011, p. 5,

<sup>2</sup> “...recalcar mi tesis de que el elemento que mejor caracteriza las doctrinas y los movimientos que se han llamado «izquierda», y como tales además han sido reconocidos, es el igualitarismo, cuando esto sea entendido, lo repito, no como la utopía de una sociedad donde todos son iguales en todo sino como tendencia, por una parte, a exaltar más lo que convierte a los hombres en iguales respecto a lo que los convierte en desiguales, por otra, en la práctica, a favorecer las políticas que tienden a convertir en más iguales a los desiguales”.(BOBBIO, 1995)

el subrayado es mío). Otra vez, sin embargo, nos encontramos con un enunciado que es prometedor, pero a la vez incapaz de asegurar lo que anuncia. Y es que, como vimos, en determinadas coyunturas histórico-políticas, como la que atravesó América Latina desde el año 2000, pareció resultar más difícil mantener o aumentar los niveles de pobreza que reducirlos.

Levitsky y Roberts reconocen el punto y señalan que, aunque “todos los gobiernos de la nueva izquierda han apoyado políticas redistributivas, medidas regulatorias o derechos de ciudadanía social que van más allá de los prescritos por la ortodoxia neoliberal, estas iniciativas no los han puesto en el camino del socialismo” (LEVITSKY y ROBERTS, 2011, p. 20). Más precisamente, según los autores, “más allá de lo que pueda significar, el giro contemporáneo hacia la izquierda no significa una transición al socialismo” (LEVITSKY y ROBERTS, 2011, p. 19). Ellos admiten, por lo demás, que la cuestión del socialismo se encuentra directamente “fuera de la agenda” (off the agenda) en la América Latina de hoy (LEVITSKY y ROBERTS, 2011, p. 21).

Lo que se discute, en esta dirección, es si efectivamente los gobiernos que reorientaron los principales lineamientos en materia social y económica en la región, pueden ser considerados como de izquierda, al haber “abandonado” las banderas del socialismo. El asunto es contra qué modelo o marco referencial se comparan estos gobiernos, si mantienen o no los postulados históricos (fundacionales), o acaso se adaptaron con ductilidad, a las exigencias del *buen gobierno*, en aras de no fracasar como tales.

Contra algunas expectativas provenientes tanto de la izquierda como de la derecha, los nuevos gobiernos de izquierda no enterraron el modelo de mercado. De hecho, y conforme a estándares históricos, las reformas socioeconómicas introducidas por los gobiernos de izquierda contemporáneos han sido bastante modestas. En la mayoría de los países de la región, los rasgos centrales del modelo de mercado, incluyendo la propiedad privada, el libre mercado y la apertura a las inversiones extranjeras, permanecen intactos. (LEVITSKY Y ROBERTS, 2011, pp. 413, 415)

Aún situados en un contexto económico favorable, las opciones manejadas por los

gobiernos latinoamericanos de izquierda, durante el período 2000-2015, no contemplaban el abandono del patrón de acumulación históricamente implantado en la región, ni tampoco un combate frontal al capital. No obstante, en la cartera de medidas disponibles, efectivamente se identificaron varias de contenido progresista: la regulación de los mercados (en particular el relativo al empleo), la mayor intervención en los conflictos distributivos y una decidida reorientación de las políticas sociales con énfasis en la reducción de la pobreza y la desigualdad generada y acumulada durante décadas. En este sentido coincidimos con las afirmaciones de Gargarella (2013).

A través de sus demandas por democracia política, dichas fuerzas de avanzada mostraron su oposición al proyecto político conservador —un proyecto verticalista, de autoridad concentrada— que tanto peso adquiriera en los años que siguieron a la independencia. Mientras tanto, a través de sus reclamos por la democracia económica, éstas se presentaron, fundamentalmente, en oposición al proyecto económico liberal, caracterizado por su anti-estatismo, su defensa de la libertad y la desregulación económicas, su complacencia frente a la concentración económica y su descuido de la cuestión social.

Admitiendo entonces que, el rasgo más típico de la mayoría de los gobiernos de izquierda en el período de referencia, fue el reformismo más que el cambio estructural o revolucionario en todos los planos de las relaciones sociales y económicas, aun así, no se puede invalidar el carácter de izquierda o centroizquierda de aquellos. De lo contrario, se abren caminos para justificar el vaciamiento parcial de los contenidos ideológicos y programáticos de un proyecto de izquierda, constreñido por los límites estructurales del modo de producción, comercialización y consumo del capitalismo latinoamericano, el que a su vez está fuertemente condicionado a consecuencia de la globalización contemporánea. Obviamente, no se trata de escudar a los gobernantes de izquierda tras el argumento de las limitaciones estructurales (“inmodificables a corto o medio plazo”), sino de explicar en cierto sentido, la auto-inhibición, en algunos casos por convicción y en otros por temor a reacciones desfavorables (de los mercados, de los agentes

inversores, de las instituciones internacionales de crédito), la lógica del reformismo (cambios moderados y posibles) o la *gestión amigable* del conflicto social antes que la implantación audaz de transformaciones radicales o profundas en todos los planos. Siguiendo con las reflexiones de Cantamutto (2013)

Este “posibilismo” reformista (BORÓN, 2004), que busca no confrontar con los actores poderosos del mercado en sociedades altamente desiguales y empobrecidas, es una suerte de renuncia importante. Bizberg (2010) entiende que, en todo caso, se han generado diferentes variantes de capitalismo, según el mercado al que se orientan y el grado de intervención del estado. En esta línea, Katz (2006) señala que, ante la crisis del neoliberalismo, se han ofrecido tres proyectos como respuestas: una reconstrucción neoliberal, el neo-desarrollismo y una radicalización popular, siendo esta última la única que representa un cambio hacia la izquierda.

No obstante, caben otras interrogantes imprescindibles para poder completar el puzle. ¿Cómo explicar la resistencia y reacción de la derecha, consignada en el tramo 2012-2015? En otras palabras, cabría preguntarse acerca de los motivos y argumentos manejados –o implícitos– en el derrocamiento de Lugo en Paraguay (2012), Rouseff en Brasil (2015), así como el embate mediático, político y económico contra los gobiernos de Chávez y Maduro (2012, 2014 y 2017), o acusándolos de corrupción generalizada (Brasil, Argentina, Uruguay, Ecuador). No obstante, coincidimos con Cantamutto (2013) en cuanto a que los vínculos (aunque frágiles e inestables) con los movimientos sociales resultan un factor clave para prefigurar o proyectar una trayectoria más a la izquierda.

Por la dinámica de la movilización social y el grado en que los gobiernos responden enfrentando a las clases dominantes, se puede establecer un mapa de gobiernos “tensionados” hacia la izquierda. Que efectivamente continúen el recorrido hacia un cambio sustancial de los regímenes democráticos, dependerá de la capacidad de las organizaciones sociales por presionar en tal sentido y las alianzas internacionales que se tracen entre estos gobiernos, frente a la presión “normalizadora” de los partidos tradicionales y las intenciones

de las clases dominantes (CANTAMUTTO, 2013)

Por otra parte, cabe poner en discusión –si acaso– los referentes conceptuales que desmarcan la izquierda (o las izquierdas) de su ser esencial o existencial, es decir, si es la *izquierda*, un conjunto cristalizado de enunciados o axiomas teóricos, independientemente de los contextos históricos. Para ser categorizado de izquierda, debe inevitablemente apelarse a los presupuestos, aspiraciones y proyectos de transformación que caracterizaron décadas pasadas. ¿Es esta izquierda menos de izquierda –si se me permite el juego de palabras– que las otras izquierdas que históricamente dejaron su huella? Fueren asertivas las críticas, o siendo más “flexibles” en el examen de las prácticas de gestión pública, un ejercicio útil sería el de imaginarse a los partidos de derecha en el poder durante el período analizado y sus impactos en la calidad de vida de las mayorías populares. Precisamente con la intención de dar cuenta de las diferencias, se plantean a continuación los avances y logros, al tiempo que subrayar las insuficiencias y limitaciones desde una perspectiva genuinamente de izquierda.

