

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS



El viraje neoliberal de la política social y la búsqueda de alternativas en América Latina

Mercedes Gabriela Vázquez Olivera

Asesora: Dra. Margarita Favela Gavia

Octubre de 2008

Tesis para obtener el grado de Maestra en Estudios Latinoamericanos



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

	Pág.
Introducción	3
Capítulo I	
ALGUNOS CONCEPTOS Y CRITERIOS PARA EL ANÁLISIS	10
1. Política social y modelos de desarrollo	12
2. El debate en torno al Estado de Bienestar	26
3. Sobre el estudio de la política social en América Latina	33
4. Para pensar una política social alternativa	37
Capítulo II	
LA OFENSIVA NEOLIBERAL EN EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA SOCIAL	41
1. El tránsito hacia el neoliberalismo	44
2. Abandono de las políticas de protección en el mercado de trabajo	55
a) Caída del salario real	
b) Incremento del desempleo y el empleo informal	
c) Inducción de la flexibilidad en el mercado de trabajo	
3. Subordinación de la política social a la lógica del mercado	69
a) Reducción del gasto social	
b) Privatización selectiva y descentralización	
c) Focalización y programas de combate a la pobreza	
Capítulo III	
UN NUEVO ÉNFASIS EN LA CUESTIÓN SOCIAL	97
1. Pobreza, desigualdad, exclusión	99
2. La elección de gobiernos con discursos antineoliberales	109
3. Un nuevo énfasis en la cuestión social	117
Capítulo IV	
CONTINUIDADES Y RUPTURAS	127
1. Sobre la articulación de la política económica y política social	128
2. Orientación y prioridades de la intervención del Estado	144
3. Programas prioritarios y derechos sociales	157
a) Programas focalizados y condicionados	
b) Focalización territorial y tendencia a la universalidad	
Reflexiones finales	175
Bibliografía	186

INTRODUCCIÓN

Un alumno de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM me preguntó recientemente por qué es necesario escribir una justificación para realizar un trabajo de investigación, esgrimió el argumento de que, desde su punto de vista, no es necesario tener una justificación para que una persona busque dar respuesta de manera sistemática a las inquietudes surgidas de sus vivencias, lecturas, observaciones, clases... y que el simple hecho de que esa inquietud sea suficientemente fuerte como para embarcarse en un proyecto de esa naturaleza es una razón más que suficiente para hacerlo.

Frente a tal argumento me fue difícil encontrar una respuesta, creo que es una afirmación válida especialmente para las investigaciones que comúnmente llamamos tesis y que generalmente son leídas sólo por unos cuantos, los profesores que tienen que hacerlo y quizá algunos familiares y amigos interesados en el tema o que le tienen cariño a quien escribe. Pese a ello uno siempre aspira a que el trabajo realizado pueda aportar algunas ideas, o al menos cierta información, a alguien más que a uno mismo; en ese sentido no soy la excepción y por ello me permito, a manera de introducción, hacer una breve referencia al por qué de este trabajo buscando orientar su lectura.

Mi inquietud por entender los postulados básicos del neoliberalismo, su instrumentación en México y su relación con la pobreza y la desigualdad social dio lugar hace unos años a mi tesis de licenciatura. La investigación realizada en ese entonces implicó un primer acercamiento al tema de la política social, especialmente en su relación con el proceso de rápido empobrecimiento que tuvo lugar en la población mexicana durante la década de los años ochenta y con la instrumentación de programas focalizados a través de los cuales el gobierno federal buscó darle respuesta.

Pero fue sin duda en los años en que trabajé en la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal (GDF), durante la administración de Andrés Manuel López Obrador, cuando el espacio de la política social cobró en mí una dimensión más cercana a la realidad y un nuevo sentido. Esa experiencia me permitió constatar que la discusión en torno a cómo concebir y organizar la política social y, sobre todo, la puesta en práctica de determinadas decisiones, impactan de manera decisiva en el bienestar de los distintos grupos sociales y en las perspectivas de desarrollo de las próximas generaciones.

Quizá lo que me resultó más significativo del trabajo realizado durante esos años fue que se buscaba no sólo poner en marcha programas con características que permitieran diferenciar claramente al GDF del gobierno federal, sino construir, en la práctica, una perspectiva de política social que rompiera con la visión neoliberal poniendo en el centro de las acciones de gobierno el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales.

Tanto la práctica como la investigación que implicaba esa tarea hacía evidente todos los días que, como señala Anibal Quijano (2004), más de treinta años de neoliberalismo¹ han significado para América Latina estancamiento económico, continuada y creciente polarización social, altos índices de desempleo y predominio del empleo precario, incremento de la pobreza y procesos regresivos en la distribución del ingreso. Era necesario entonces ubicar en esos procesos a la política social, revisar cómo la orientación neoliberal había cobrado forma en ese espacio y, especialmente, tratar de identificar las posibilidades y limitaciones de la política social en la construcción de alternativas.

De ahí la inquietud por recapitular sobre el viraje neoliberal en América Latina, de intentar una reconstrucción que permitiera un panorama general del brusco cambio producido en la orientación de la política social a lo largo de las

¹ Varios Autores, entre ellos Anibal Quijano (2004) ubican el golpe militar de Pinochet en Chile como el inicio del proceso de neoliberalización del capitalismo en América Latina, aunque éste se ha desarrollado con distintos ritmos y especificidades en cada uno de los países de la región.

décadas de los ochenta y noventa, destacando los principales mecanismos utilizados, las tendencias que se desataron y, sobre todo, los puntos nodales en contraposición a los cuales habría que pensar una política social alternativa.

Esta inquietud no podía resolverse a través de un estudio de caso, pero tampoco sin recurrir a los que afortunadamente han realizado distintos investigadores con relación a la instrumentación del neoliberalismo en América Latina, lo ocurrido en los distintos países de la región en el ámbito de la política social, y sobre las reformas y programas específicos. A partir de ellos, en la búsqueda de una visión general y de conjunto, me propuse recuperar y organizar los principales argumentos y mecanismos del viraje neoliberal en el ámbito de la política social, retomando los elementos más significativos de su conceptualización y ejemplificando su instrumentación con las formas específicas que asumieron en algunos países de la región.

Pero construir un panorama general de la política social en la historia reciente de América Latina implicaba, necesariamente, un acercamiento a las experiencias que se empezaron a gestar en algunos países desde los gobiernos que se autodefinen de izquierda o centro izquierda que en años recientes accedieron al poder a través de procesos electorales.

Si bien las políticas neoliberales lograron imponerse fácilmente en nuestra región durante la década de los años ochenta pese a cierta resistencia de algunos sectores, a partir de los años noventa las protestas y movilizaciones contra los procesos que estas políticas desataron se intensificaron convirtiéndose en algunos casos en verdaderos estallidos sociales.

A la par del crecimiento de la resistencia popular y la deslegitimación del neoliberalismo, en algunos países de América Latina tuvo lugar la elección de gobiernos nacionales y locales con discursos antineoliberales que, desde distintas perspectivas y con diferentes planteamientos, parecieran propugnar un nuevo capitalismo nacional. Estos gobiernos que sustentaron sus triunfos electorales en un discurso abiertamente antineoliberal han planteado la necesidad de resolver los

más apremiantes problemas sociales como elemento central de sus programas de gobierno, imprimiendo un nuevo énfasis en la cuestión social.

Era de suponer que poner en el centro de sus programas la cuestión social implicaba una nueva orientación de la política social definiendo prioridades y lineamientos con relación a la articulación entre ésta y la política económica y, especialmente, con relación a la forma de asumir la responsabilidad estatal en la prestación de servicios básicos, buscando construir alternativas al régimen neoliberal.

De ahí que la selección de los países a considerar para el panorama general que me propuse construir no fuera casual, el análisis del periodo de tránsito hacia el neoliberalismo y de profundización de esas políticas en el ámbito de la política social tendría que abrirme la posibilidad de contrastar, aunque fuera en términos muy generales, la orientación neoliberal y las concepciones en las que se fundamentan las experiencias que en años recientes empezaron a gestarse en América Latina.

A diferencia de lo ocurrido para la instrumentación de regímenes de política social neoliberal, para la construcción de alternativas no existen modelos ni recetas y se trata de experiencias que aún se están construyendo; de ahí que, a manera de hipótesis de trabajo, me propuse identificar en algunas de esas experiencias aquellas características en su conceptualización que me permitieran apuntar en esos procesos tanto continuidades como rupturas con la perspectiva neoliberal.

La revisión del viraje neoliberal en la región y de los planteamientos a través de los cuales los gobiernos surgidos de fuerzas de izquierda y centro izquierda imprimieron un nuevo énfasis en lo social, así como de los lineamientos, medidas y programas puestos en marcha, me llevaron a considerar que el principal referente para la identificación de esas continuidades y rupturas es el tema de los derechos sociales y la forma de concebir la responsabilidad del Estado con relación a ellos.

Considero que cualquier esfuerzo de sistematización y análisis de esas propuestas contribuyen a reorientar el debate en torno a cómo concebir y organizar la política social, aportando elementos con relación a las posibilidades que en la práctica están abriendo esas propuestas que, al menos discursivamente, se han planteado frenar y revertir los efectos del neoliberalismo en nuestras sociedades.

En el capítulo 1 titulado *Algunos conceptos y criterios para el análisis*, se presenta la perspectiva teórica desde la cual avancé en la reconstrucción del panorama general de la política social en la historia reciente de América Latina.

Coincido con el planteamiento de que el estudio de la política social no puede reducirse al análisis del diseño técnico de los programas que se instrumentan, porque se trata de un conjunto articulado de principios, lineamientos, formulaciones, orientaciones y disposiciones, impulsadas por el Estado, que se definen en congruencia con el sustento ideológico y político de lo que en términos generales denominamos modelos o estilos de desarrollo.

Cada modelo encierra una concepción de cómo deben articularse los esfuerzos económicos, del papel que debe jugar el Estado y cómo enfrentar la cuestión social, concepciones con base en las cuales se formulan los lineamientos de política económica y política social que definen las articulaciones entre Estado economía y Estado-sociedad en territorios y momentos históricos determinados.

Desde esta perspectiva encontré especialmente pertinente utilizar el concepto analítico de regímenes de bienestar o regímenes de política social, formulado por algunos investigadores en el marco del debate en torno a la llamada crisis del Estado de Bienestar, ya que permite aprehender las diferencias entre los distintos modelos considerando que una organización dada de las relaciones entre Estado y economía se asocia con una lógica particular de la política social.

En el mismo capítulo se hace referencia también a otros aportes realizados para el estudio de la política social en América Latina desde esa perspectiva y se

presentan algunos elementos que, considerando la fundamentación neoliberal en el terreno de la política social, resultan relevantes para pensar en una política social alternativa.

En el segundo capítulo que lleva por título *La ofensiva neoliberal en el ámbito de lo social*, se presenta un recuento de los principales argumentos y mecanismos utilizados para la imposición de regímenes de política social neoliberal en América Latina y una descripción, a manera de ejemplo, de cómo éstos se llevaron a la práctica en Chile, Argentina, México, Brasil y Venezuela siguiendo una agenda precisa, dictada por los organismos financieros internacionales, que llevó a que ese proceso asumiera características específicas en los distintos países en el marco de una concepción y orientación común que se ha impuesto como hegemónica en la región.

En todos los casos es posible identificar que las “recomendaciones” dictadas para la imposición de regímenes neoliberales se orientaron al abandono de las políticas de protección en el mercado de trabajo y a la subordinación de la política social a la lógica del mercado.

El capítulo 3 está dedicado a una rápida revisión de los procesos de empobrecimiento, incremento de la desigualdad y exclusión social que ha implicado la estrategia neoliberal en América Latina, procesos que no pueden dissociarse del fortalecimiento de la resistencia popular durante los años noventa, ni de los triunfos electorales de gobiernos surgidos de fuerzas que se autodefinen de izquierda o centro izquierda en algunos países de la región.

Bajo el título *Un nuevo énfasis en la cuestión social*, este apartado del trabajo busca incorporar a la discusión el nuevo énfasis en la cuestión social introducida por esos gobiernos y los argumentos que de acuerdo a los discursos, programas y reformas constitucionales han guiado la definición de las prioridades de la política social en sus respectivos países.

Para completar el panorama general de la discusión en torno a la política

social en la historia reciente de América Latina, en el cuarto capítulo que lleva por título *Continuidades y rupturas* se expone una revisión general y algunas consideraciones con relación a la definición y orientación de la política social que los gobiernos surgidos de fuerzas de izquierda y centro-izquierda en la región están impulsando, como parte del esfuerzo ofrecido de frenar y revertir los efectos del neoliberalismo en sus respectivos países.

Con relación a ello cabe adelantar que la revisión realizada permite poner de manifiesto que si bien la acción estatal es crucial en todos los regímenes de política social, la diferencia entre uno u otro régimen no está relacionada exclusivamente con el grado de intervención del Estado, sino de manera significativa con las características que asume esa intervención. En ese sentido resulta fundamental la articulación entre la política económica y la política social y la forma en que los gobiernos han asumido la responsabilidad social del Estado considerándola (o no), en la práctica, como la obligatoriedad de brindar servicios sociales básicos con carácter universal y en forma gratuita.

La discusión con relación a ello está lejos de haber concluido y pretender formular conclusiones al respecto rebasa por mucho los alcances de este trabajo, se presentan en cambio algunas reflexiones finales a través de las cuales pongo sobre la mesa algunas consideraciones para abonar el debate en torno a la búsqueda de alternativas en el ámbito de la política social en América Latina.

Mi más profundo agradecimiento a todos aquellos que con su cariño y paciencia me acompañaron y apoyaron en este tramo del camino.

CAPÍTULO I

ALGUNOS CONCEPTOS Y CRITERIOS PARA EL ANÁLISIS

En este capítulo ponemos sobre la mesa los conceptos y criterios fundamentales que guiaron el estudio del viraje neoliberal de la política social y la búsqueda de alternativas en América Latina, a partir de la perspectiva que propone el estudio de la política social en articulación con los aspectos políticos, los lineamientos de política económica y las diferentes teorías implícitas o explícitas a los que necesariamente ésta se asocia, en los diversos momentos históricos y territorios específicos.

El debate en torno a cómo concebir y organizar la política social cobró importancia en nuestros países a mediados de los años ochenta, tras el inicio de la reestructuración de las sociedades latinoamericanas bajo la influencia del proyecto neoliberal y del retorno de las democracias electorales que de alguna manera permitieron vislumbrar los problemas sociales que esa estrategia implica.

La discusión se intensificó en la segunda mitad de los años noventa al constatar que los programas instrumentados eran incapaces de frenar los procesos de empobrecimiento y de incremento de la desigualdad social, agudizados en las últimas décadas, y que las políticas neoliberales atentaban sistemáticamente contra un conjunto de derechos sociales conquistados tiempo atrás. Y es que, como señaló Cristina Laurell en aquellos años:

No resulta exagerado sostener que estamos presenciando no sólo una profunda ruptura de la compleja institucionalidad dirigida a generar beneficios y servicios sociales, sino, incluso, un intento de suprimir valores muy arraigados respecto a la justicia social y al derecho universal a la satisfacción de las necesidades humanas. En su lugar se está

retrocediendo a una concepción decimonónica según la cual el bienestar es un asunto privado, responsabilidad de los individuos, por lo que la acción pública debe reducirse a programas mínimos y discrecionales para los pobres. (Laurell;1997,9)

Para comprender la envergadura de las transformaciones que han tenido lugar en la política social en los últimos treinta años y la necesidad de construcción de alternativas, es preciso asumir que el neoliberalismo es un proyecto global de organización de la sociedad y que los cambios que han tenido lugar en la forma de generar bienestar no son adecuaciones casuísticas o pragmáticas, sino lineamientos congruentes con el sustento ideológico y político del modelo impuesto en los países latinoamericanos.

De ahí que la política social debe ser considerada como parte de una determinada estrategia de desarrollo, integrante de las políticas públicas¹ que son dirigidas a satisfacer necesidades de grupos sociales en un espacio y tiempo específicos de acuerdo a criterios políticos vinculados a las estrategias que los sustentan.

El debate en torno a la política social no puede reducirse al diseño técnico de los programas que se instrumentan, sino que debe ser abordado en el terreno de los proyectos políticos que obedecen a concepciones específicas sobre cómo organizar la sociedad y en función de qué intereses satisfacer necesidades. Se trata, en el fondo, de un debate sobre el modo en que los recursos sociales son asignados y apropiados, respecto de quién o quiénes instrumentan ese reparto, de los criterios con los cuáles esto se realiza y, por lo tanto, de los sujetos que participan en el proceso.

¹ “Las políticas públicas son formas de intervención y/o programas de acción de una autoridad investida de poder público y legitimidad gubernamental a la que corresponde dar las soluciones específicas para atender diferentes asuntos públicos” (Ziccardi;2007,118)

1. Política social y modelos de desarrollo

En términos generales podemos definir la política social como el conjunto articulado y sistemático de principios, lineamientos, formulaciones, orientaciones y disposiciones de largo alcance y duración impulsadas por el Estado, tendientes a asegurar una serie de servicios-beneficios sociales a los sectores integrantes de una realidad nacional determinada. (Evangelista y Castro;1998)

La intervención pública en el ámbito de lo social emergió durante los siglos XVII y XVIII caracterizada por un marcado carácter filantrópico privado o eclesiástico, que llevó al desarrollo de instituciones de caridad con el propósito de hacer frente a la pobreza urbana generada por el capitalismo. A partir del siglo XIX esas intervenciones empezaron a abandonar el ámbito privado para convertirse en un asunto público de competencia estatal, dando lugar así al surgimiento de la política social.

Puede decirse entonces que el origen y desarrollo de la política social se asocia al surgimiento y desarrollo del capitalismo y de los Estados modernos. En ese sentido Claus Offe (1994) señala que la política social puede ser entendida como una serie de respuestas del aparato estatal con relación a cómo puede éste reaccionar coherentemente a los dos polos de las necesidades del trabajo y el capital, buscando hacerlas compatibles.

El espacio de la política social se ubica en la necesidad de atenuar los desajustes que se desprenden de la relación trabajo asalariado-capital en las sociedades burguesas, con el propósito de generar condiciones estables para el desarrollo de sistemas democráticos que permitan la acumulación de capital. Es decir, la política social busca compensar, por la vía de la acción pública estatal, las desigualdades que emergen del acceso diferenciado a recursos económicos, saldando o reduciendo por la vía gubernamental (educación, salud, empleo, vivienda...) el desfase entre la igualdad formal del Estado moderno y las desigualdades económicas reales de la sociedad capitalista y el mercado de trabajo. (Olave;1997)

Pero aún en el marco del sistema capitalista la forma de abordar el bienestar no es indiferente. La sustitución de determinadas fracciones del capital por otras como fuerzas directrices de la acumulación, implica una redefinición tanto de las relaciones políticas y sociales, como de las relaciones entre fracciones de la clase dominante y de ésta con las clases subordinadas.

Si bien la función del Estado es la de crear y mantener las condiciones para la reproducción del capital, las diferentes ideologías y sobre todo los diferentes proyectos de acumulación y dominación hacen usos específicos de la intervención estatal, de sus alcances y modalidades, con finalidades tanto económicas como políticas, de tal manera que dicha función general se materializa en distintas formas de Estado² que le imprimen características específicas a las relaciones Estado-economía-sociedad, cuestión que en términos generales se denomina modelos o estilos de desarrollo.

Cada modelo de desarrollo encierra una concepción de cómo deben articularse los esfuerzos económicos (para quién producir, qué producir y cómo producir), del papel que debe jugar el Estado y cómo enfrentar la cuestión social. Estas concepciones son la base de los lineamientos específicos de política económica y política social que definen las articulaciones entre Estado-economía y Estado-sociedad en territorios y momentos históricos determinados.

La política económica se puede definir como el conjunto de lineamientos y acciones dirigidos a corregir fluctuaciones en el funcionamiento económico, sea alterando, conservando o reforzando sus tendencias. Los lineamientos y acciones que conforman la política económica cambian en el transcurso del tiempo y difieren entre países o regiones; estas modificaciones están

² "El concepto de forma de Estado, en este caso capitalista, remite a las relaciones entre Estado-economía-clases fundamentales. Una forma de Estado posee determinadas formas institucionales, por medio de las cuales se establecen las relaciones entre estos niveles, sin olvidar que el problema básico del Estado no es el desarrollo económico, sino la legitimidad política, el orden social y asegurar el mantenimiento de determinada dominación." (De la Garza;1993,12)

íntimamente relacionadas con elementos de orden económico, que a su vez son necesariamente políticos. El contenido de la política económica constituye un campo de prácticas estatales que emanan de relaciones sociales de producción y de poder. Tres son los elementos principales que confluyen en la formación de políticas de índole económica: a) las necesidades propias del patrón de acumulación³; b) la correlación de fuerzas en la sociedad que se manifiesta en la adhesión u oposición a la acción del Estado y en las alianzas de clases que se establecen; y c) las teorías económicas a que se adscriben los responsables de la política económica y los actores sociales que influyen en su formación. (Lichtensztein;1997)

Cada tipo de política económica requiere de una determinada forma de participación estatal que le permita crear y mantener las condiciones para la reproducción del capital y que posibilite instrumentar las medidas acordes con los objetivos planteados. De tal manera que los lineamientos y modalidades de la política económica en la historia del capitalismo han registrado modificaciones y tendencias definidas en términos de su orientación. El corte que distingue una etapa de la otra tiene su fundamento en las transformaciones ocurridas en el patrón de acumulación y en los diferentes grados de intervención que el Estado ha tenido en la vida económica en las diferentes etapas, en función de la correlación de fuerzas imperante y de las doctrinas económicas a las que se adscriben los grupos en el poder.

Así, el Estado liberal nació en contra de privilegios feudales en nombre de la libertad y con la función fundamental de guardar el orden público y el

³ La categoría patrón de acumulación hace referencia a una modalidad específica de la acumulación capitalista históricamente determinada. El concepto alude a ciertas formas que asume el proceso de valorización y de acumulación, por medio de las cuales el sistema procesa sus contradicciones e impulsa el proceso de crecimiento y desarrollo. Un patrón de acumulación constituye una unidad específica entre formas específicas de acumulación, producción y realización de la plusvalía; con esta categoría, se busca recalcar precisamente esa especificidad que asume la articulación de los aspectos técnico, social e ideológico, en determinado momento del desarrollo histórico del capitalismo. (Valenzuela;1990)

cumplimiento de los contratos. La doctrina que ha tratado de hacer comprensible este proceso desde la perspectiva de los intereses de la clase dominante es el liberalismo. Según esta visión la sociedad está formada por individuos formalmente iguales en el mercado (propietarios) y en lo político (ciudadanos) que interactúan en un sistema de libre competencia.

Pero la realidad del capitalismo, incluso en su etapa liberal, era la de una sociedad con clases en relaciones asimétricas. La gran desigualdad y extremas condiciones de trabajo alimentaron las luchas sociales y políticas del siglo XIX. De las luchas por derechos electorales se pasó a las de derechos sociales y a la impugnación del capitalismo. Este empuje fue el elemento decisivo en el establecimiento del Estado social, en forma incipiente después de la Primera guerra mundial y con claridad al finalizar la Segunda. Desde el punto de vista político el Estado social significa un cambio de forma del Estado capitalista, en el que se reconoce implícitamente que la sociedad está dividida en clases y ante ellas el Estado se erige como mediador y crea reglamentaciones e instituciones para regular el conflicto social. (De la Garza;1993)

En los países de mayor desarrollo relativo de América Latina, en congruencia con el modelo de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones en auge entre los años cuarenta y setenta, el Estado social fue concebido como un Estado regulador de la economía y de las relaciones entre las clases, interventor, en tanto que agente económico, y benefactor ya que a través del gasto buscó articular política y economía impulsando la acumulación del capital con estabilidad social y legitimidad. El Estado social implicó, de alguna manera, pactos sociales entre capital y trabajo, en ocasiones en forma explícita y de gran extensión, en otras de manera implícita y conflictiva y sobre aspectos parciales.

Por medio de la política social, entendida como el conjunto de prestaciones de bienes y servicios que hace el sector público en función de la satisfacción de las necesidades básicas de la población, el Estado social buscó

impulsar una serie de medidas y crear instituciones que coadyuvaran al bienestar con un pretendido carácter universal y colectivo y con base en el reconocimiento de los derechos sociales, asumidos como el derecho de tener acceso a los bienes y servicios por el sólo hecho de ser miembro de la sociedad y la obligación de ésta de garantizarlos a través del Estado.

Hacia finales de la década de los sesenta se empezaron a presentar signos de agotamiento del patrón de acumulación basado en la industrialización sustitutiva de importaciones, producto de sus propias contradicciones.⁴

Durante la década de los años setenta y los primeros años de la siguiente el agotamiento del patrón de acumulación, en el marco de la crisis general del capitalismo de 1971-1982 y de los procesos de reorganización tecnológica, productiva y financiera a nivel mundial que de ella se derivaron, hizo necesario en los países dependientes un reordenamiento que posibilitara y estimulara el crecimiento de las fuerzas productivas y que fuera capaz de "sanear" el funcionamiento del sistema en su conjunto. Se transitó entonces de nueva cuenta hacia un patrón de acumulación que tiene como eje las exportaciones y que ha asumido en los países latinoamericanos características específicas al ser instrumentado bajo los lineamientos del paradigma neoliberal.

El nuevo patrón tiende a constituir a las exportaciones como el factor principal de dinamismo del crecimiento económico y a especializar y monopolizar las actividades productivas en función del mercado mundial; esto ha implicado un

⁴ La industrialización sustitutiva no alcanzó a cubrir la producción de capital y de bienes intermedios más o menos sofisticados y complejos (máquinas y equipos) necesarios para sostener el desarrollo de la industria nacional, bienes que al no ser producidos internamente debían ser importados; pero al mismo tiempo la industria, al concentrarse en el mercado interno, no desarrolló prácticamente ninguna capacidad exportadora, el sector exportador conservó, en lo básico, el perfil que tenía en el patrón primario exportador y de él dependía en lo fundamental la capacidad de adquirir los bienes demandados por la industria para asegurar el proceso de acumulación. Se llegó así a una situación en que no era posible producir internamente los bienes de capital necesarios para continuar el proceso de industrialización y tampoco se contaba con divisas suficientes para adquirirlos en el exterior, produciéndose una insuficiente capacidad material de acumulación. (Valenzuela;1992)

proceso de modernización capitalista que ha profundizado un nuevo ciclo de concentración del capital y el reordenamiento de la economía en su conjunto en la dirección señalada. En el caso de muchos países de América Latina, dado el limitado desarrollo de su planta productiva, este proceso ha tenido lugar privilegiando nuevamente la exportación de productos primarios bajo el principio de las llamadas ventajas comparativas. En los países que alcanzaron un mayor desarrollo industrial con el modelo anterior, se ha colocado como eje de la dinámica económica la exportación de ciertos productos de origen industrial (aquellos que resultan competitivos en el mercado internacional), por lo que se le ha llamado patrón secundario-exportador.