Finalmente, las necesidades tan acuciantes de grandes sectores de la población, exigió a todos los gobiernos de izquierda actuar de inmediato y sin dilaciones. Este contexto explica –en buena medida– las intervenciones públicas como la expansión de las transferencias condicionadas, entre otras medidas que dieron respuesta a las necesidades más urgentes, aun cuando se consideren muy emparentadas con el modelo liberal residual de los noventa. El análisis por tanto debe incluir esta lógica, sin desestimar claro está, los efectos de una política más recostada hacia el asistencialismo que la promoción e integración social más plena.

### Políticas públicas de inclusión social

Si bien es cierto que durante el siglo XX –aunque solo en algunos países– hubo ensayos progresistas<sup>3</sup>, es a partir del triunfo en 1999 de

<sup>3</sup> Denomino ensayos progresistas a procesos políticos que condujeron a partidos o agrupaciones de centroizquierda o izquierda al ejercicio del poder público, sin haber podido - en muchos casos - culminar su gestión por diversos motivos, uno

Hugo Chávez en Venezuela que se desencadena un avance arrollador y generalizado en buena parte de Sudamérica y en algunas naciones centroamericanas de las fuerzas progresistas o de izquierda. En Brasil con la victoria del PT liderado por Lula Da Silva en el año 2003; en Argentina y en ese mismo año con la llegada al poder de Néstor Kirchner y poco después en Bolivia de la mano de Evo Morales en 2006 y en Ecuador con el triunfo liderado por Rafael Correa gobernando desde el 2007, Ortega en Nicaragua (2006), con el triunfo de Funes en El Salvador (2009) el mapa geopolítico se fue tiñendo de una tonalidad más o menos intensa de *progresismo*. En esta misma línea, en Uruguay, el cambio se iniciaba con la llegada al gobierno del Frente Amplio. A partir del 2005 y durante el gobierno del Dr. Tabaré Vázquez se observó un giro cualitativo muy significativo en la manera de comprender y abordar los problemas sociales contemporáneos.

Las transformaciones registradas en la primera década del siglo XXI han tenido impactos sustantivos en la calidad de vida de enormes segmentos de la población; la pobreza disminuyó de manera significativa, la tasa de extrema pobreza descendió sensiblemente, se incrementó notablemente el gasto público social, el desempleo se ubicó en un 7 % promedio para la Región, se mejoraron los niveles de matriculación escolar y – en muchos casos – se abatió el analfabetismo. Los indicadores sociales son múltiples y se pueden desagregar, aun cuando algunos de los cuales no reportaron grandes avances. De todos modos, el panorama general expone una tendencia consolidada en el sentido de la mejora continua de las condiciones de vida de las poblaciones latinoamericanas, al menos hasta el año de referencia. Así, resultaba plausible la emergencia de una nueva matriz de bienestar, que estando en construcción, demostraba que es posible revertir los procesos de pauperización que históricamente han padecido las grandes mayorías e incluso más, apostar a reconfigurar y cristalizar los sistemas de protección social con equidad e inclusión.

Tres factores fueron fundamentales y explican en buena medida –como se dijo– los

procesos reseñados; por un lado, la llegada al poder de las fuerzas de izquierda o progresistas en la mayoría de las naciones latinoamericanas (particularmente en Sudamérica) y por otro, la movilización social que favoreció el cambio de orientaciones estratégicas, sobre todo en lo concerniente al bienestar y a las necesidades más urgentes de las grandes mayorías pauperizadas. A ello debemos agregar otro factor de enorme importancia cual es la performance de las economías regionales, sobre todo si consideramos el crecimiento sostenido durante la década y media del presente siglo, que dio cuenta de una recuperación de las economías en términos generales, medida por el crecimiento del Producto Bruto Interno que registró un promedio aproximado para la región cercano al 3 %, salvo excepciones hacia arriba y hacia abajo y considerando las dos caídas pronunciadas (2002 y 2009). Y si consideramos el período 2002–2013 la tasa promedio regional supera el 4%, alcanzando en algunos países a superar el 6 % de crecimiento económico.

Sin embargo, debe advertirse de los retrocesos producidos –sobre todo– en los últimos dos años a partir de la derrota electoral del *kirchnerismo* en Argentina y el golpe parlamentario en Brasil, sin olvidar el acaecido en Paraguay en el año 2012, y que truncara el intento de Fernando Lugo de transformar la realidad de aquel país. Asimismo, la coyuntura venezolana coloca al menos dos asuntos problemáticos, por un lado, la capacidad de los Estados Nacionales en el control de las variables básicas de sus respectivas economías y lógicamente su impacto en el bienestar y por otro, las limitaciones propias de una gestión en algunas esferas defectuosa o deficitaria, con escasa capacidad de autocrítica.

A fin de examinar con más profundidad el panorama de las políticas sociales en América Latina, particular y especialmente en Sudamérica, habremos de dar cuenta los aspectos más significativos vinculados a las manifestaciones contemporáneas de la cuestión social y las respuestas que los Estados, principalmente los de signo progresista, de izquierda o centroizquierda, han producido en los últimos años (2000-2015). En este sentido identificaremos los rasgos comunes que emparentan las políticas sociales en la región, más allá de la pluralidad de matices observables. Nuestra hipótesis señala la construcción de una

---

de los cuales alude claramente a la ola autoritaria y los sucesivos golpes de estado militares en prácticamente todo el continente, a excepción del proceso revolucionario cubano.

matriz de bienestar ( y más específicamente el sistema de protección social) de características semejantes en la mayor parte de América Latina, con innovaciones institucionales, con intervenciones públicas que combinan criterios e instrumentos similares y, sobre todo, a partir de un enfoque básico compartido por todos los gobiernos progresistas, que coloca el acento en los ciudadanos como sujetos y titulares de derechos sociales, económicos, civiles, políticos y culturales. Las nuevas matrices de bienestar se definen como el producto de una modificación en el campo de fuerzas en la pugna distributiva. Los actores sociales, los partidos políticos y los agentes económicos interactúan en procura de maximizar sus “ganancias” desde la perspectiva de intereses de clase y ello se manifiesta en el tipo, el quantum y la intensidad de las intervenciones estatales en la resolución o gestión de los problemas sociales que derivan de la pugna distributiva. Las izquierdas gestionaron el conflicto social y suavizaron los efectos que intrínsecamente produce el capitalismo a través de políticas públicas que mayormente inclinaron la balanza a favor de los sectores sociales más débiles. Sin embargo, la desigualdad social persiste en niveles intolerables, aun cuando el indicador de preferencia<sup>4</sup> para comparar naciones –el índice de Gini– se redujo apenas unas décimas en una década.

Es precisamente este indicador que expresa básicamente los alcances de las políticas públicas, porque es el objetivo de la equidad y la igualdad social el que distingue –con mayor nitidez que otros– la izquierda de la derecha en el gobierno. Ejemplos en América Latina de buenas prácticas para reducir la pobreza hay varios, pero muy pocos son los que dan cuenta de estrategias consistentes y más o menos sostenidas de igualación.

Las teorías acerca de la equidad, la justicia social y la pobreza pueden ilustrar y ampliar nuestras miradas en torno a las problemáticas actuales, no obstante, es el ejercicio del poder político el que deviene en decisiones y acciones –políticas públicas– con efectos igualadores, reproductores o polarizadores (ADELANTADO y

NOGUERA, 1999). Desentrañar los mecanismos que producen y reproducen desigualdades socioeconómicas en el marco de un patrón de acumulación capitalista, pone en evidencia las fronteras de lo necesario, lo posible y lo deseado. Las disyuntivas se vuelven en dilemas, éstas exigen actitudes audaces. La participación de la ciudadanía se hace más que necesaria, los caminos a recorrer demandan nuevos acuerdos o consensos, en otras palabras; la clave para traspasar aquellas fronteras está en la ampliación o maduración de hegemonías sociopolíticas ( coaliciones pro-bienestar) que conjuguen intereses diversos.

En resumen, en América Latina las evidencias parecen concluyentes en el sentido de mejoras muy importantes con relación al bienestar de la población, aun cuando resulten insuficientes en varios aspectos o dimensiones. Los gobiernos progresistas han superado largamente las pruebas de fiabilidad, capacidad y competencia en la gestión pública; a más de diez años de experiencias acumuladas en la conducción del Estado, los escenarios mediatos convocan a “radicalizar” los procesos de cambio, de lo contrario toda continuidad sin más, podría conducir a un reformismo inocuo *sine die*. En este recorrido, examinaremos específicamente los aciertos políticos que se expresan en los resultados e impactos en términos de bienestar y ejercicio de los derechos de ciudadanía. Asimismo, nos ocuparemos de los desaciertos o insuficiencias de las políticas públicas aplicadas, tanto sea a causa de un mal diseño, como a consecuencia de una deficiente implementación de los programas y proyectos sociales derivados del modelo en construcción. También analizaremos el itinerario reciente de las políticas públicas sociales con relación tanto a sus potencialidades en clave de promoción social, como a las limitaciones y restricciones estructurales que impiden proyectar transformaciones más profundas y duraderas.

La calidad de la democracia está íntimamente asociada a las posibilidades reales de ejercer los derechos sociales o, en otras palabras, toda vez que persistan situaciones de vulnerabilidad social, pobreza y exclusión, la democracia se verá seriamente lesionada. La relación entre equidad y democracia es en consecuencia, trascendente. Finalmente, colocaremos el acento en los desafíos políticos

<sup>4</sup> Aun cuando su uso sea limitado, parcial y esquemático, es el indicador que permite analizar –combinado con otros indicadores– series históricas y comparables universalmente.

para el conjunto de la región, los que exigirán respuestas contundentes y transparentes, asumiendo que hay interés y voluntad de las élites gobernantes, en avanzar cuali y cuantitativamente en la estrategia de desarrollo humano en un contexto económico ciertamente menos favorable que el pasado reciente. América Latina parece avanzar hacia modelos inclusivos, más justos e igualitarios, sin embargo, se constatan retrocesos y se observan deudas sociales acumuladas y pendientes; la cuestión es saber si se trata de un proceso consolidado o terminará siendo un breve paréntesis en la historia continental. La crisis brasilera cuyo impacto en toda la región es indiscutible, coloca el problema de la corrupción –que permea a izquierda y derecha todo el sistema político– y su efecto en la legitimidad de los gobernantes; en tanto que en Argentina el ensayo que pretende reinventar el neoliberalismo viene a cuestionar la vigencia de modelos alternativos y el riesgo de consolidar la *ola conservadora restauradora* en contraposición a la *ola progresista*.

### **Matrices emergentes de bienestar.**

Detallamos en esta sección algunos rasgos o características comunes de los sistemas de protección social que parecen fundamentales para comprender las claves en la construcción y reconstrucción de las matrices de bienestar en la Región que predominaron en la primera década y media del presente siglo.

El panorama global permite resaltar un dato fundamental en este sentido y es la continuidad de las orientaciones político-estratégicas y programáticas, al menos en varios de los países considerados, en virtud de los proyectos de transformación que sostuvieron los partidos y coaliciones políticas. Nuestro argumento subraya la variable política como factor de explicación de las trayectorias de reconfiguración reciente de los sistemas de protección social. Asimismo, es significativo el hecho de identificar alianzas y coaliciones de soporte que incluyen en mayor o menor grado al movimiento sindical, a los movimientos campesinos e indígenas, a ciertos agentes económicos comprometidos con el desarrollo ( empresariado nacional) y obviamente a los partidos progresistas que condujeron las victorias electorales en los respectivos países.

En este contexto político y económico, las trayectorias en términos de políticas sociales permiten observar determinados elementos comunes en buena parte de América Latina.

a) El regreso del Estado protector: en un sentido totalmente opuesto a las doctrinas del Estado minimalista; el cambio de orientaciones políticas se manifestó de manera explícita con el retorno del Estado Protector y Promotor. Dicho regreso tomó la forma de planes y programas sociales innovadores en el marco de una acción pública masiva, sostenida en el tiempo y con una importante movilización y aplicación de recursos presupuestales, simultáneamente a una práctica institucional mucho más reguladora, en el marco de un Estado más activo y comprometido en la arena pública. Aquel Estado, otrora interpelado o cuestionado por su excesiva burocratización y el despilfarro de los recursos públicos, volvió a tomar las riendas de algunos procesos institucionales de alto impacto. En este sentido debe anotarse sin duda, la regulación del mercado laboral y las consecuencias que ello implicó. La reinstalación de los ámbitos de negociación colectiva tripartita, en la que el Estado con frecuencia hubo de inclinar la balanza a favor del Trabajo, resaltó precisamente el papel proactivo que reasumió. En Uruguay, a modo de ejemplo, donde la tradición de la negociación colectiva estaba instalada desde la década de los cuarenta del siglo XX, aunque con interrupciones durante el período autoritario y parte de los noventa, tuvo consecuencias directas en la mejora del salario medio de los trabajadores. Algo similar aconteció en Argentina –hasta el 2015– con la reinstalación de la modalidad de negociación tripartita.

b) Los ciudadanos son sujetos de derechos: el abordaje de la vulnerabilidad social y de la pobreza como expresiones de la exclusión social cambió significativamente en los quince años considerados, sustituyendo la idea de considerar a los ciudadanos en aquella condición como “objetos de la asistencia pública” por el concepto de sujetos y titulares de derechos, colocando así una buena parte de la responsabilidad a cargo del Estado en generar las condiciones para el más pleno ejercicio de aquellos derechos, a todos por igual ( TERRA, 1990). Es preciso señalar, asimismo, las iniciativas públicas focalizadas en las poblaciones más históricamente desprotegidas

o vulneradas, tal el caso de las poblaciones indígenas, campesinas y afrodescendientes. Al respecto se registraron acciones, medidas y planes (Bolivia, Ecuador, Brasil), tendientes a garantizar los derechos sociales, económicos y culturales de aquellos sectores sociales.

Respecto al reconocimiento de los derechos humanos y civiles de las minorías, se han realizado importantes avances en países como Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú (con un número importante de población indígena), a partir de un emergente activismo por parte de los movimientos indígenas, favorecidos también por las nuevas tecnologías de la comunicación como la telefonía móvil, internet y redes sociales. (ÁLVAREZ ECHANDI y SÁENZ BRECKENRIDGE, , 2015)

c) Tensión entre universalidad y focalización: los dos criterios básicos en materia de políticas sociales – universalidad y focalización– se han mantenido en constante tensión; por un lado, se viene proclamando el acceso universal a la educación, la salud, la vivienda ( y por cierto que se han tomado medidas en ese sentido), pero de otro lado, persiste el criterio de focalización o de discriminación positiva para el acceso a prestaciones sociales no contributivas. Aun así, las modificaciones del régimen de asignaciones familiares en Uruguay y en Argentina (a modo de ejemplo) demuestran una intención de recorrer un camino hacia una universalización en el acceso, desanclada de la comprobación de medios y ampliando notablemente la cobertura de colectivos sociales. Asimismo, se introduce el concepto de focalización subsidiaria, esto es, una focalización complementaria que contribuye al ejercicio efectivo de los derechos por parte de sectores vulnerables que se encuentran en situación de desventaja económica y social en el punto de partida o por diferencia de posiciones en la estructura social (DUBET, 2012; ISM, 20013).