El patrón de acumulación secundario exportador presenta las siguientes características: a) la concentración tiende a conjuntarse en las ramas dinámicas, bienes de consumo duradero, bienes intermedios y bienes de capital de segunda generación, destinados a la exportación; b) los sectores y ramas líderes se caracterizan por ser plantas de gran tamaño, por lo cual los montos mínimos de inversión se incrementan, existe una mayor intensidad de capital, se eleva la composición de valor y disminuye la velocidad de rotación del capital, al mismo tiempo que estos nuevos sectores originan una demanda de trabajo más calificada; c) al incrementarse los montos mínimos de inversión se genera una selección de los agentes posibles de la nueva acumulación: gran capital nacional y capital extranjero multinacional, lo que provoca una disminución de la tasa de ganancia por el incremento de la composición de capital; d) la caída de la tasa de ganancia genera mecanismos que contrarrestan esta tendencia, la clave radica en una drástica elevación de la tasa de plusvalía mediante la desvalorización de la fuerza de trabajo (baja de los salarios reales, aumento de la jornada laboral y de los niveles de productividad, etc.), y en la agudización de la competencia entre los capitales, es decir, el fortalecimiento del monopolio y disminución de la pequeña y mediana industria. (Valenzuela;1990)

Si bien la lógica de funcionamiento de cada patrón de acumulación se

asocia a las formas que asumen los distintos capitales para resolver sus problemas de ganancia y de reproducción, también se asocia a una determinada política económica que tiende a proporcionarle los lineamientos e instrumentos que se consideran más adecuados para su instrumentación y que perfilan las características específicas que éste adquiere.

De acuerdo con Valenzuela Feijoo (1990), en la instrumentación del patrón de acumulación secundario-exportador es posible distinguir dos momentos: el primero, la fase de transición y de consolidación inicial, en la que “se imponen obvias tareas de demolición y de limpieza del terreno” para crear las “precondiciones” o premisas para su viabilidad (mayor tasa de plusvalía; mayor grado de monopolio y apertura externa); y el segundo, en el que teóricamente se produciría un avance del proceso de industrialización hacia sectores más pesados y un mayor dinamismo de las exportaciones manufactureras y de la productividad del trabajo, con lo cual se contaría con condiciones suficientes o de viabilidad dinámica para garantizar la acumulación capitalista en esta etapa y un crecimiento económico sostenido. Las orientaciones centrales de la política económica que se podrían calificar como adecuadas o funcionales para la instrumentación del patrón, son diferentes de acuerdo con la fase del desarrollo en que se sitúa el patrón secundario-exportador. “En la primera fase, las políticas tipo FMI son las más adecuadas. En la segunda, debería darse un giro de 180 grados y la política económica apoyarse en un fuerte activismo estatal u orientación pragmático-desarrollista.” (Valenzuela;1990,155)

Sin embargo en los países latinoamericanos se ha optado, en congruencia con los dictados de los organismos financieros internacionales, por instrumentar el patrón secundario exportador con base en los postulados del neoliberalismo tanto en el corto como en el largo plazo; es decir, han funcionado como fuerza rectora tanto en la primera como en la segunda fase. “Por lo mismo, la industrialización pesada y la dinamización de las exportaciones manufactureras desfallecen o, lisa y llanamente, no funcionan.” (Valenzuela;1990,158)

En este contexto, el derrumbe del keynesianismo y el cuestionamiento de su influencia en la formación de las políticas públicas, fundamentó el resurgimiento de las teorías neoclásicas con el impulso del monetarismo y el ascenso del neoliberalismo como fuerza ideológico-política. El discurso neoliberal proporcionó una explicación de la crisis y una propuesta para solucionarla. Su explicación parte del postulado neoclásico de que el mercado es el mejor mecanismo para asignar los recursos económicos y satisfacer las necesidades de los individuos; de tal manera que la solución de la crisis consiste en reconstruir el mercado, la competencia y el individualismo.

El neoliberalismo ancla sus planteamientos en el pensamiento neoclásico liberal y, aunque desde el punto de vista teórico abarca varias perspectivas no siempre coincidentes y en la práctica no responde a ninguna de ellas de manera "pura", su ideario se sustenta en todos los casos en la superioridad del mercado y del individuo.

El esquema neoliberal opera una brutal fetichización del mercado y los precios relativos como mecanismo de asignación de los recursos económicos. En el nivel doctrinario se supone con bastante soltura de cuerpo, que en la economía predomina la libre competencia y que la asignación resultante... implica plena utilización de los recursos económicos, que tal utilización es óptima y que, por lo tanto, maximiza el producto. Además, se dice que bajo tales condiciones el sendero del crecimiento será estable y si surgen desequilibrios y crisis relevantes, se deberán a la intervención estatal. (Valenzuela;1992,20)

Por ello, afirman, el Estado debe retirarse de su papel interventor en la economía y dejar libre de obstáculos la acción de las fuerzas de mercado. Sin embargo la vuelta al mercado, la subsidiariedad estatal y la libre competencia preconizadas por el neoliberalismo no implican un retorno al capitalismo decimonónico ya que en la práctica sus hipótesis consideran una libre

competencia de corte monopolístico⁵; de tal forma que, bajo la cobertura de los postulados neoclásicos, contempla que la regulación económica sea, en lo fundamental, atributo de los monopolios internacionales.

Con base en los mismos argumentos la política económica neoliberal refuerza la tendencia del patrón exportador a constituir a las exportaciones como el principal factor de impulso de crecimiento económico, pero al preconizar la no participación del Estado como agente directo le adjudican el rol propulsor del crecimiento únicamente a este elemento, descartando el papel que podría jugar el gasto público y la inversión privada no vinculada al mercado internacional. El objetivo exportador y la competitividad externa se convierten en el eje de la acumulación de modo que el capital productivo, los procesos de trabajo y los mercados laborales tienden a depender, básicamente, de la lógica del capital financiero internacional y de las empresas transnacionales.

Desde el momento en que todas las expectativas reactivadoras y de desarrollo futuro quedan depositadas en las posibilidades de lograr un importante dinamismo exportador, para la política económica neoliberal ese propósito pasa a justificar todas las adecuaciones que resulten necesarias y los sacrificios que fueran "inevitables" para sustentar la imprescindible competitividad externa. En función de ello en los países dependientes se promueven las conversiones del sistema productivo a favor de los bienes transables⁶ en el mercado internacional, se impulsa la privatización de toda suerte de actividades productivas y de suministro de servicios, se justifican políticas salariales restrictivas, se reduce el gasto público, se flexibiliza el mercado de trabajo, se eliminan los subsidios, se liberan los precios, etc. A su vez, se impulsa la más incondicional apertura externa y los términos más favorables posibles de competitividad en los mercados

⁵ La "santificación del mercado bajo condiciones oligopólicas, en vez de impulsar la libre competencia lleva a impulsar la centralización de capitales y el consiguiente mayor dominio de los monopolios." (Valenzuela;1992,20)

⁶ Es decir, los bienes que son demandados y/o resultan competitivos en el mercado mundial.

mundiales, y se apoya fuertemente en la contribución financiera externa ofreciendo las mayores franquicias y estímulos al capital extranjero.

La política económica neoliberal implica una drástica redefinición de la relación Estado-economía: el Estado es el encargado de aplicar la política económica y las reformas en su conjunto (en este sentido sigue teniendo un papel fundamental), pero no debe actuar como agente económico directo, sino sólo como un instrumento para beneficiar específicamente a los sectores vinculados al mercado mundial.⁷ A corto plazo se jerarquiza por sobre cualquier otro objetivo, el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos respecto de las cuentas fiscales (internas y externas) y las presiones inflacionarias y se entrega a las fuerzas del mercado la responsabilidad de la asignación de recursos.

De acuerdo a estas ideas el enfoque monetarista resulta especialmente funcional. Este enfoque considera que existe un sistema de precios que opera por sí mismo en relación con las mercancías, los salarios, el tipo de cambio y las tasas de interés, lo cual da equilibrio a los mercados y le confiere estabilidad a la economía. Si surgen la inflación y dificultades para pagar deudas con el exterior se debe a una distorsión del sistema de precios causada tanto por una excesiva oferta de dinero, como por obstáculos puestos al libre juego de las fuerzas del mercado. Sobre esa base se considera que para resolver la crisis es necesario llevar a los mercados y los precios a su punto de equilibrio, lo cual permitirá una libre acción de las fuerzas del mercado y eliminará la excesiva oferta de dinero.

En el nivel teórico los monetaristas ya no pueden desentenderse, como sí lo hicieron los neoclásicos, de los agregados macroeconómicos y dan respuesta a ellos afirmando que el crecimiento debe sustentarse en cambios estructurales de largo plazo y en el correcto reparto del producto vía la acción del mercado, más

⁷ "Lo que usualmente se interpreta como retirada o achicamiento del Estado, es en realidad la institucionalización de intereses y perspectivas de actores específicos. ...La primacía política de una clase rentista en un escenario de degradación intensa de la fuerza de trabajo, se expresa institucionalmente en un Estado cautivo de la especulación financiera." (Vilas;1995,16)

que por la del Estado; y aseguran que una vez corregida la inflación y otros vicios como la excesiva protección o la exagerada intervención estatal y superada así la crisis, el libre juego de las fuerzas del mercado inducirá el incremento de la inversión productiva, tanto nacional como proveniente del exterior, de modo que por esta vía, aseguran, se podrá generar un crecimiento suficientemente rápido y amplio como para recuperar los niveles de empleo y los niveles de vida.

En términos generales la política económica de corte monetarista se concreta en los siguientes lineamientos: a) reducir del gasto público; b) eliminar del déficit presupuestal (liquidar todo tipo de subsidios); c) reducción del tamaño del Estado (despido masivo de burócratas y privatización de empresas paraestatales); d) garantizar mayor libertad económica para los empresarios, banqueros, industriales y comerciantes, eliminando todo tipo de controles; e) eliminar los controles de precios para no limitar las ganancias, eliminar gravámenes al capital y permitir que los salarios se fijen en función de las leyes de la oferta y la demanda; f) apertura total e indiscriminada a la inversión extranjera y a las mercancías provenientes del extranjero; g) política monetaria ampliamente flexible, eliminar los controles cambiarios; y h) libre oportunidad de especular en bolsas de valores globalizadas mundialmente. (Ortiz Wadgymar;1995)

El objetivo perseguido al imponer estas fórmulas en los países latinoamericanos es, en primera instancia, ajustar las principales variables de las economías dependientes para que se organice la explotación de los recursos naturales y/o industriales, de los recursos humanos y de los recursos financieros en función de asegurar el pago oportuno de los intereses de la deuda externa y, al mismo tiempo, asegurar la posibilidad de una mayor penetración del capital y las mercancías extranjeras en estos países, lo cual viene a ser un elemento clave para facilitar la expansión del capitalismo internacional.

[El neoliberalismo] "... si bien arranca de una matriz neoclásica, reconoce la necesidad de efectuar cambios estructurales de más largo plazo, que la sola corrección de la inflación (enfoque monetarista tradicional) como

fenómeno de corto plazo, y da cabida a una participación selectiva del Estado. Es por ello, que se habla de un enfoque refundacional, que además de las reformas económicas, incluye también las reformas de tipo social, y en su vertiente política la reforma del Estado (reforma política, electoral, etc.) Esta modificación profunda conlleva un nuevo sistema de articulaciones y compromisos entre las distintas clases y sectores sociales, lideradas por una élite cada vez más reducida del gran capital, lo que le imprime una elevada característica de exclusión hacia el grueso de la población. Es por ello, que algunos autores definen esta nueva situación como de capitalismo salvaje." (Olave;1997,22)

En la adopción del neoliberalismo como posición hegemónica en la mayoría de los países latinoamericanos influyó de manera significativa la crisis del sistema de relaciones económicas externas de éstos y la vía por la que se optó para resolverla dada la correlación de fuerzas al interior de cada uno de los países determinada, en casi todos los casos, por periodos prolongados de regímenes autoritarios o de dictadura militar.

Luego de la moratoria mexicana al pago de la deuda (1982) y de la violenta contracción en la llegada de nuevos créditos, el peso de lo financiero a nivel internacional se empezó a expresar con mayor claridad a través de la primacía de la relación acreedor-deudor; a partir de entonces, lo central en la relación económica entre los países de capitalismo dependiente y las economías centrales ha sido el cobro y el pago de la deuda previamente contratada. Fue en este contexto que los gobiernos latinoamericanos optaron por la aplicación de políticas de ajuste económico y estabilización de corte neoliberal, promovidos por los principales organismos internacionales como vía de salida de la crisis.