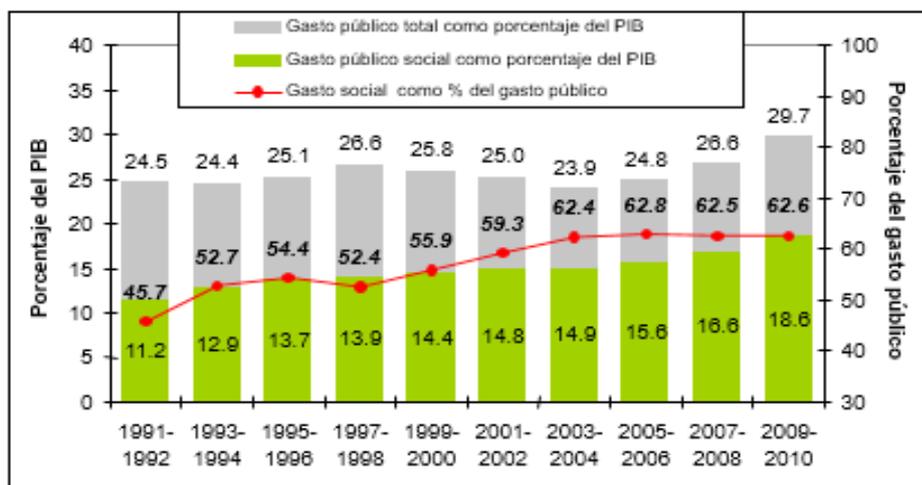
d) Expansión de las transferencias monetarias directas: la implementación de programas de transferencias condicionadas de renta es una impronta generalizada en América Latina. Precisamente con la llegada al poder político de los partidos de izquierda, la transferencia monetaria directa se erigió como un pilar sustantivo de las estrategias de combate a la pobreza y la indigencia. Vale remarcar que los impactos en

aquella dirección han sido altamente positivos, dado que la indigencia o extrema pobreza ha bajado de manera sensible y en menor medida bajaron los índices de pobreza. Sin embargo, el gasto aplicado en estos programas o planes no llegó –en ningún caso– a afectar más del 1% del PBI. Las condicionalidades –muy discutidas por otra parte– han evidenciado un incremento (aunque moderado) de la matrícula escolar y de la concurrencia a los diversos efectores de salud. Y en cuanto al impacto en la disminución de la brecha social o, dicho de otro modo, en la reducción de la desigualdad, los resultados no han sido plenamente satisfactorios, pese al descenso del coeficiente de Gini (como uno de los indicadores), en la pasada década.

e) Incremento del Gasto Público Social (GPS), asumido como Inversión Social: este es un dato relevante, si observamos que en América Latina el porcentaje destinado al gasto social se ubicaba en el 12.21% del PBI en 1990-91, para el año 2007-2008 aquel trepaba al 18% como promedio general y superaba el 20% en el MERCOSUR. Esto se explica en buena medida por el incremento en el sector salud y en educación y por el aumento relativo de la seguridad social. Aun cuando el GPS mantiene globalmente un carácter procíclico<sup>5</sup>, la mayoría de las naciones desarrollaron una política de expansión del gasto en coyunturas de contracción económica mediante transferencias, subsidios y estímulos al empleo, según lo reflejado en el siguiente gráfico de la CEPAL (Martínez, R., 2013).

<sup>5</sup> De todos modos cabe subrayar tal y como lo señalaba la CEPAL, que la crisis mundial desatada en el año 2008 fue absorbida por las economías nacionales en virtud de haber aplicado políticas contracíclicas, lo que “permitió” moderar la profundidad y la duración de su impacto (CEPAL, 2010) “De hecho, varias de las medidas de política de mercado de trabajo adoptados fueron el vehículo para que el mayor gasto fiscal llegara a la mayor medida posible a las personas, reflejando una preocupación por la igualdad” (CEPAL, 2010)

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL a/ Y DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL, Y PARTICIPACIÓN DE ÉSTE EN EL GASTO TOTAL, 1991-1992 A 2009-2010**  
(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

a/ Las cifras de gasto público total corresponden a cifras oficiales provenientes por lo general de la clasificación funcional del gasto público y pueden no coincidir con las originadas en el uso de la clasificación económica del mismo.

f) Otro elemento destacable es la intención manifiesta de abordar la integralidad de las intervenciones públicas; lo que significó la adopción de una perspectiva multidimensional y sistémica de los problemas sociales, una articulación entre políticas sectoriales y el abandono de un enfoque meramente compensatorio. En este sentido, se observaron procesos de reingeniería institucional, que incluyeron la generación de ámbitos transversales de coordinación de políticas públicas y la creación de ministerios de desarrollo social. Tal el caso de los Consejos de Coordinación de Políticas Sociales en Argentina y Uruguay, la Coordinadora Nacional por el Cambio en Bolivia, o ámbitos similares en Brasil y Ecuador directamente vinculados a las Presidencias.

g) La cuestión social volvió a ocupar un espacio jerarquizado en las agendas públicas de los gobernantes y de la sociedad en su conjunto; ello ha significado la recuperación de la centralidad del trabajo como mecanismo de integración, así como observar las nuevas realidades de la exclusión social y de la pobreza, identificando las formas históricas de discriminación hacia determinados colectivos sociales, pero asumiendo al mismo tiempo que las políticas sociales van dirigidas a toda la población. En tanto que el protagonismo y la participación de las organizaciones sindicales y campesinas se revitalizaron, a partir del impulso

de una agenda reguladora y promotora de la ampliación de los derechos y beneficios laborales. La conformación de coaliciones que involucraron a movimientos o actores sociales articulados con partidos políticos o agrupaciones de centro izquierda o izquierda, pudo haber contribuido decisivamente a incorporar las demandas sociales agregadas y consolidar un esquema más robusto en prestaciones económicas no contributivas, así como una expansión de servicios públicos en el área de salud y educación.

### Los aciertos de las políticas de inclusión social

Una primera vista general de las políticas sociales desplegadas en América Latina y más particularmente en Sudamérica nos permite establecer un balance muy positivo en varios sentidos.

En primer lugar, los efectos en la reducción de la pobreza e indigencia son notables si se tiene en cuenta la herencia dejada por las dos últimas décadas del siglo pasado. En efecto, puede afirmarse que la pobreza se redujo de manera importante en la primera década situándose en un 28,2% para fines del 2012, mientras que la indigencia se ubicaba en un 11,3 %. Sin embargo aquella tendencia se frenó en el 2014 para

registrar un leve retroceso en los indicadores en el 2015<sup>6</sup> (CEPAL, 2016).

En segundo lugar, la evidencia da cuenta de la disminución –aunque leve– de la desigualdad a consecuencia de una mejora importante del empleo, de las políticas redistributivas y del incremento de la accesibilidad a los servicios de salud y educación. En esta dirección ejemplificamos la evolución de la brecha social medida con el Gini para algunas de las naciones sudamericanas, tal como lo ilustra la siguiente tabla. Observamos que, todos los países dan cuenta de una reducción sostenida de la desigualdad (al menos hasta el 2012), aun cuando las tasas de crecimiento del PBI hubieran disminuido en comparación a los años anteriores.

**Tabla I.** Desigualdad por Gini 2000-2012 (urbano)<sup>\*</sup>

	2000	2003	2006	2009	2012
Argentina	0.544	0.578	0.549	0.510	0.475
Brasil	0.628	0.612	0.605	0.569	0.560
Bolivia	0.574	0.554	0.511	0.450	0.422
Venezuela**	0.468	0.470	0.447	0.416	0.405
Uruguay	0.447	0.464	0.457	0.433	0.380
Paraguay	0.511	0.529	0.490	0.438	0.432

Elaboración propia en base a CEPALSTAT Nota: en algunos casos un año inmediato posterior.

\* Datos más actualizados según fuente consultada.\*\* A nivel nacional (CEPALSTAT, 2014)

La mayor intervención del Estado en el mercado de trabajo y la expansión del gasto público social (asumiendo un carácter anticíclico), incluidos los programas de transferencia monetaria a los sectores más vulnerables explican en buena medida los logros positivos alcanzados en la mayor parte de Latinoamérica. No es exagerado insistir que el acceso de las fuerzas progresistas o de izquierda al ejercicio del poder político (expansión de planes sociales y algunas reformas tributarias) y el correspondiente control del aparato estatal ha sido –en gran medida– la causa principal que condujo la obtención de aquellos logros.

En tercer lugar subrayamos el cambio de los paradigmas o modelos de referencia

de las políticas sociales en buena parte del subcontinente, en este sentido se destacan los nuevos enfoques acerca del desarrollo social, consagrados en algunas Constituciones (Bolivia, Ecuador), que inspirados en las culturas indígenas autóctonas invocan el “buen vivir” o *sumak kawsay*, con sentido holístico como abordaje de la cuestión social, implicando una modificación de los diseños, formulación e implementación de las políticas públicas, sobre todo aquellas dirigidas a elevar la calidad de vida de las respectivas poblaciones. En otros casos, el viraje de enfoques de las políticas sociales, y este es uno de los mayores aciertos, supuso la incorporación del concepto “del ciudadano como sujeto de derechos” a ser garantizados por el Estado, abandonando el enfoque compensatorio como principal argumento de las intervenciones públicas. Ello no implicó desde luego el desconocimiento del papel de otros agentes en la provisión del bienestar.

En cuarto lugar, otro acierto fue la generación de ámbitos de participación ciudadana, tanto a nivel de control de la gestión burocrática como a nivel propositivo (véase el caso de los Centros de Referencia de Acción Social en Brasil, los Consejos Sociales en Uruguay o los Consejos Territoriales en Argentina, la CONALCAM en Bolivia), dando lugar a la participación de una multiplicidad de organizaciones sociales de base y considerando la pluralidad y heterogeneidad de las realidades territoriales locales.

En quinto lugar, también debe anotarse como aspecto positivo, la innovación en materia de ingeniería social como resultado de la creación de ministerios de desarrollo social y de ámbitos institucionalizados de coordinación de políticas sociales cuyos cometidos apuntaron a obtener una mejor articulación de las políticas de carácter “emergencial” con las sectoriales. Dicho de otra manera, se procuró la adecuada convergencia y articulación entre el polo contributivo de la matriz de bienestar con el polo no contributivo, a fin de obtener más eficacia y eficiencia de los programas, servicios y prestaciones sociales.

En sexto lugar, la expansión de los programas de transferencia monetaria –condicionada al cumplimiento de dos requisitos básicos en términos de asistencia y permanencia en las instituciones educativas y el control de la salud de los niños, niñas y adolescentes–, ha sido un rasgo común en prácticamente toda

<sup>6</sup> La pobreza se ubicaba aproximadamente en el 29 % mientras que la indigencia en el 12 %, según las proyecciones de CEPAL realizadas para el conjunto de la región.

América Latina. Dichos programas fueron y son la impronta de las redes de asistencia social complementados con numerosos y variados programas de capacitación, recalificación laboral, promoción social, de atención de grupos particularmente vulnerables y en situación de desventaja estructural por su propia posición de clase (DUBET, 2012); todo lo cual ha significado un esfuerzo superlativo en dirección a superar algunos factores fundamentales que operan en la reproducción de la pobreza y extrema pobreza. Mega-planes como el Bolsa Familia, Plan Jefes y Jefas de Hogar y Asignación Universal por Hijo, Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social y Plan de Equidad, Chile Solidario, Bono “Juancito Pinto”, Bono Desarrollo Humano, entre otros fueron y son aún, en muchos casos, la impronta más destacada en la atención de los sectores más carenciados (MIRZA, BANGO y LORENZELLI, 2010).

En séptimo lugar, en muchas naciones latinoamericanas se implantaron reformas sociales tendientes a reforzar los servicios públicos y las redes de protección social especialmente dirigidos a los niños y adolescentes. En este sentido se pueden destacar las reformas de la seguridad social; del régimen de asignaciones familiares en Uruguay y Argentina; la reforma de la salud en Brasil, la Misiones Bolivarianas en el área de la educación pública y la salud en Venezuela; los planes focalizados en las poblaciones indígenas en Bolivia y Ecuador. En suma, las políticas sociales se ajustaron (mucho más que la década de los noventa) a las necesidades y demandas específicas de numerosos colectivos históricamente excluidos de los beneficios del progreso científico y tecnológico.

Finalmente debe subrayarse la intencionalidad de regular los mercados, especialmente –aunque no exclusivamente– el mercado laboral, introduciendo reformas y mejoras para trabajadores rurales, para empleadas domésticas y trabajadores informales. Las tendencias a la disminución continua y casi ininterrumpida de las tasas de pobreza e indigencia por la generación de mayor oferta laboral fueron impactando directamente en la mejora de los ingresos familiares, al tiempo que las transferencias directas de renta monetaria a los sectores socialmente en peor situación socioeconómica contribuyeron decisivamente

a reducir la indigencia. En síntesis, los aciertos de las políticas sociales antedichos (mejor articuladas a las políticas económicas), impactaron decisivamente en la mejora de la calidad y condiciones de vida de millones latinoamericanos, a lo que agregamos, como dato alentador, el objetivo de los gobiernos de reconfigurar el sistema de protección social a fin de que los avances sean perdurables, sostenibles y capaces de responder a nuevas demandas y exigencias ciudadanas.

#### **IV. Desaciertos, tensiones y contradicciones de las políticas sociales latinoamericanas**

Desarrollamos brevemente algunos análisis críticos, sin por ello desmerecer o subestimar lo que ya adelantamos como los aciertos de las políticas sociales implementadas. Izquierdas en el poder político, progresismo de las orientaciones sociales y economía capitalista resultan una ecuación bizarra, esencialmente contradictoria y compleja de entender; así el panorama regional desde el inicio del Siglo XXI nos presenta un abanico de políticas sociales más o menos similares y con idénticas intenciones éticas. La persistencia de elementos o características de los modelos aplicados durante la hegemonía neoliberal (liberal-residualista) es evidente; por ello pueden formularse al menos tres críticas al respecto: a) se mantiene la focalización como uno de los ejes rectores de las políticas sociales para superar la pobreza e indigencia (a excepción de muy pocos programas de transferencia de renta); b) persiste el criterio de condicionar las prestaciones económicas; c) en tanto que los recursos financieros destinados a las transferencias monetarias directas no superan en ningún caso el 1 % del PBI.

En efecto, en primer lugar, la invocación de la universalidad como criterio orientador de las políticas sociales choca con el mantenimiento de la focalización sustentada en la necesidad de obtener mejores resultados a menores costos, además de alcanzar correctamente a los colectivos sociales destinatarios de los planes y programas sociales. No obstante, la incorporación del concepto de “focalización subsidiaria” en la retórica progresista intenta justificar aquella necesidad de focalización en virtud de las

condicionantes fiscales y de atenuar o minimizar las situaciones de desventaja en el punto de partida (DUBET, 2012), facilitando de este modo, el pleno ejercicio de los derechos sociales –consagrados normativamente– de los grupos más vulnerables. Este argumento es admisible, siempre que el acceso a las prestaciones, bienes y servicios públicos no esté necesariamente mediado por el criterio meritocrático. En otras palabras, la universalidad es compatible con la focalización, evitando por cierto los falsos dilemas, si y solo si, todas y todos los ciudadanos no deban comprobar su condición de pobre o indigente para recibir una contraprestación pública. No obstante, si recorremos el panorama general de la región en cuanto a intervenciones estatales relacionadas a los colectivos sociales vulnerables, observamos una variedad y multiplicidad de programas de relativa envergadura, siendo una característica común la aplicación de la focalización y de las condicionalidades. Estas aparecen con mayor fuerza en los programas de transferencias de ingreso.

En segundo lugar, de acuerdo al enfoque de Clasen y Clegg (2007), resulta imprescindible el cumplimiento de condiciones para hacer efectivos los beneficios o el ejercicio de algunos derechos sociales; así “para obtener una pensión se necesita cierta edad, para cobrar el seguro de desempleo haber trabajado un número determinado de meses, etc...” (CLASEN y CLEGG, 2007); clasificando aquellas condiciones en tres tipos bien distinguibles, a) las condiciones de categoría, es decir para acceder al “beneficio” debe ser jubilado, discapacitado, desempleado o pobre; b) las condiciones de circunstancia que establecen legalmente criterios de acceso, número de meses trabajados, años cotizados, baremos de discapacidad, número de hijos, etc... y finalmente c) las condiciones de conducta; las personas deben demostrar motivaciones, predisposiciones, reglas de comportamiento, tanto para acceder como mantener los beneficios (CLASEN y CLEGG, 2007). Resulta obvio que para acceder a la jubilación debe haberse aportado o cotizado durante el ciclo laboral como trabajador activo, de no ser así, el sistema previsional no podría sostenerse financieramente; asimismo para usufructuar el seguro de desempleo el trabajador debió haber quedado cesante de la actividad productiva. En tanto que, la categoría de “pobre”

debe atravesar por el “mean test”, es decir por la comprobación de medios (insuficientes) para ameritar su incorporación al plan o programa destinado a traspasar recursos monetarios o de otra naturaleza. Los costos transaccionales y administrativos, la determinación de algoritmos o de una batería de indicadores de admisibilidad y la conformación de burocracias especializadas convierten los programas de transferencia monetaria en complejos procedimientos a efectos de “dar en el blanco” en la población predeterminada, como potencial beneficiaria. Más allá del riesgo más real que teórico de contribuir con estos mecanismos a crear clientelas relativamente pasivas, hay otro problema más relevante y es la generación involuntaria de estigmas que recaen en los sectores sociales involucrados.