El neoliberalismo, en sus distintas variantes, se impuso en la conducción económica y social de América Latina sobre la base de autodefinirse como la respuesta más profunda y coherente a la crisis del modelo sustitutivo, emergiendo como la única opción posible para el desarrollo de los países dependientes. Mucho se ha discutido en torno a si era o no factible en ese momento optar por

otra vía y sobre la posibilidad de asumir una modalidad con mayor participación y regulación para instrumentar el nuevo patrón exportador. No es objeto de este trabajo detenernos a analizar los argumentos esgrimidos en un sentido y otro, baste con apuntar que la posibilidad de que el camino a seguir fuera distinto al que se seleccionó implicaba necesariamente una confrontación con los organismos financieros internacionales y con los gobiernos de los países acreedores, especialmente Estados Unidos y, especialmente, que la correlación de fuerzas al interior de los países latinoamericanos era desfavorable para quienes sostenían que era posible afrontar esa situación.

En ese contexto se afirma la concepción neoliberal del Estado como una reacción teórica y política contra el Estado intervencionista y del bienestar. Desde esta perspectiva se argumenta que el Estado social es el principal responsable de la crisis fiscal (crecimiento de los déficit públicos, de la deuda del Estado y de la inflación) y al mismo tiempo se cuestiona la función política de éste señalando, por un lado, sus límites en cuanto a satisfactor de demandas crecientes de la población que se volvieron incompatibles con el crecimiento económico y, por otro, que su función reguladora de las relaciones entre clases llevó a que las protecciones a los trabajadores se convirtieran en un elemento de rigidez que impacta negativamente la productividad, la calidad y los costos salariales.

El neoliberalismo retoma las ideas de la superioridad del mercado para asignar recursos y premios a los más eficientes y la de Estado mínimo. Concibe a la sociedad como la suma de las acciones individuales, mismas que, sancionadas por el mercado en términos de eficiencia, conducirán al bienestar de la sociedad en su conjunto. En ese esquema la distribución de la riqueza no necesariamente remite a la igualdad de ingresos o de niveles de vida ya que la diferencia entre distintos individuos se explica por la diversidad con que cada uno de ellos inicia su ciclo vital. Asimismo se considera que el reparto de bienes y servicios debe corresponder al esfuerzo o a la contribución de los individuos a

producir esos bienes y si algo, por ejemplo la intervención del Estado, impide que la retribución económica se corresponda con el esfuerzo y la capacidad productiva individual, la comunidad caerá en el estancamiento por reprimir las iniciativas de los individuos más capaces. (García;1986)

En el terreno específico del bienestar la doctrina neoliberal sostiene que éste pertenece al ámbito de lo privado y que sus fuentes naturales son la familia, la comunidad y los servicios privados, por lo que el Estado sólo debe intervenir a fin de garantizar un mínimo para aliviar la pobreza y producir los servicios que los privados no pueden o no quieren producir y los que son de rigurosa apropiación colectiva. La política social queda subordinada así a la suposición de que, asegurando condiciones de crecimiento y equilibrio macroeconómico, tarde o temprano llegarán los esperados beneficios al ámbito social.

En este itinerario se pueden identificar, en primer lugar, el criterio general fundado en el 'libre mercado' y la privatización y su proyección en el acotamiento de los derechos sociales por medio de la individualización, así como el énfasis conceptual en el campo de las oportunidades. Y en el peldaño siguiente, más cerca de los planes y programas, se pueden localizar las conceptualizaciones compensatorias, focalistas y de combate a la pobreza. (Salinas y Tetelboin;2005,84)

Frente a estos planteamientos resulta claro que el debate sobre el papel del Estado en la economía y en la generación de bienestar social no puede reducirse a términos cuantitativos (cuánto Estado y cuánto mercado debe existir en una economía y en una sociedad determinadas) porque al hacerlo se soslaya el hecho de que mercado y Estado son abstracciones conceptuales que cobran realidad a partir del comportamiento de los actores que definen la orientación de proyectos específicos. Ciertamente la extensión de la intervención del Estado no es irrelevante para el desarrollo, sin embargo las áreas y modalidades que asume esa intervención resultan tanto o más relevantes para la promoción del crecimiento y del bienestar que el así llamado tamaño del Estado. (Vilas;1995)

El estudio de la política social obliga a remitirse al ámbito estatal ya que es en éste donde se define y articula. Sin embargo la generación, diseño e instrumentación de la política social además de asociarse en términos generales a una estrategia de desarrollo, tienen una relación determinante con la correlación de fuerzas sociales, la movilidad y la participación social, la heterogeneidad sociocultural y con las formas de articulación con el exterior. El espacio de la política social no constituye un terreno neutral, sino de confrontación y negociación en donde confluyen intereses de distintos sectores sociales, es un espacio que adquiere un perfil determinado dependiendo de las correlaciones de fuerzas imperantes.

No hay un tipo único de articulación entre Estado y mercado que atraviesa tanto la esfera productiva como la del bienestar social. Es decir, las características de esta articulación en los distintos ámbitos no [se] siguen mecánicamente de la “economía” sino [que] obedecen a decisiones políticas que expresan la correlación de fuerza entre las clases sociales y sus respectivos proyectos o proposiciones de organización y desarrollo de la sociedad. (Laurell;1996,92)

Los cambios instrumentados por los defensores del proyecto neoliberal implicaron rupturas y transformaciones profundas en la política social que en términos generales había prevalecido hasta la década de los años setenta en América Latina; para alcanzar ese objetivo sus teóricos y defensores partieron de una feroz crítica al Estado de Bienestar y de la destrucción de valores, derechos e instituciones que sustentan esa forma de generar servicios y beneficios sociales.

2. El debate en torno al Estado de Bienestar

En la discusión en torno al Estado de Bienestar que la ofensiva neoliberal puso sobre la mesa, es necesario hacer referencia a la noción de *regímenes de bienestar* a través de la cual se busca resaltar las diferencias entre modelos o regímenes de política social, en tanto que una organización dada de las relaciones

entre Estado y economía se asocia con una lógica particular de la política social.

El concepto analítico de regímenes de bienestar fue propuesto por Esping-Andersen en su libro *Los Tres Mundos del Capitalismo de Bienestar*⁸ para desentrañar el contenido, la orientación y los efectos de las políticas sociales en los países capitalistas desarrollados, en el marco de lo que genéricamente se ha denominado Estado de Bienestar.

El surgimiento de distintos paradigmas de bienestar durante el siglo XX, en sociedades capitalistas industrializadas, indica que las diferencias han sido la tónica en lo que concierne al bienestar social, las teorías y conceptos que se construyen para definirlo, explicarlo o medirlo, los instrumentos públicos que se diseñan y utilizan para alcanzarlo, así como el papel que se les atribuye al mercado, el Estado y el orden doméstico para su producción.

En ese contexto los regímenes de bienestar han sido definidos por Esping-Andersen como: “la manera combinada e interdependiente como el bienestar es producido y asignado por el estado, el mercado y la familia”. Como: “... los arreglos institucionales específicos adoptados por sociedades en su búsqueda de trabajo y bienestar...” (Barba;2004,10)

Las instituciones públicas inciden sobre la distribución de los recursos estatales y definen los derechos, atribuciones y responsabilidades de los ciudadanos a través de los sistemas de transferencias de ingresos y de las políticas dirigidas al mercado de trabajo. Estas políticas afectan el nivel de vida de la población, así como las características y la cobertura de las prestaciones con lo cual también se define el grado de protección que pueden ejercer. (Cortés; 2003)

Esping-Andersen introdujo también dos nociones que resultan fundamentales para el análisis de la política social: el universalismo y la

⁸ Esping-Andersen, G. *The three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990. / *Los Tres Mundos del Estado de Bienestar*, Editorial Alfons El Magnanim, Valencia, 1993

desmercantilización. El universalismo o tendencia a la universalidad hace referencia al nivel y la cobertura de las prestaciones que brinda el Estado. La noción de desmercantilización está vinculada con el papel que asume el Estado para garantizar satisfactores básicos de bienestar por la vía no mercantil.

Es cuando los mercados se vuelven universales y hegemónicos que el bienestar de los individuos pasa a depender del nexo monetario. La introducción de los derechos sociales implica liberar a las personas del *status* de mercancía pura. La desmercantilización ocurre cuando un servicio es prestado como un derecho y cuando una persona puede sustentarse sin depender del mercado. (Esping-Andersen, citado por Boltvinik;2005)

Asimismo el investigador definió tres dimensiones a considerar para la caracterización de los regímenes de bienestar: las relaciones entre el Estado y el mercado, la estratificación y los derechos sociales. Con base en ellas diferenció tres regímenes básicos de bienestar social en los países desarrollados durante el periodo en el que prevaleció lo que genéricamente se ha denominado Estado de Bienestar: el régimen institucional o socialdemócrata; el liberal o residual; y el conservador o corporativo.

De acuerdo a esta tipología el régimen de bienestar socialdemócrata, ejemplificado por los países escandinavos, se caracteriza por una política de empleo muy activa, universalismo en el acceso a los servicios-beneficios y una desmercantilización importante.

El régimen conservador-corporativo, ejemplificado por Alemania e Italia, pone al Estado y las instituciones públicas en el centro del proceso socioeconómico, son éstos los que distribuyen los beneficios siguiendo determinados criterios, de tal manera que éstos no constituyen derechos universales y tienden a reforzar la diferenciación social ya que esa distribución reglamentada tiene efectos redistributivos muy limitados.

El régimen liberal o residual, ejemplificado por Estados Unidos y Canadá, está basado en la lógica del mercado y asume que la mayoría de la población puede contratar su propia previsión social, debido a lo cual Estado sólo debe apoyar a aquel residual humano que es incapaz de velar por su propio bienestar, es decir, los más pobres.

La importancia de las investigaciones realizadas desde esta perspectiva radica en que se demuestra que detrás del concepto general de Estado de Bienestar encontramos formas radicalmente diferentes de resolver la cuestión social.

El hecho de que el Estado desempeña un papel crucial en la formulación e instrumentación de las políticas sociales no quiere decir que éstas involucren exclusivamente, ni siempre principalmente, al ámbito de lo público. Por el contrario la posibilidad de distinguir entre varias formas de lo que se ha denominado genéricamente “Estado de Bienestar” capitalista surge justamente a partir de la articulación específica entre lo público y lo privado; entre Estado y mercado; entre mercantilización y desmercantilización; entre derechos sociales y beneficios condicionados al “mérito”. Cada una de estas formas se derivan de políticas sociales bastante diversas y tienen efectos sociales muy diferentes. (Laurell;1996,92)

Asimismo se demuestra que la acción estatal es crucial en todos los regímenes de política social y que la diferencia entre uno u otro régimen no está relacionada exclusivamente con el grado de intervención estatal, sino de manera significativa con las características que asume esa intervención.

La extensión y complejidad de la intervención estatal, el espacio para las regulaciones gubernamentales, la amplitud de las relaciones directas entre agentes de la economía y el modo en que las políticas públicas y los recursos del Estado se articulan a las fuerzas del mercado no son relevantes en sí mismos, sino en cuanto se relacionan con intereses sociales y económicos específicos y, por consiguiente, con actores promovidos o marginados a través

de la intervención estatal directa o indirecta, o mediante los mecanismos del mercado.

Por otro lado, esta línea de investigación permite ubicar con mayor claridad que el discurso neoliberal que puso en boga la idea de la crisis del Estado de Bienestar está dirigido principalmente contra la idea de la responsabilidad del Estado de promover y de garantizar el ejercicio de los derechos sociales, así como de aquellos elementos de la política social que implican desmercantilización, tendencia a la universalidad, solidaridad social y colectivismo.

Los ideólogos neoliberales sostienen que el intervencionismo estatal resulta antieconómico y antiproduktivo, no sólo porque ha provocado una crisis fiscal del Estado sino, sobre todo, porque ha desalentado a los empresarios a invertir y a los trabajadores a trabajar. Plantean que el Estado de Bienestar es ineficaz porque con base en el monopolio económico tiende a tutelar los intereses particulares de grupos de productores organizados en vez de responder a la demanda de los consumidores dispersos en el mercado; es ineficiente porque no ha logrado eliminar la pobreza y ha desplazado la protección social tradicional proporcionada por la familia y la comunidad, propiciando conductas dependientes del paternalismo estatal. Es, en fin, violatorio de la libertad económica y política que sólo el capitalismo liberal puede garantizar. Por ello la propuesta neoliberal consiste en reconstituir el mercado, la competencia y el individualismo; lo que significa reorientar la intervención del Estado en la economía y reducir sus funciones relacionadas con el bienestar social.