La pasividad o inhibición de los esfuerzos familiares o individuales para salir de la situación de pobreza no ha sido de todos modos una práctica generalizada como consecuencia de las transferencias monetarias; pero sí lo ha sido la estigmatización y calificación peyorativa de los pobres como receptores de beneficios que la sociedad toda les transfiere. Y este problema nos conduce precisamente al otro aspecto por veces criticado por insuficiente, relacionado a las condicionalidades de conducta. El razonamiento es simple; toda vez que se requiera de una ayuda estatal, el individuo pobre deberá no solo dar cuenta de su propia condición (sometiéndose a innumerables pruebas, entrevistas duplicadas o multiplicadas, examen de las condiciones físicas o materiales de su vivienda, etc...), sino que además, una vez incluido en el programa tendrá que cumplir con las dos clásicas condiciones, las asociadas a la salud (controles médicos de los hijos o de los embarazos), y la educación (matriculación y permanencia en las instituciones de enseñanza primaria y secundaria), por tanto sujeto a la “modificación” de su conducta ciudadana. Subyace en este sentido la idea de que la pobreza podría superarse modificando las pautas comportamentales y las conductas propias de los colectivos vulnerables, que por otra parte en ocasiones se vinculan con la delincuencia, el consumo problemático de sustancias psicoactivas y la desintegración de los núcleos familiares. Por otra parte, las condicionalidades de conducta suponen

una manera de desnaturalizar los derechos sociales, transformándolos en obligaciones, lo que evidentemente es una contradicción con la propia definición de ciudadanía en sistemas democráticos-republicanos.

En suma, la focalización y las condicionalidades constituyen una díada acoplada a un formato de programas sociales que mantienen características propias de los modelos aplicados desde un enfoque típicamente neoliberal y distanciado del universalismo de bienestar. No por ser difícil de tramitar políticamente la modificación de aquellos criterios, deja de ser válida la opción de su eliminación; los efectos predecibles de esta eventual medida encaminarían las matrices de bienestar y los sistemas de protección social hacia trayectos más justos y no menos eficientes que los actuales dispositivos vigentes.

Nuestra crítica a los resabios del modelo liberal-residualista no desmerece lo que parece evidente; la disminución sensible de las tasas de pobreza e indigencia también fue un efecto del enfoque renovado de políticas sociales, pero que mantiene tensiones y contradicciones normativas, metodológicas y ético-políticas.

En tercer lugar, en el orden fiscal, la afectación de menos del 1% del PBI con destino a los programas de transferencia monetaria refleja los costos relativamente bajos, no obstante, la magnitud y el volumen financiero que implican, sobre todo en Brasil o Argentina. Por su parte, los montos que se transfieren a los hogares no son muy grandes, aunque comparativamente a los ingresos de las familias situadas en el umbral de la indigencia o de la pobreza, aquellos hacen la diferencia en cuanto a contribuir para superar las líneas (Línea de Pobreza y Línea de Indigencia) demarcadas como los límites de condición de categoría. Más aún, estas transferencias monetarias colocan a los individuos en una frágil y precaria situación por temor a su pérdida sea por incumplimiento de las condiciones de conducta o incluso si la mejora de sus ingresos netos los ubica por encima de la línea de pobreza o de indigencia.

Finalmente queremos subrayar otro elemento trascendente de las políticas públicas, y es que se han diseñado e implementado planes para combatir la pobreza, con resultados alentadores tal como quedó demostrado; sin embargo, la pobreza no se puede entender sin

su contracara; la riqueza concentrada en pocas manos, lo que obliga a formular respuestas congruentes y de alto impacto en las dos expresiones contemporáneas de la desigualdad social. Dicho de otro modo, aquellas estrategias tienen limitaciones estructurales si concordamos que la reproducción de la pobreza persiste en función del modo en que se organizan los factores de producción, distribución y consumo de bienes y servicios en sociedades capitalistas. Las políticas sociales han aligerado o disminuido considerablemente los efectos del capitalismo en crisis, pero son incapaces por sí solas de eliminar la pobreza o equilibrar sensiblemente el reparto de la riqueza en el marco del actual sistema económico.

### **Democracia y equidad, la deuda impostergable.**

Con acciones significativas y de amplio espectro, casi todos los Estados latinoamericanos han respondido con eficacia más que satisfactoria a la problemática de la pobreza, sin embargo, poco se avanzó hacia la reducción de la brecha social. Esto es, aun cuando se registraron descensos leves del coeficiente de Gini, persisten altos niveles de desigualdad social. Más aún, los grupos en el quintil más alto se beneficiaron del crecimiento económico, sin perder poder adquisitivo real e incluso incrementándolo. Este panorama refleja la insuficiencia y las limitaciones de las políticas públicas, tanto las implementadas en la esfera de la reproducción de la fuerza de trabajo y de la protección social, como en la dimensión de la producción. Los ingresos laborales han tenido una evolución positiva, pero no alcanzaron para impactar decisivamente en la disminución de las diferencias de captación de la riqueza generada por el conjunto de las fuerzas productivas.

Las políticas tributarias denotaron una cierta tendencia a la progresividad, desafectando a los sectores más vulnerables y reduciendo parcialmente la carga impositiva hacia los mismos, aun cuando debe recordarse que los impuestos al consumo siguen teniendo una alta participación en la recaudación fiscal. Tal como se afirma en un documento de la CEPAL,

“[...]A pesar de que, de manera general y aun con luces y sombras, se puede decir

que la trayectoria observada en relación con la recaudación tributaria en la mayor parte de América Latina ha sido positiva, ello no puede ocultar las limitaciones de los sistemas tributarios de los países de la región. Estas podrían agruparse, de manera esquemática, alrededor de tres características básicas que se repiten con mayor o menor intensidad en todos los países de la región: la carga impositiva es baja (salvo pocas excepciones) y volátil, la estructura tributaria es desequilibrada y está sesgada hacia los impuestos indirectos y los niveles de incumplimiento son muy elevados<sup>7</sup> (KACEF, 2012).

Por otra parte, merece subrayarse el papel de los movimientos sociales en el sentido de – sin abandonar sus reivindicaciones– acompañar las orientaciones más significativas en el orden social que impulsaron los Estados, reconvertidos en actores protagónicos de los procesos de transformación de las matrices de bienestar. La relación entre democracia y equidad es intrínseca a los modelos de integración social; en otras palabras, no existen garantías de estabilidad institucional si no se resuelven las diferencias existentes en el ejercicio igualitario de los derechos civiles, sociales, económicos y políticos. La creciente disconformidad de importantes sectores sociales respecto a los resultados de las políticas públicas registradas en varias naciones latinoamericanas, coloca precisamente el foco en las insuficiencias del actual modelo de inclusión social. Si bien aquella se manifiesta en acciones colectivas fragmentadas, con expresiones multivariadas y extremadamente heterogéneas, no cabe duda que el mensaje de las sociedades latinoamericanas fue y parece ser una advertencia para los gobiernos que pretendan continuar en el ejercicio del poder.

Sea porque las desigualdades estructurales siguen intactas o también porque los avances cualitativos de las democracias generan demanda agregada, los Estados están exigidos a ofrecer respuestas consistentes y congruentes con las necesidades emergentes. A una democracia más sustantiva que procedimental, le corresponde un sistema genuinamente equitativo. Esto supone que los máximos esfuerzos deban dirigirse a

la superación de la pobreza, a garantizar el ejercicio de los derechos de ciudadanía y al mismo tiempo, intervenir decisivamente en la reducción sustantiva de la desigualdad socioeconómica. Precisamente, este es un aspecto esencial –sobre todo– para los gobiernos progresistas que pretenden impulsar la igualdad y la solidaridad como premisas de su gestión, al tiempo que promueven mecanismos y espacios de participación social. A tales propósitos, las campañas masivas de combate a la pobreza son absolutamente indispensables; no obstante, entre la batería de políticas públicas, no se visualiza la misma intensidad y dedicación de esfuerzos y recursos para disminuir la brecha entre ricos y pobres. La supuesta movilidad social no se genera automática y exclusivamente con la generación de empleo, sobre todo si consideramos que la informalidad sigue teniendo un peso muy alto en las economías latinoamericanas, al tiempo que muchos de los empleos creados genuinamente no ofrecen retribuciones salariales suficientes. La necesidad de convenir un nuevo pacto fiscal (CEPAL, 2012), reside en el compromiso de los diferentes clases y colectivos sociales, de los agentes económicos, de los partidos políticos, de los movimientos sociales y del propio Estado.

La consolidación y profundización de los sistemas democráticos necesita, entre otros elementos, cambios radicales de las estructuras tributarias, de modo que se incremente la imposición fiscal al capital y se aligere la correspondiente al trabajo, se reduzcan los impuestos indirectos como el IVA<sup>8</sup> y se acuerden políticas de mejora de los salarios. La etapa que está recorriendo América Latina es crucial, son tiempos de redefiniciones estratégicas y programáticas, tiempos de repensar y decidir democráticamente cuál es el “modelo” o si se prefiere, cuál es el proyecto de nación que se aspira a construir para las generaciones presentes y futuras.

Las turbulencias por las que atraviesan algunas naciones (Argentina, Brasil, Venezuela, entre otras), exigen un análisis riguroso de sus causas, de sus efectos a corto y mediano plazo, así como de los itinerarios probables en un contexto internacional de aparente retroceso progresista

<sup>7</sup> Kacef, O. *Política tributaria, espacio fiscal y equidad en REFORMA FISCAL EN AMÉRICA LATINA. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?*, CEPAL, 2012.

<sup>8</sup> El Impuesto al Valor Agregado es básicamente un impuesto directo al consumo.

y notoria radicalización de las posturas más conservadoras. Corresponde introducir una vez más, la dimensión ética e ideológica. Abandonar las utopías y reemplazarlas por un pragmatismo que empañe las perspectivas de transformación, conduciría inevitablemente al mantenimiento de los clivajes que reproducen la pobreza y la desigualdad social. El conjunto de las políticas públicas observadas en el subcontinente pone de manifiesto las contradicciones de un “modelo” que no se sustentará a largo plazo. En este contexto, las políticas sociales que específicamente juegan un papel preponderante en la reproducción de la fuerza de trabajo y brindan protección social a las familias, debieran revisar algunos de sus aspectos estratégicos (fines y objetivos) y metodológicos (técnicas e instrumentos), a los efectos de ampliar la cobertura poblacional, generar itinerarios de rápida movilidad social ascendente y derrumbar la mitología heredada en torno a la pobreza y los pobres. Y ello implica inequívocamente tomar decisiones de orden político.

La equidad supone asegurar la existencia de una estructura de oportunidades para que millones de ciudadanos y ciudadanas de nuestra América Latina vivan con dignidad, mientras que la igualdad es una aspiración para que las diferencias no sean impuestas por un mercado que condena a muchos y encumbra a unos pocos. Una trayectoria hacia la igualdad y la equidad social exige actuaciones emblemáticas y contundentes. Hace falta un Estado Social más robusto, más jugado por las clases populares, más abierto a la participación, dedicado al impulso de la autonomía de los sujetos. Se trata de concebir nuevas relaciones sociales, transformando las mismas bases sobre las cuales construir sociedades igualitarias, equitativas y solidarias. De este modo, la democracia se revificará, se consolidará como el sistema más apto para regular los conflictos presentes y confirmará que es la única vía de inclusión social. Las condiciones materiales para diseñar e implementar innovadores instrumentos o modalidades de integración social, están dadas, en tanto que las condiciones subjetivas o simbólicas también, solo hace falta voluntad política para abordar la tarea con audacia, imaginación y sin prejuicios.

### **Propuestas radicales en contextos reformistas**

La disyuntiva entre profundizar las transformaciones iniciadas hace más de una década o mantener más o menos la misma estructura y ordenamiento social se presenta cada vez con más urgencia para definir los rumbos en el mediano plazo. Uno de los caminos posibles en esta etapa es el continuismo sin demasiados cambios, lo que genera sin duda cierta tranquilidad y certeza para todos. Es evidente que los resultados sociales y económicos obtenidos por la mayoría de los gobiernos de izquierda en América Latina avalan la estrategia continuista.

No obstante, las políticas sociales implementadas –aún con sus buenos resultados –no pudieron ni pueden por sí mismas resolver algunos de los problemas que se arrastran desde hace mucho tiempo. Sin perder de vista los enormes avances y logros obtenidos en el campo social, antes bien, precisamente a partir de ellos, los gobiernos y los partidos políticos progresistas debieran redefinir el proyecto de integración social que funda las intervenciones públicas dirigidas al abordaje de la cuestión social contemporánea.

Por un lado, la insuficiencia de las políticas laborales exige considerar la situación de miles de trabajadores que están incluidos precariamente en el mercado de trabajo. La informalidad y el subempleo que aún se mantienen en niveles importantes, debe ser una de las preocupaciones centrales; del mismo modo las bajas retribuciones salariales resultan insuficientes para garantizar una buena calidad de vida de una proporción significativa de la población.

Por otro, la reconfiguración de los sistemas de protección social no alcanza para generar las condiciones igualitarias en el ejercicio pleno de los derechos sociales, económicos y políticos. En consecuencia, el otro camino posible es profundizar los cambios, a fin de transitar por rutas de mayor equidad, justicia y autonomía ciudadana. He aquí entonces uno de los principales dilemas de los gobiernos y partidos de izquierda: ¿cómo continuar dando respuestas concretas a los pueblos y simultáneamente modificar la estructura que produce y reproduce la pobreza y la desigualdad social? La posmodernidad es ahora cuestionada, y va más allá incluso

de las lógicas de acumulación del capital y de producción, distribución y consumo, para situarse en el centro justo de las nuevas formas de la democracia y la civilización.

En este contexto y en el abanico de opciones instrumentales identificamos una alternativa, por cierto, innovadora y removedora, planteada hace ya varias décadas: la implementación de una renta básica universal e incondicional. Desligar la provisión de un ingreso ciudadano –tanto sea del mercado o propiamente de la capacidad contributiva al sistema– es una de las formas que podría asumir un modelo de protección revolucionario y progresivo, siempre y cuando estuviera acompañado y asociado a un conjunto de reformas tributarias, económicas e institucionales, en un contexto de reconstrucción de un Estado de Bienestar acorde a los desafíos contemporáneos. La idea no es nueva, el fundamento ético se sustenta en el concepto del ser ciudadano y sujeto de derechos (RAVENTÓS, 2008). Desde luego que tal ingreso no reemplazaría las prestaciones asociadas al polo contributivo (jubilaciones y pasividades) y al mismo tiempo se complementarían con los dispositivos de protección social existentes, posibilitando precisamente un ajuste de las múltiples y variadas transferencias vigentes (unificándolas o simplificando la red de asistencia social), obteniendo mayores impactos e incluso más eficiencia de la matriz de bienestar (disminuyendo costos administrativos y transaccionales), evitando asimismo posibles duplicaciones u omisiones. La forma de abordar el debate en torno a esta propuesta exige un desprendimiento de los prejuicios y prenociones, a fin de incorporarla en el portafolio de instrumentos viables que conformen un nuevo núcleo de políticas sociales que gradualmente resuelvan los problemas de la desigualdad estructural en América Latina. La Renta Básica Universal (en adelante RBU) es a la democracia social lo que el Sufragio Universal a la democracia política. En efecto, tal y como el sufragio universal resultaba ser una propuesta utópica hace apenas un siglo atrás, la idea de otorgar a cada ciudadano una renta básica universal e incondicional parece hoy, también impracticable o inviable, es decir una utopía más. Fuere por razones fiscales, financieros, institucionales o culturales, la RBU es resistida por derecha y por izquierda. Sin embargo, hay más voces que ayer que la

proclaman como alternativa realista, pertinente y oportuna en un mundo que no resolvió ni las hambrunas en algunas partes del planeta, ni la extrema pobreza y la pobreza en la gran mayoría de las naciones y mucho menos, la obscena desigualdad contemporánea. Y una pregunta clave es ¿qué resuelve o aporta esta opción? O, dicho de otro modo; ¿es acaso una solución definitiva?