En casos extremos, el rediseño neoliberal de la política social apunta a una reconfiguración ideológica profunda del conjunto de la sociedad: el reemplazo de valores y actitudes populares de honda raigambre comunal por una ideología fuertemente individualista... (Vilas;1995,26)

En el modelo neoliberal la política social está articulada de tal manera que

implica la menor desmercantilización posible tanto de los bienes sociales como de su disfrute. El ideario liberal no admite el concepto de derechos sociales, sino que considera que el disfrute de cualquier beneficio debe corresponder a una prestación o "mérito", al desempeño de un trabajo o a un pago, de tal manera que el Estado sólo debe garantizar un piso social mínimo y únicamente a los comprobadamente indigentes. El resultado de ello es el reforzamiento de la condición de mercancía de la fuerza de trabajo ya que la sobrevivencia y el nivel de vida están condicionados al establecimiento de una relación salarial, o sea, a la venta de esa mercancía. Así, el grado de mercantilización de los bienes sociales mínimos tiende a ser alto y con un predominio privado de la producción y administración, aunque no siempre el financiamiento de los satisfactores sociales. (Laurell;1997)

Otro aspecto clave en el debate sobre el Estado de Bienestar es el relacionado con el financiamiento de los beneficios sociales, especialmente porque se argumenta que la crisis fiscal de los estados está íntimamente relacionada con ello. De ahí que se considere necesario analizar cuánto cuestan los beneficios sociales a una nación y a los individuos, así como la forma en que se constituyen y reparten los fondos sociales.

En la forma de constituir, administrar y distribuir los fondos sociales también hay diferencias importantes en los distintos regímenes de política social. De acuerdo con Cristina Laurell (1996) a grandes rasgos se puede distinguir entre los fondos solidarios-colectivos y los fondos individualizados. Los primeros son característicos del régimen socialdemócrata y de los sistemas universales, son generalmente constituidos mediante mecanismos fiscales y administrados por algún organismo público; se les denominan fondos solidarios porque se cotiza en ellos según el ingreso (y no en función de la probabilidad de cada cual de usarlos) y porque se reparten en función de las necesidades de cada cual. En contraste los fondos individualizados, característicos del régimen liberal, son pagados por los beneficiarios o sus empleadores mediante cuotas o primas y con frecuencia son

administrados por agentes privados con fines de lucro; este tipo de fondos generalmente se reparten en estricta equivalencia con lo cotizado, o sea, los beneficios recibidos corresponden al monto pagado y no a las necesidades.

El análisis de los distintos regímenes de política social y sus transformaciones en las últimas décadas ofrece elementos que permiten afirmar que el régimen liberal, con predominio del mercado en el ámbito de los servicios-beneficios y en la construcción y administración de los fondos sociales, aún en los países de altos ingresos y en condiciones de auge económico, genera una marcada desigualdad en el disfrute de éstos, profundizando la exclusión social y política. En contraste, la universalidad en el disfrute de los servicios-beneficios, sólo se ha logrado bajo regímenes solidarios con predominio de alguna modalidad pública, generalmente estatal. (Laurell;1996)

Para finalizar, cabe señalar que el Estado Benefactor o Social también fue duramente criticado desde la izquierda. Las críticas que desde esta posición se hicieron durante los años sesenta, setenta y ochenta en América Latina, pueden agruparse en dos grandes vertientes:

Una de ellas hacía hincapié en las restricciones surgidas del hecho de que los servicios-beneficios sociales estaban asociados en su mayoría al empleo formal, a la lentitud de su proceso de universalización y al uso clientelista de los programas sociales, todo lo cual llevó a la insatisfacción de las necesidades de amplios grupos y a la persistente desigualdad social.

La otra vertiente hizo girar sus críticas en torno al capitalismo como principio organizador de la sociedad, señalando que el Estado Social encierra una contradicción básica en la medida en que su función principal es la de garantizar las condiciones para la reproducción ampliada del capital y legitimar el régimen de explotación; de ahí que se considerara que las políticas e instituciones de bienestar social constituían un obstáculo importante para avanzar en la construcción de un nuevo orden social.

En ambos casos los planteamientos fueron diametralmente opuestos a la crítica neoliberal, principalmente porque en ningún momento se enarboló la superioridad del mercado sobre el Estado, ni se cuestionó la concepción y el ejercicio de los derechos sociales, se cuestionaba su insuficiencia y sus limitaciones, no su existencia.

En síntesis, el debate en torno a lo que genéricamente se ha denominado Estado de Bienestar ha aportado conceptos y criterios para el análisis de la política social enfatizando su articulación con las estrategias o modelos de desarrollo, con la forma y función que asume el Estado y con las correlaciones de fuerzas prevalecientes. Destaca la necesidad de referir sistemáticamente la política social al marco general de las decisiones políticas y económicas que definen las estrategias de desarrollo y de analizar y diferenciar los regímenes de política social con base en la articulación específica que se establece entre lo público y lo privado, entre mercantilización y desmercantilización, y entre derechos sociales y beneficios condicionados al mérito.

3. Sobre el estudio de la política social en América Latina

Durante el periodo de sustitución de importaciones (aproximadamente de los años treinta a los setenta del siglo pasado) los países de mayor desarrollo relativo de América Latina aplicaron, en términos generales, políticas sociales de tipo universalista, con una cobertura limitada asociada al mercado formal de trabajo y dirigida principalmente a los grupos de trabajadores organizados y a las clases medias urbanas (el llamado “universalismo segmentado”), con grados diversos de calidad en la prestación de los servicios. (Rimez y Bendesky;2000)

En congruencia con el modelo de desarrollo cuya estrategia de acumulación se basó en la ampliación del mercado interno, la creación de empleo y el fortalecimiento del salario real fueron el eje central de la política social y el principal mecanismo de acceso a un conjunto amplio de servicios y satisfactores

ofrecidos por el Estado.

Estado, empresa privada y sindicatos constituyeron el trípode político sobre el cual se apoyó una política social de inspiración keynesiano-fordista, en sentido amplio. En ella, el empleo y el salario remunerador fueron las llaves de acceso a los servicios y satisfactores sociales. Las instituciones asistenciales públicas y privadas, atendían a quienes se encontraban fuera del mercado de trabajo y fuera también de la acción integradora de los sindicatos. (...) Los sindicatos asumieron la representación de los miembros activos del mercado de trabajo formal (que absorbía la mayor parte de la fuerza de trabajo) y ejercían un efecto de arrastre respecto de las “clases pasivas” (jubilados y pensionados, menores de edad, miembros no activos del hogar), mientras el Estado atendía –vía políticas asistenciales- la relativamente reducida franja de pobres, desempleados e incapacitados. (Vilas;1995,18)

Con particularidades y limitaciones, la política social correspondió al reconocimiento de los derechos sociales a menudo inscritos en las constituciones de los países latinoamericanos, aun cuando los Estados no llegaron a garantizar el ejercicio efectivo de esos derechos a toda la población y sin dejar de reconocer que en muchos casos se estableció una vinculación corporativa de los sindicatos al Estado y la política social asumió claros contornos clientelistas. De ahí que suele caracterizarse el régimen de bienestar prevaleciente en América Latina durante el periodo de industrialización sustitutiva de importaciones como semejante al conservador-corporativo europeo y que, a partir de la década de los años ochenta, éste ha sido reorientado de tal forma que en la actualidad se acerca al modelo residual-liberal.

Sin embargo algunos investigadores como Carlos Barba Solano (2004 y 2006) plantean que las tipologías de los regímenes de bienestar de las economías desarrolladas no pueden aplicarse de manera mecánica a la realidad latinoamericana y que “... hay evidencias significativas de la existencia de al menos tres tipos de estructuras diferenciales de distribución del bienestar social en

la región, maduras a lo largo de muchas décadas” (Barba;2004,18) De ahí la conveniencia de formular tipologías alternativas para América Latina a partir de un uso no ontológico⁹ del concepto de regímenes de bienestar y desligándolo de la noción genérica de Estado de Bienestar.

Con base en un análisis comparado Barba propone una clasificación de los regímenes de bienestar de los países latinoamericanos considerando: a) los niveles de gasto social; b) los grados de heterogeneidad etno-cultural; c) los niveles de cobertura de la seguridad social y de los sistemas educativos y de salud; d) indicadores de concentración del ingreso; e) indicadores en materia de precariedad laboral y subempleo; y f) indicadores relativos a la calidad de vida (esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, analfabetismo, etc.)

Así, el investigador diferencia tres tipos de regímenes de política social en los países latinoamericanos durante el periodo de industrialización sustitutiva de importaciones: universalistas, duales y excluyentes.

Los regímenes universalistas, que incluían a Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica, fueron los que más se asemejaron a los regímenes conservadores europeos, tanto por su expansión gradual y universalizante, como por la vinculación de la protección social al mercado laboral formal y a las organizaciones de clase obrera. Hacia la década de los años setenta, estos países presentaban los mayores niveles de gasto social; mayor homogeneidad etno-cultural; mayor cobertura del seguro social y de los sistemas educativos y de salud; los menores índices de pobreza rural, urbana y total; los menores índices de concentración del ingreso; los indicadores más bajos en materia de precariedad laboral y subempleo; los mejores indicadores de esperanza de vida al nacer,

⁹ De acuerdo a Barba Solano el uso no ontológico del concepto de regímenes de bienestar implica asumir los “tipos ideales” propuestos por Esping-Andersen como mecanismos heurísticos y no como modelos sustantivos que sirven para clasificar aquellos países que participan de las características anunciada y excluir a los que no lo hacen; de manera que se puedan descubrir distintas clases de articulaciones entre mercado, estado y unidades domésticas más allá de los tres tipos definidos para los países en desarrollo.

mortalidad infantil, analfabetismo e índices relativos de vida.

Por su parte, los regímenes duales incluían a Brasil, México, Colombia y Venezuela y los excluyentes comprendían a la mayoría de los países de América Central (con la excepción de Costa Rica y tal vez de Panamá), así como a países de América del Sur como Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay.

Estos dos tipos de regímenes se distinguían por un descenso gradual de todos los indicadores considerados (uno y dos escalones de diferencia con relación a los países con regímenes universalistas), especialmente en lo relativo al gasto social y la cobertura de la seguridad social; de los servicios educativos y de salud; y de los indicadores de calidad de vida; así como mayor concentración del ingreso, precariedad laboral y subempleo.

Estas características en estricta consonancia con el paradigma regional, tendían a manifestarse de manera dual en los regímenes intermedios, privilegiando a la población urbana, organizada y relevante para el modelo ISI y excluyendo al resto de la población; mientras se agudizaban en el caso de los regímenes excluyentes, dejando por fuera de su cobertura a la mayoría de la población. (Barba; 2004,19)

Estas diferencias, asegura el investigador, son relevantes para analizar los efectos de los procesos de ajuste económico y las reformas neoliberales que han tenido lugar en los últimos años en la región, porque en algunos casos han implicado rupturas abruptas y profundas y en otros una instrumentación menos radical y más paulatina.

Sin dejar de considerar estas características, es necesario insistir en que pese a las diferentes modalidades y ritmos con que se han instrumentado las reformas, especialmente a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, en todos los casos la tendencia ha sido configurar regímenes de política social fundados en el ideario neoliberal, con el consecuente impacto nocivo en las condiciones de vida de la población latinoamericana.

El contraste de la política social predominante en la actualidad con relación

a la de la etapa anterior no podría ser más marcado. Tenemos hoy privatización donde antes hubo intervención y regulación estatal; focalización en lugar de universalidad; compensación en vez de promoción; individualismo y particularismo como sustituto del ejercicio colectivo de derechos; combate a la pobreza extrema en lugar de desarrollo social.

4. Para pensar una política social alternativa

La condición básica para la formulación de políticas alternativas al neoliberalismo implica el diseño de un esquema de acumulación y de poder también alternativos. Se requiere del establecimiento de un conjunto de nuevas prioridades nacionales en cuyo centro estén el bienestar y la equidad social, así como replantear la responsabilidad del Estado frente a la sociedad en el entendido de que el bienestar de la población tiene que ser asumido de manera fundamental por las instituciones públicas. Es por ello que pensar en alternativas al neoliberalismo no puede reducirse estrictamente al ámbito de la política social sino que debe referirse también a la reformulación de la política económica.

Es necesario redefinir el lugar que ocupa en el modelo de desarrollo la cuestión social y concebir la política social como el conjunto de medidas e instituciones cuyo objeto central es el bienestar de la población; a diferencia de la concepción neoliberal en que la satisfacción de las necesidades sociales no aparece como campo específico, sino como una promesa a futuro resultado secundario de las medidas económicas.

Es necesario también recuperar la concepción de derechos sociales y la convicción de su cumplimiento como responsabilidad colectiva realizable prioritariamente a través de la acción pública, especialmente de la estatal. Se requiere entonces del fortalecimiento y expansión de la acción pública estatal y la priorización de la canalización de recursos al ámbito social, así como una política social integral que contemple la generación activa de empleo y de salario

remunerador, que cumpla una función redistributiva y que favorezca el fortalecimiento de las instituciones y los servicios sociales.

En el sistema capitalista, cualquiera que sea la modalidad que asuma, el empleo y el salario son los mecanismos principales para satisfacer las necesidades sociales de la población; no se puede alcanzar una situación de bienestar social en ausencia de una política activa y sostenida de creación de empleo y recuperación salarial en las actuales condiciones de América Latina.

Al mismo tiempo, contrario a lo que sostiene el proyecto neoliberal, la universalización y gratuidad de los servicios y programas sociales básicos es imperativa cuando la mayoría de la población vive en pobreza y, paralelamente, es necesario buscar la equidad en el acceso y en la calidad de los servicios fortaleciendo y democratizando las instituciones públicas para revertir el deterioro actual y convertirlas en garantes del cumplimiento de los derechos sociales.