En primer lugar, la RBU apunta a la emancipación y autonomía de los ciudadanos, contribuyendo significativamente a consolidar y profundizar la democracia. En efecto, si bien no constituye el antídoto para evitar el clientelismo político, reduciría de manera importante el margen para la ocurrencia de un fenómeno que aún no ha desaparecido de las prácticas políticas. Paralelamente, sería un factor que – en la medida que genera más libertad – haría más transparente la política.

En segundo lugar, para qué, por qué y qué beneficios acarrearía la implantación de la RBU ¿Para qué? Para avanzar en términos de justicia y libertad, para asegurar la existencia material de todas las personas. ¿Por qué? Porque todos tenemos derecho a vivir dignamente y el trabajo no lo garantiza para todos por igual y todos los dispositivos de asistencia social son insuficientes. ¿Qué beneficios conllevaría? Lo dicho, una base para subvenir a las necesidades básicas; un factor que contribuye a mejorar la capacidad de negociación de los trabajadores; una inyección financiera fuerte para el mercado local; más libertad para destinar el tiempo de cada uno según los intereses personales; una simplificación de los instrumentos de transferencia monetaria (se acabaría la focalización cada vez más sofisticada); se suprimirían mecanismos burocráticos destinados a identificar a los pobres, reorientando las capacidades técnicas con otros objetivos sociales. En suma, la RBU sería un vector fundamental en el polo no contributivo de la red de asistencia y protección social.

En tercer lugar, la RBU no puede pensarse ni imaginarse descontextualizada o al costado del sistema general de protección social, en otras palabras, si se prefiere, debe necesariamente proyectarse como un componente más de un renovado régimen o matriz de bienestar que parece emerger en la región. Es decir, no me imagino que la RBU funcione independientemente de los

dispositivos públicos existentes, reforma social mediante, cumpliendo un papel preponderante pero complementario al fin. Asimismo, es difícil proyectar una RBU sin ajustes en el esquema tributario, de tal modo que asegure su viabilidad fiscal por un lado y por otro, tenga efectos o impactos redistributivos -significativos- de la riqueza nacional.

En cuarto lugar, la RBU no es igual a los programas de transferencia monetaria que se han expandido por toda América Latina hace casi dos décadas, precisamente por ser ingresos condicionados; ni tampoco por su criterio de focalización en los más pobres. Es el estatuto de ciudadano, o más allá, el hecho de ser persona y, por tanto, sujeto o titular de derechos sociales, económicos, culturales y políticos que lo constituye en receptor de la RBU.

En quinto lugar, debo precisar que hay versiones o enfoques desde la derecha y desde la izquierda. Sea desde una perspectiva ultra liberal que fuera planteada por Friedman (1962), el Impuesto Negativo a la Renta, o desde una perspectiva progresista o de izquierda, como la que han desarrollado Raventós (2008) o Lo Vuolo (2008). Y la diferencia es relativa al papel del mercado y del Estado en la provisión de servicios y prestaciones sociales. Si la primera versión apunta a resolver el bienestar en el mercado a partir del ingreso mínimo que cada persona o familia reciba, esto implicaría la remercantilización del bienestar en su expresión más extrema. La otra versión refiere a un ingreso universal e incondicional como parte de un paquete de medidas, en las que los servicios públicos estatales no pierden su papel fundamental, de vocación y carácter universalista.

En conclusión, los partidos de izquierda que aún hoy gobiernan en varios países latinoamericanos, debieran revisar las políticas públicas implementadas en el marco de una estrategia más agresiva de reducción de la pobreza y la desigualdad social. Caso contrario, las posibilidades de retorno de las fuerzas restauradoras (tal y como acontece ahora mismo en Argentina, Brasil y Chile), pudieran eventualmente generalizarse, revirtiendo gran parte de los logros alcanzados en la región e hipotecando por largo tiempo las esperanzas de las mayorías populares todavía en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

## Bibliografía

Adelantado, J. y Noguera, J.A. (1999) **Reflexionando sobre las relaciones entre política social y estructura social** en Seminari d'Anàlisi de Polítiques Socials. Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Sociologia (SAP.S) 08193 Bellaterra (Barcelona). España.

Álvarez Echandi, I. y SÁENZ BRECKENRIDGE. S. (2015) **Las Políticas Sociales en América Latina y el Caribe: perspectivas y desafíos** en Políticas sociales en América Latina y el Caribe: Escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades Editores: Adrián Bonilla Soria Isabel Álvarez Echandi Stella Sáenz Breckenridge. CLACSO, CAF. Buenos Aires.

Bobbio, N. (1995) **Las claves del debate: de derecha a izquierda**. Ed. Taurus. Madrid

Borón, A. (2008) **Socialismo Siglo XXI: ¿hay vida después del neoliberalismo?** Ed. Luxemburg. Buenos Aires.

Cantamutto, (2013) F.J. **¿Giro a la izquierda? Nuevos gobiernos en América Latina**. RELACSO.FLACSO. México. <http://relacso.flacso.edu.mx>

CEPAL (2016) **Panorama Social de América Latina 2015** Publicación de Naciones Unidas. ISBN: 978-92-1-058486-9 (versión pdf). Santiago de Chile.

Clasen J. y Clegg, D. (2007): **Levels and levers of conditionality: measuring change within welfare states**, en J. Clasen y N. Siegel (eds.), Investigating welfare state change. The dependent variable problem in comparative analysis, Londres, Edward Elgar.

DE Armas, G. (2015) **Nuevos modelos de welfare en América Latina. Debates teóricos y trayectorias recientes en ESTUDIOS - N° 33 -ISSN 0328-185X**

Dubet, F. (2012) **Los límites de la igualdad de oportunidades** en **Revista Nueva Sociedad** No 239, mayo-junio de 2012, ISSN: 0251-3552.

Gargarella, R. (2014) **La izquierda que no es. Sobre el concepto de "izquierda" en The Resurgence of the American Left** en **Política y gobierno**. Volumen XXI. N°2. Buenos Aires.

Kacef, O. **Política tributaria, espacio fiscal y equidad en REFORMA FISCAL EN AMÉRICA LATINA. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?**, CEPAL, 2012.

Katz, C. (2006) **Socialismo o neodesarrollismo** en Rebelión, [www.rebelion.org](http://www.rebelion.org)

Levitsky S. y Roberts K. M. (2011) **The resurgence of the Latin American left**. The Johns Hopkins University Press. Baltimore.

LO VUOLO, R. M. (2008) **El ingreso ciudadano frente a la (aparente) renovación de la política social en América Latina** en Seminario iberoamericano “Renta básica universal: ¿derecho de ciudadanía?” Perspectivas europeas y latinoamericanas. MIDES, Montevideo.

Martínez, R. (2013) **Gasto-Inversión en Protección Social en América Latina** en Seminario internacional “**Políticas públicas para la igualdad: Hacia sistemas de protección social universal**”, CEPAL, Montevideo

Mirza, Ch. A., Bango, J. y Lorenzelli, M. (2010) **¿Es posible un nuevo Estado de bienestar en América Latina?: La reconfiguración de las matrices de bienestar en el Mercosur**. CEALCI, Fundación Carolina. Madrid.

Petras, J. (2008) **Latin American’s ‘New Left’ In Crises. As the ‘Free Market’ Collapses**. [www.lahaine.org](http://www.lahaine.org)

Raventós, D. (2008) **Renta Básica de ciudadanía. Filosofía, economía y política en “Renta básica universal: ¿derecho de ciudadanía?”** Perspectivas europeas y latinoamericanas. MIDES, Montevideo.

Rojas, R. (2013) **De la crítica a la apología La izquierda latinoamericana entre el neoliberalismo y el neopopulismo** en **Revista Nueva Sociedad**. No 245. ISSN: 0251-3552, [www.nuso.org](http://www.nuso.org).

Terra, J.P. (1990) **Luces y Sombras de las Políticas Sociales**, en **Notas del CLAEH** N° 60. Montevideo. Uruguay.