Pero el desarrollo de una política de ampliación de los servicios sociales descansa necesariamente sobre la posibilidad de extender la base fiscal del Estado, cuestión difícil de lograr con una proporción alta de población en edad productiva desempleada o con salarios de hambre y con una estructura impositiva regresiva que permite a las grandes empresas la evasión fiscal; de ahí la urgente necesidad de reorientar el modelo de desarrollo en su conjunto para frenar y revertir el incremento del desempleo, el decremento del salario real y los mecanismos generadores de desigualdad social inherentes a la estrategia económica neoliberal.

Sin embargo no se puede dejar de reconocer la autonomía relativa que tiene el espacio de la política social que hoy, al igual que en etapas anteriores y más allá de su intencionalidad explícita, constituye un espacio de lucha y de confrontación entre distintos proyectos de desarrollo que inciden de manera significativa en las condiciones de vida de la gente. Espacio en el que los distintos movimientos de resistencia al neoliberalismo han introducido la discusión sobre la importancia de incluir en la concepción misma de la política social y en la

orientación de los programas de gobierno aspectos relacionados con la vida comunitaria, el ejercicio de la ciudadanía y los valores humanos esenciales como son la participación ciudadana y el respeto a la diversidad, que aún en el periodo anterior habían sido soslayados o poco considerados.

Pensar en una política social alternativa implica aprehender estas dimensiones más allá de la retórica neoliberal que concibe la construcción de una ciudadanía en términos de mercado en donde el ciudadano “objetivo” aparece más como un consumidor de la oferta de servicios privados y programas focalizados, que como un sujeto portador de derechos sociales y políticos.

La construcción de alternativas requiere que las nociones de igualdad y equidad social sean reincorporadas en la conceptualización de la política social, rompiendo la camisa de fuerza a la que han sido sometidas al limitarlas a la “igualdad de oportunidades” y a la “creación de capital humano”.

En la retórica neoliberal se proclama la importancia del fortalecimiento de organizaciones y redes comunitarias como herramientas para que ellas mismas logren afrontar y superar las crisis económicas, con lo cual para las poblaciones pobres habría una suerte de capital social a estimular que generaría una “alteridad incluyente” en los que menos tienen, con apoyo focalizado del Estado. Concepción que ha llevado en la realidad a la creación de un territorio de pobreza solidaria, con fronteras que impiden una verdadera inserción social, donde los individuos son despojados de sus condicionamientos históricos, socioeconómicos y culturales permitiendo que aparezcan como iguales en el pensamiento y en la normativa de las políticas públicas y que pueda disimularse la desigualdad económica y social. (Cardarelli y Rosenfeld; 2000)

Pensar una política social alternativa implica entonces recuperar también las dimensiones subjetivas que tienen que ver con la vida misma de las personas y de las comunidades como parte de la concepción del bienestar y pasa también por la discusión en torno a conceptos que han sido alterados, restringidos o manipulados en sus contenidos (tanto por los gobiernos del periodo anterior como

por los gobiernos neoliberales); conceptos como igualdad, equidad, inclusión, ciudadanía, esperanza, certidumbre, dignidad, que deben ser redefinidos para abrir horizontes de conocimiento y en función de proyectos alternativos.

Pero la construcción de alternativas no existe en abstracto, son siempre alternativas desde la perspectiva de actores determinados a partir de situaciones específicas y en función de escenarios institucionales y de espacios de poder particulares. Es necesario tener esto presente al acercarnos a las experiencias que se están construyendo en algunos países de la región y que han puesto de nueva cuenta sobre la mesa de discusión aspectos nodales de la conceptualización de la política social, especialmente aquellos relacionados con el ejercicio de los derechos sociales, que el ideario neoliberal eliminó.

CAPÍTULO II

LA OFENSIVA NEOLIBERAL EN EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA SOCIAL

En este capítulo hacemos un recuento de los principales argumentos y mecanismos utilizados en el ámbito de la política social para la imposición de regímenes neoliberales en América Latina. Como podrá constatarse a lo largo de la exposición, el viraje neoliberal de la política social se realizó siguiendo una agenda precisa dictada por los organismos financieros internacionales de ahí que su instrumentación, pese haber asumido características específicas en cada uno de los países de la región, ha tenido lugar en el marco de una concepción y orientación común que se ha impuesto como hegemónica en toda la región.

<La persecución del interés individual resulta en el bienestar colectivo>. Esta proposición es el pilar del pensamiento neoclásico liberal. Desde esta perspectiva, la condición para que esta premisa funcione es el libre juego de las fuerzas del mercado; de ahí la insistencia no sólo de permitir, sino de propiciar y promover el libre juego de la oferta y la demanda en todos los aspectos de la organización de la sociedad.

Para el neoliberalismo es necesario eliminar no sólo la intervención directa del Estado en la economía, sino también de sus funciones relacionadas con el bienestar social. Se asume que ninguna intervención del Estado debe alterar el funcionamiento del mercado; de ahí la necesidad de subordinar la política social a una lógica mercantil y debilitar las acciones redistributivas del Estado para no interferir con la estructuración social generada por la distribución primaria que realiza el mercado.

Asimismo la versión más radical de esta corriente considera que la competencia y el individualismo sólo se constituyen como fuerzas mediante la

disgregación de los grupos organizados, la desactivación de los mecanismos de negociación de intereses colectivos, la eliminación de los derechos adquiridos y la destrucción de las instituciones de bienestar social que constituyen las bases de la acción colectiva y solidaria.

El régimen de política social residual resulta especialmente congruente con el ideario neoliberal porque tiende a establecer al mercado como el centro de la vida social; a transferir el manejo de los servicios sociales al sector privado en el entendido de que son los individuos quienes deben hacerse cargo de su propio bienestar; a reducir la función social del Estado a la atención de aquellos que son incapaces de resolver por sí mismos sus necesidades básicas; a atacar los derechos y titularidades sociales; y a promover soluciones de mercado para los problemas sociales. (Barba;2006)

En la instrumentación del modelo neoliberal la mayoría de los gobiernos de los países de América Latina han seguido casi al pie de la letra las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tendientes a reformar los regímenes de bienestar a través de una agenda centrada en la residualización¹ de la política social.

Así, con la redefinición de la relación Estado-economía y Estado-sociedad que conlleva el modelo neoliberal, la política social ha ido asumiendo en los países latinoamericanos una nueva configuración cuyo rasgo esencial es el desconocimiento de los derechos sociales, entendidos como “el derecho de tener acceso a los bienes sociales por el sólo hecho de ser miembro de la sociedad, y la obligación de ésta de garantizarlos a través del Estado” (Laurell;1995,178)

Durante el periodo de industrialización sustitutiva de importaciones, en términos generales, podían identificarse tres vertientes en la orientación de la política social en torno a las cuales se diseñaban e implementaban políticas

¹ Partiendo de la tipología de Esping-Andersen, con el término residualización se hace referencia a la instrumentación de un régimen de política social residual o liberal.

específicas: a) la vertiente socioeconómica, relacionada principalmente con las políticas de generación de empleo y de protección al salario; b) la vertiente de servicios-beneficios sociales, que abarcaba medidas tendientes a elevar las condiciones de vida de la población a partir del acceso a servicios y beneficios relacionadas con diversas áreas de lo social: educación, salud, vivienda, seguridad social, alimentación, cultura, entre otros; y c) la vertiente asistencial-promocional, que incluía las acciones sociales que permitían reforzar las vertientes anteriores con base en acciones compensatorias para aquellos que no tenían acceso a los servicios-beneficios ligados al empleo formal: desempleados, trabajadores informales, sectores vulnerables, etc. (Evangelista y Castro;1998)

La residualización de la política social conlleva una concepción diametralmente opuesta y una nueva configuración de la política social en la que prácticamente no se contempla la vertiente socioeconómica (en tanto que no se considera una responsabilidad del Estado impulsar la protección del empleo y el salario); la vertiente servicios-beneficios se reduce drásticamente a través de la contracción del gasto social, de la privatización selectiva y de la descentralización de los servicios públicos; y la vertiente asistencial-promocional se constituye en el elemento central de la política social a través de programas focalizados dirigidos específicamente a la población en situación de pobreza extrema.

Aunque la agenda estipulada para el viraje neoliberal de la política social ha sido prácticamente la misma para toda la región, en cada uno de los países de América Latina se ha instrumentado de acuerdo a la forma histórica específica en que se han articulado los procesos de legitimación del régimen político, de reproducción de la fuerza de trabajo y de subordinación de la política social a una lógica de mercado. Las reformas no se iniciaron al mismo tiempo en todos los países y los ritmos y alcances de su puesta en práctica han sido también diferentes asumiendo en cada uno de ellos características específicas, pero avanzando en términos generales en la misma dirección.

1. El tránsito hacia el neoliberalismo

La crisis de la deuda que tuvo lugar al iniciarse la década de los años ochenta fue el detonante para el inicio de la instrumentación de los lineamientos neoliberales en la mayoría de los países latinoamericanos; proceso que se realizó bajo la dirección de la ayuda condicionada que los organismos financieros internacionales ofrecieron para dar salida a las crisis.

Aunque cabe señalar que en algunos países, como Chile y Argentina, los gobiernos militares que usurparon el poder en la década de los años setenta habían iniciado ya desde entonces la aplicación de medidas de corte neoliberal para crear las precondiciones para el funcionamiento del patrón secundario exportador

Para transitar hacia el nuevo modelo se contó al interior de los países de la región con una correlación de fuerzas favorable a los sectores de la burguesía vinculados al mercado internacional que se habían fortalecido durante los últimos años con el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones; y con un terreno abonado para la crítica fácil al estatismo, al populismo y al proteccionismo, centrada en la ineficiencia del Estado de bienestar, en el enorme crecimiento de la deuda externa, y en una interpretación particular y sesgada de la experiencia vivida con el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, como señalamos en el capítulo anterior.

Una rápida revisión de los caminos seguidos para transitar hacia un régimen de política social neoliberal en algunos países de la región (Chile, Argentina, México, Venezuela y Brasil) nos permite construir un panorama general de las drásticas rupturas que este viraje significó con relación al modelo anterior y de los principales mecanismos utilizados para su instrumentación en la región.

En Chile durante los años de dictadura, apoyándose en la fuerza de las bayonetas, el gobierno militar vendió las antiguas empresas estatales y del área de propiedad social, devolvió los bancos estatizados al sector privado, impulsó

una progresiva reducción de las tarifas arancelarias, retiró los subsidios estatales (especialmente al sector agrario) e instrumentó feroces mecanismos para elevar la tasa de plusvalía (aumento de la jornada de trabajo, reducción del salario real, etc.)

Con el modelo sustitutivo de importaciones se impulsaron políticas con clara tendencia a la universalidad² y los servicios prestados Estado alcanzaron gran cobertura, sin embargo, a raíz del golpe militar de 1973 se realizó una profunda transformación que en pocos años puso término a la larga trayectoria de redistribución del ingreso vía políticas sociales y se instrumentaron programas focalizados orientados a los sectores que empezaron a ser identificados como de extrema pobreza. (Tetelboin;1995)

En este proceso de reducción del gasto, privatización y focalización de los programas cabe destacar el papel central desempeñado por el Estado tanto para imponer el nuevo sistema como para consolidarlo. Su instalación requirió de un cambio legislativo drástico impuesto fácilmente en condiciones de dictadura, con lo que la nueva orientación de la política económica y social adquirió rango constitucional en 1980.

Se impuso así un modelo de desarrollo que Castells (2005) denomina *autoritario liberal excluyente* cuya característica fundamental fue excluir de los beneficios del crecimiento a gran parte de la población mediante el ejercicio autoritario e incontrolado del poder del Estado, priorizando al mismo tiempo los mecanismos de mercado sobre los valores de la solidaridad social, sin aplicar políticas públicas correctivas de las desigualdades y de los privilegios de las élites sociales y económicas.

² De acuerdo a la clasificación de Carlos Barba Solano (2003 y 2004) Chile es uno de los pocos países latinoamericanos que tenía un modelo de bienestar universalista (de los que más se asemejaron a los regímenes conservadores europeos), por su expansión gradual, sus altos niveles de gasto social, la gran cobertura del seguro social y de los sistemas educativos, los menores índices de concentración del ingreso, etc., así como por la vinculación de la protección social al mercado laboral formal y a las organizaciones de la clase obrera.

De acuerdo a algunos autores, como Carolina Tetelboin (1995), durante el periodo de transición iniciado en 1990 con los llamados Gobiernos de la Concertación encabezados por Patricio Alwin y Eduardo Frei, sin dejar de reconocer el avance político que sin ninguna duda significó poner fin a la dictadura militar, es posible afirmar que no se introdujeron cambios significativos en la política económica impuesta por Pinochet.

Una cuestión que no se debe perder de vista es que la transición chilena nace como producto de un acuerdo negociado para poner término al gobierno militar, a condición de formar otro gobierno capaz de garantizar estabilidad y continuidad económica al sistema en su conjunto.

Una expresión del carácter impositivo [de los gobiernos de este periodo] estriba justamente en el compromiso obligado asumido por la concertación en el sentido de no cambiar de raíz la constitución que Pinochet hizo aprobar en 1980. ... Un segundo hecho constitucional al análisis de esta etapa se refiere a las ya mencionadas “leyes de amarre”. Es por todos conocido que el régimen militar “pudo irse” sólo después de haber logrado articular un complejo entramado entre las políticas diseñadas y la Constitución de 1980, y que en conjunto garantizaban la consolidación del modelo. (Tetelboin;1995,74-75)

En el ámbito de la política social, si bien hubo durante ese periodo un incremento en el gasto, los programas siguieron orientándose de manera focalizada prioritariamente a la mitigación de la pobreza; la administración privada de recursos y servicios se mantuvo aunque se introdujo un mayor control de las asociaciones de Fondos Previsionales; y con relación a la educación no fue posible superar la desarticulación del sistema ocasionada por el proceso de descentralización y el desfinanciamiento ocasionado por las políticas impuestas durante la dictadura, que favorecieron la creación de sistemas discrecionales de poder y el traspaso de costos a los usuarios de servicios.

En Argentina la crisis del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones se hizo evidente hacia mediados de la década de los años setenta

dando lugar a una fuerte escalada inflacionaria y un significativo incremento del déficit fiscal. La dictadura militar, que usurpó el poder político en 1976, diluyó el problema mediante la represión política y la expansión del gasto público gracias a un plan de control de cambios y fuentes de financiamiento extraordinarias, particularmente la deuda externa.

Al mismo tiempo el gobierno militar (1976-1983) modificó esencialmente el rol del Estado, autoritariamente se dejaron de lado las políticas de promoción industrial, los convenios colectivos de trabajo y se abandonó el nacionalismo económico cuyas bases eran el proteccionismo de la producción local. Se propuso en cambio la liberación de la economía y se eliminó el rol del Estado como garante de una distribución equitativa de la riqueza. (Lo Vuolo;2002)

Pero fue durante la administración de Raúl Alfonsín (1983-1989) y principalmente en la de Carlos Menem (1989-1999) cuando, después de la hiperinflación de 1989-90, se decretó la privatización de prácticamente todas las instituciones que prestaban servicio de uso económico masivo (teléfonos, gas, electricidad, agua, transporte, siderúrgicas); se promovió el libre movimiento de capitales a través de una abrupta reducción de los aranceles a la importación y la remoción de la mayoría de las barreras no tarifarias; se impulsó un fuerte cambio de precios relativos a favor de bienes y servicios comercializables; y se firmó un acuerdo de refinanciación de la deuda externa en el que el gobierno se comprometió al cumplimiento estricto de pagos en el contexto del Plan Brady.³ (Lo Vuolo;2002)

Durante el periodo de industrialización sustitutiva de importaciones en

³ El Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Nicolas Brady, anunció en marzo de 1989 un esquema para la reducción de la deuda de los países emergentes. Este programa conocido como Plan Brady, buscaba reestructurar la deuda a tasas de interés menores y/o a través de la reducción de la deuda, y luego intercambiarla por bonos. Como requisito, los países debían implementar un Programa de Ajuste Estructural en coordinación con el Fondo Monetario Internacional FMI. Este programa consistía en ajustar las principales variables económicas (inflación, crecimiento del Producto Bruto Interno), promover la privatización de empresas públicas y las inversiones nacionales o extranjeras, promover el ahorro y la repatriación de capitales.

Argentina se había registrado un alto nivel de empleo asalariado para los estándares de la región, prevaleciendo la dinámica propia de los regímenes corporativos en los que se asociaba el acceso a bienes y servicios públicos (seguridad social, prestaciones familiares, etc.) al mercado formal de trabajo, y paralelamente el Estado proporcionaba servicios básicos con carácter universal (educación y salud), así como programas asistenciales⁴. Con la instrumentación de los lineamientos neoliberales todas las áreas de la política social se vieron afectadas: degradación de sus fuentes de financiamiento, cambios en sus formas de funcionamiento, en las formas de administración, en el régimen de acceso y el tipo de beneficios que prestaban. Se privatizó el sistema de pensiones, se impulsó la privatización selectiva de las instituciones del sector salud y se llevó a cabo la descentralización del sector educativo que no incluyó la transferencia de recursos a las áreas jurisdiccionales que asumieron la responsabilidad; todo ello sancionado por la reforma constitucional realizada en 1994. (Lo Vuolo;2002)

El número de argentinos bajo la línea de pobreza creció rápidamente durante los años noventas, el desempleo se duplicó entre 1999 y 2002 y en ese mismo periodo se produjo una fuerte concentración del ingreso⁵.

... haciendo una brevísima síntesis, podemos decir que la crisis de los elementos constitutivos de lo que se llamó el Estado Benefactor o Populista (el cual permitió entre muchas otras cosas la conquista y consolidación de “derechos sociales”) junto con la implementación salvaje de lo que se impuso como modelo neoliberal en pos del crecimiento económico y social (discurso absolutamente retórico), produjo para América Latina en su

⁴ En la tipología de Barba Solano, Argentina, al igual que Chile y Costa Rica, tuvo un modelo de bienestar universalista durante la vigencia del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones.

⁵ De acuerdo a la CEPAL en 1992 menos del 15% de la población era pobre, diez años más tarde, en 2002 el porcentaje superaba de 50%; para los obreros y la clase media la pérdida de empleo formal significó una brusca caída de ingresos calculada en alrededor del 67% y en cuanto a la concentración del ingreso, si en 1974 el decil superior recibía el 28% de los ingresos nacionales, en 2001 ese porcentaje se había incrementado al 37% (Petras y Veltmeyer;2003)

conjunto, y también para Argentina, un proceso de empobrecimiento agudo de la sociedad salarial en general y de la clase desposeída en particular. (Mecle;2001,52)

En el caso de México el régimen político encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante cerca de 60 años respaldó su permanencia apoyándose en un proceso económico centrado en el mercado interno en el que el Estado era el principal inversor y regulador económico, y en un pacto social sustentado en el trípode gobierno-sindicatos-empresa que a través de mecanismos autoritarios y corporativos de manera diferenciada incluía a amplios sectores de la población a los beneficios del crecimiento económico, principalmente a través del empleo formal y de las prestaciones y beneficios vinculados a éste.

A raíz de la crisis de la deuda, el mismo régimen priísta, durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), aplicó una serie de medidas contractivas de la demanda interna agregada que marcaron el inicio de la retirada del Estado de sus funciones económicas como inversionista y agente activo del crecimiento económico.

Los principales mecanismos utilizados durante ese sexenio para implementar el nuevo modelo económico fueron la reducción de la inversión y del gasto público a través de la contracción o supresión de programas de fomento sectorial, de infraestructura y de desarrollo social⁶ y de la privatización de algunas empresas paraestatales; el alza de los precios y tarifas del sector público especialmente con el retiro o disminución de subsidios estatales a distintos

⁶ El gasto programable como porcentaje del PIB disminuyó de 28.2% en 1982, a 22.0% en 1988 y el gasto de inversión del 7.7% al 5.1% en el mismo periodo. Entre 1983 y 1985 se privatizaron las empresas consideradas "no viables", empresas pequeñas que fueron liquidadas o fusionadas; pero a partir de 1986, el acento se puso en la venta de medianas empresas, algunas de ellas de importancia nacional, como el emporio cuprífero Cananea o Diesel Nacional (que produce la mayoría de los autobuses foráneos y camiones pesados que circulan en México), así como otras empresas de la rama metalmeccánica y de bienes de capital. Empresas que operaban con números negros y que no constituían una carga para el fisco, se vendieron a bajos precios, para regocijo de los empresarios privados, con el objetivo aparente de disminuir el déficit fiscal. (Ortiz;1995).

productos que produjo un fuerte incremento a las tarifas de luz, teléfonos, gasolineras, combustibles y de productos alimenticios antes subsidiados (pan, tortilla, leche, etc.); y el inicio de la apertura comercial a través de la reducción de aranceles y de la supresión de precios oficiales y de permisos previos de importación, para desembocar en la adhesión de México al Acuerdo General de Tarifas Aduanales y Comercio (GATT) en 1986.

El periodo de consolidación inicial del modelo neoliberal en México tuvo lugar durante el gobierno encabezado por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). El principal mecanismo utilizado en ese periodo fue la aceleración de la apertura económica externa que remató en la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC), en enero de 1994. Asimismo se intensificó la reducción de la participación directa del Estado en la economía a través de una nueva disminución de la inversión pública y de los programas de fomento económico⁷; al mismo tiempo, mediante los cambios al Artículo 27 de la Constitución y las modificaciones a la Ley Nacional Agraria, se dio pie a una transformación radical del modelo de propiedad, de asociación y de producción del sector agrícola a fin de facilitar la consolidación de las unidades agrícolas de mayor tamaño, canalizar las inversiones privadas a las actividades agropecuarias comercialmente productivas y fomentar la modernización de esas actividades mediante la mecanización y el uso de insumos químicos e industriales.

También fue durante ese sexenio que se privatizaron las grandes empresas paraestatales, tal fue el caso de la mayoría de las empresas industriales y mineras, de las dos grandes compañías aéreas de capital público (Mexicana de Aviación y Aeroméxico), de la sociedad telefónica Telmex y de los bancos comerciales; y el Estado se retiró también de la televisión (con la venta de Imevisión), de los seguros y vendió Miconsa, el segundo productor de harina de

⁷ La inversión pública como porcentaje del PIB disminuyó del 5.6% en 1987 al 3.5% en 1994, afectando principalmente áreas estratégicas (energéticos e infraestructura) y el gasto en fomento económico sectorial también se redujo significativamente, afectando, sobre todo, a los sectores agropecuario, industrial, pesquero y comercial.

maíz en el país. Al terminar el sexenio las empresas privadas de exportación se habían constituido en el motor principal del crecimiento económico y el Estado había reducido significativamente su participación en la economía.

Al igual que en otros países de la región las medidas instrumentadas en México trajeron consigo un cambio importante de signo regresivo en la estructura del empleo, los salarios reales y en las cuotas de acceso a la distribución del ingreso;⁸ y de acuerdo a cálculos de Julio Boltvinik (1995) la pobreza se incrementó vertiginosamente pasando del 48.5 % de la población mexicana en 1981, al 69% en 1994.

El bajo y decreciente nivel salarial, así como el retroceso en la tasa de creación de empleo formal, aunados a la reducción del gasto social, provocaron que las instituciones públicas de educación, salud y seguridad social se empezaran a erosionar a partir de 1983 por la vía del desfinanciamiento desencadenando un proceso de deterioro de los servicios y la disminución de los beneficios, en especial del monto de las pensiones; este proceso constituyó la base para instrumentar la privatización de los fondos de pensiones y otras modalidades de privatización como la subrogación de algunos servicios y el fomento para el surgimiento y expansión de las instituciones privadas de salud y educación. Paralelamente surgieron los programas focalizados de combate a la pobreza extrema que se constituyeron en el eje de la política social: *Solidaridad* durante el sexenio de Salinas de Gortari; *Progresas* durante el de Ernesto Zedillo y *Oportunidades* durante el gobierno de Vicente Fox.

En Venezuela a partir de 1989, con el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, se inició abiertamente la instrumentación de la estrategia neoliberal a través de un paquete de medidas de ajuste que incluyó la devaluación de la

⁸ Con el modelo neoliberal la tendencia a disminuir el grado de desigualdad que se registró en México entre 1968 y 1984, se ha visto completamente revertida, el coeficiente de Gini para el año 2000 se ubicó en 0.564 (es decir, tuvo un incremento de 12.5% con relación a 1984) y el 10% más rico de la población concentró el 48.3% del ingreso de los hogares ese mismo año. (Hernández Laos y Velázquez Roa;2003)

moneda, eliminación de los subsidios, privatización de las empresas del Estado, aumento de las tarifas de los servicios públicos, reducción de la administración pública y apertura de la economía a la competencia externa. Estas medidas desencadenaron una serie de protestas sociales e intentos de golpe de estado que desembocaron en la salida de Carlos Andrés Pérez del gobierno.

Luego del gobierno transitorio de Ramón J. Velásquez se realizaron nuevas elecciones presidenciales y en febrero de 1994 asumió el gobierno Rafael Caldera quien, a pesar de que se presentó como un actor de consenso capaz de encauzar positivamente la crisis nacional, firmó con el FMI una carta de intención a fin de recibir en el corto plazo un financiamiento que sustentaría un programa de ajuste macroeconómico similar al de 1989, conocido como “Agenda Venezuela”⁹, a través del cual se dio continuidad a la instrumentación de la estrategia neoliberal.

Al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos en Venezuela el espacio de la política social se fue reduciendo a la instrumentación de programas focalizados contra la pobreza que sustituyeron la acción social estatal de carácter universal; programas que fueron definidos como “inversión en capital humano” y que pronto revelaron su objetivo fundamental: legitimar las medidas económicas garantizando un ambiente político y la estabilidad necesaria para su ejecución.

Las medidas instrumentadas implicaron una disminución en el consumo calculado en 33% entre 1996 y el primer trimestre de 1997; para ese mismo año, la tasa de desempleo aumentó ubicándose en 12.4% y el índice de pobreza alcanzó 84.34% (Gómez y Alarcón;2003)

El neoliberalismo como fuerza ideológica penetró más tardíamente en Brasil y al contrario de otros países donde éste se asoció a dictaduras militares, su

⁹ Las principales diferencias entre este nuevo plan y lo formulado en el gobierno de Carlos Andrés Pérez radican en el consenso político logrado por Caldera y en la presencia de un clima de mayor estabilidad política en el país, cuestión en donde jugó un papel importante la política social –específicamente los llamados programas sociales contra la pobreza- que tuvieron un efecto apaciguador de las tensiones provocadas por la crisis y el aumento de las contradicciones sociales creadas por el ajuste económico. (Gómez y Alarcón;2003,17)

difusión y la instrumentación de las medidas acordadas ocurrió con la democratización, lo que ha permitido a sus defensores vincular el gobierno militar al intervencionismo del Estado y asociar las medidas neoliberales con la apertura política. En Brasil la industrialización protegida bajo el liderazgo estatal fue un proceso que generó niveles elevados de bienestar para algunos sectores¹⁰, pero también generó profundas desigualdades durante el periodo de industrialización sustitutiva de importaciones. En la época de la dictadura se construyó un sistema de protección social que se caracterizó por su articulación con el empleo formal y con características corporativas importantes que, en ese caso, beneficiaron en primer término a los militares, en segundo lugar a los altos funcionarios públicos, a los funcionarios y trabajadores de las empresas estatales y a los de los sectores estratégicos exportadores.

Al respecto cabe señalar que, de acuerdo con Valenzuela Feijoo (1990), las medidas necesarias para crear las precondiciones del patrón secundario exportador también se iniciaron en Brasil durante los años de dictadura militar, sin embargo, para su instrumentación se optó por una variante que este autor denomina “pragmático-desarrollista” en la que el Estado mantuvo su papel hegemónico impulsando una apertura externa gradual y selectiva, preservando esferas de inversión al capital nacional, fortaleciendo al capital industrial y regulando el capital de préstamo.

Esa estrategia se abandonó durante la década de los años noventa y los primeros años de la siguiente, en la que los gobiernos de Collor de Mello (1990-1994), Itamar Franco (1994-1998) y Fernando Henrique Cardoso (1998-2002) instrumentaron paulatinamente profundas transformaciones orientadas a una mayor apertura comercial y a favorecer el flujo de capital extranjero. Se dio

¹⁰ En la tipología de regímenes de bienestar para los países latinoamericanos durante el periodo de industrialización sustitutiva de importaciones, Barba Solano considera que en Brasil, al igual que en México y Venezuela, se construyó un régimen de bienestar dual, especialmente porque la orientación del gasto social, así como la cobertura de los servicios de seguridad social y salud privilegiaban a la población urbana, organizada y relevante para el modelo de industrialización, excluyendo al resto de la población.

prioridad las medidas para alcanzar la estabilidad macroeconómica, especialmente para controlar la inflación y se realizó una reforma del Estado con el objetivo de abandonar aquellas funciones que no resultaban estratégicas de acuerdo a la orientación neoliberal. La liberalización comercial y financiera, junto con la modernización de empresas, la privatización selectiva en el sector industrial y la reestructuración productiva fueron avanzando paralelamente con los intentos de ajuste recesivo y con la política de estabilización de precios.

Estas medidas tuvieron un impacto negativo en el mercado de trabajo que se manifestó durante la década de los años noventa principalmente en el aumento de las tasas de desempleo, la conformación de un contingente importante de asalariados no protegidos por un contrato de trabajo -65% de trabajadores con salario no registrado a finales de la década de los años 90-, un decremento en la tasa de creación de nuevos empleos que afectó sobre todo a los jóvenes; y en un fuerte incremento del llamado sector informal en el que se incluye a las personas ocupadas en el servicio doméstico y a los de trabajadores por cuenta propia -28% de los ocupados-. (Kon;2005)

En lo que se refiere a la política social cabe señalar que en Brasil, a diferencia de otros países latinoamericanos, no se impulsaron medidas orientadas a la privatización de los servicios públicos, se realizó en cambio un amplio proceso de descentralización de los mismos que generó problemas de desfinanciamiento en algunos estados y municipios con lo que prácticamente no se registraron avances en los niveles de cobertura de los servicios básicos; tampoco se realizaron modificaciones sustanciales en el esquema de seguridad social que sin embargo, excluía a un número mayor de personas año con año; y se reorientó el gasto social prioritariamente hacia programas focalizados de combate a la pobreza con cobertura restringida.

En 1994 cuarenta millones de personas recibían ingresos por debajo de la línea de pobreza y de acuerdo a cifras de la CEPAL Brasil era ese mismo año el país más desigual de América Latina.

Bastan estos ejemplos para ilustrar que si bien la instrumentación del modelo neoliberal se inició en diferentes momentos y ha asumido características específicas en cada uno de los países latinoamericanos, en términos generales en todos ellos se han utilizado mecanismos similares, establecidos por los organismos financieros internacionales, que implican profundas transformaciones en la relación Estado-economía y Estado-sociedad afectando prácticamente todos los ámbitos que determinan la posibilidad de acceso a los bienes y servicios básicos para la mayoría de la población.

Se trata de los llamados *costos sociales* implícitos en la estrategia neoliberal que se han traducido en nuestros países en una drástica reducción de los salarios reales, fuerte incremento del desempleo, procesos de precarización del trabajo¹¹, reducción del espacio de la política social, incremento de la pobreza y profundización de la desigualdad social. Es por ello que Pedro Vuskovic, con justeza, ha denominado a este modelo “concentrador y excluyente”.

2. Abandono de las políticas de protección en el mercado de trabajo

En las sociedades capitalistas para la mayoría de la población la carta de entrada a una sociedad de mercado es el ingreso proveniente del trabajo; de ahí que la posibilidad de una mejoría en las condiciones de vida dependa, principalmente, de la generación de empleos productivos suficientes y de su adecuada remuneración.

Pero en la instrumentación del patrón de acumulación secundario exportador por la vía neoliberal los gobiernos latinoamericanos aplicaron de manera abrupta y radical los tradicionales mecanismos capitalistas para aumentar la tasa de plusvalía y enfatizaron el combate a la inflación por medio de la

¹¹ "En la literatura contemporánea de la sociología del trabajo, la <<precarización del trabajo>> aparece como un concepto destinado a dar cuenta de los problemas que enfrentan los trabajadores, tanto calificados como descalificados de empresas públicas o privadas, del sector formal o informal, y que se traduce en bajos salarios, deterioro de la calidad del empleo, subempleo, prolongación desmedida de las jornadas de trabajo y, sobre todo, en deterioro de los derechos laborales." (Sotelo;1999,124)

depresión de la demanda agregada, afectando negativamente el nivel y la calidad de vida de amplios sectores de la población.

Un dato ilustra la dimensión que han alcanzado los llamados costos sociales derivados de la instrumentación del modelo neoliberal: entre 1960 y 1980 el ingreso *per cápita* latinoamericano creció 82% en términos reales; de 1980 a 2000 únicamente lo hizo en 9 % y en el periodo 2002-2005 aumentó tan solo 4%. (Weisbrot;2006)

a) Caída del salario real

El aumento de la tasa de plusvalía equivale, por definición, a una reducción en el valor hora de la fuerza de trabajo, es decir, una disminución generalizada del salario real que en el caso de los países latinoamericanos se complementó con el incremento del desempleo (expansión del ejército industrial de reserva), derivado de la baja capacidad de absorción ocupacional de las empresas orientadas al mercado externo, y con la imposición de políticas tendientes a la flexibilidad laboral.

Por lo menos en las primeras fases del modelo, la devaluación de la mercancía fuerza de trabajo se obtiene vía reducción de los salarios reales. A su vez, la reducción de los salarios reales se ve impulsada por una notoria expansión del ejército de reserva industrial. Se trata de una expansión estructural y no cíclica que viene condicionada por la baja capacidad de absorción ocupacional (alta composición orgánica) con que funciona la nueva acumulación. La coacción extraeconómica con que opera el nuevo modelo también contribuye a deprimir los salarios reales vía destrucción de la capacidad de regateo de la clases obrera (ataque a los partidos, sindicatos, derechos de huelga, etcétera). (Valenzuela;1990,97)

El abandono de las políticas de protección al salario y al empleo, que resultaban necesarias para fortalecer el mercado interno mientras operaba el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, resultaba un requisito

inherente a la instrumentación del modelo neoliberal que los gobiernos latinoamericanos aplicaron rigurosa y sistemáticamente.

Un claro ejemplo fue lo ocurrido en Chile durante los primeros años de la dictadura militar en los que el aumento de la tasa de plusvalía se logró usando los mecanismos más retrógrados: se elevaron las magnitudes extensivas e intensivas de la jornada de trabajo a través de una disciplina militarizada y de la casi completa desaparición de las huelgas y asambleas de fábrica; el salario real tuvo una reducción de aproximadamente 44% entre 1972 y 1975 (en tan sólo tres años los salarios se redujeron casi a la mitad) y los precios que paga el consumidor se incrementaron 117 veces del 1º de septiembre de 1973 al 31 de abril de 1976, es decir, en aproximadamente 32 meses de gobierno militar. Asimismo, la tasa de desocupación se incrementó de 3.6% en diciembre de 1972 a 18.7% en diciembre de 1975. (Valenzuela;1990).

El contraste con el periodo anterior no podría ser más notorio:

... la participación de los salarios en el total del producto geográfico bruto, que durante una larga fase histórica se mantuvo próxima al 50% (48% en 1970), aumentó por sobre 60% en 1971-1972, y descendió a menos de 40% bajo las políticas neoliberales de la dictadura (38% en 1989). Un extenso periodo a lo largo del cual se sostienen e incluso aumentan las ganancias, al precio de pérdidas enormes para los trabajadores: de acuerdo con cálculos del propio José Ibarra, la acumulación de esas pérdidas, en términos de disminución de puestos de trabajo y contracción de los salarios reales, resulta equivalente a 3.8 veces el total de la deuda externa contraída simultáneamente con esos procesos. (Vuskovic;1994,38)

Al igual que en Chile una drástica caída del salario real se registró en prácticamente todos los países latinoamericanos durante la fase de transición y

consolidación inicial del modelo neoliberal.¹²

De acuerdo a datos de la CEPAL (2001) durante la década de los años ochenta el índice promedio anual del salario mínimo real urbano descendió abruptamente en casi todos los países de la región. Basten algunos ejemplos de lo ocurrido en los países de mayor desarrollo relativo para ilustrar esa afirmación: en Argentina el índice de salario mínimo real pasó de 132.4 en 1980 a 28.4 en 1990; en Brasil de 121.5 a 87.8; en Chile de 87.9 a 76.9 (pese a que la reducción más drástica había tenido lugar durante la década anterior); en México de 323.9 a 128.0¹³; en Uruguay de 233.9 a 161.3; y en Venezuela de 184.6 a 88.3.

Durante la década de los años noventa se presentó una paulatina recuperación de los salarios en casi todos los países, aunque en México¹⁴, Uruguay y Venezuela continuó una tendencia a la baja (si bien menos abrupta que la década anterior) y solamente en Chile se alcanzó en el año 2000 una tasa superior a la de 1980.

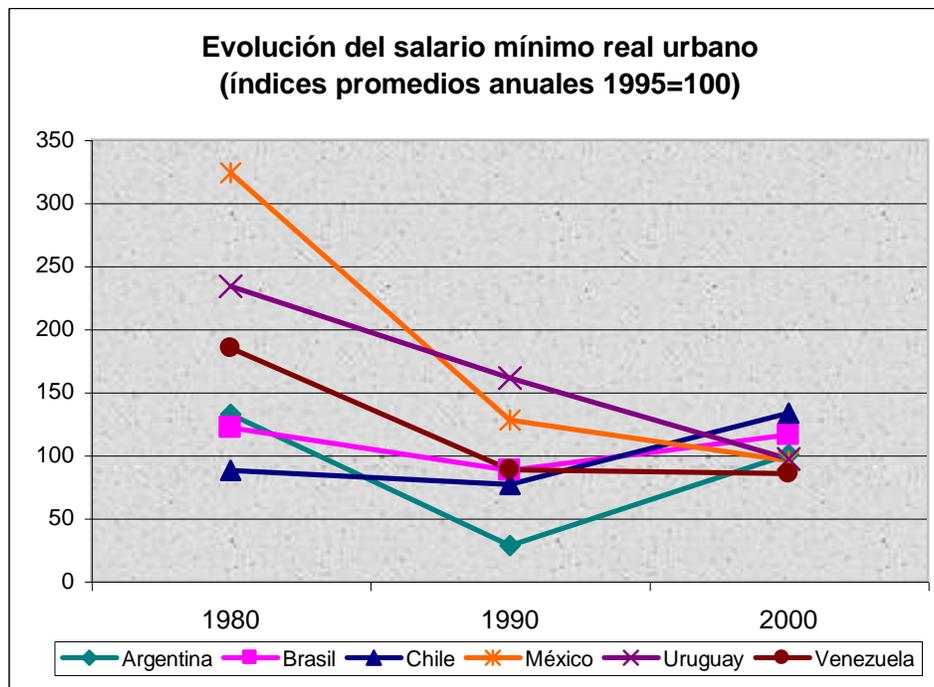
¹² Usualmente, la caída salarial funciona como parte integrante del ajuste cíclico normal y luego, en la fase de auge, se eleva recuperando sus valores de tendencia. En la transición al patrón secundario exportador la reducción salarial no responde a una pura oscilación cíclica. Aquí se busca redefinir el valor de la fuerza de trabajo (i.e. aumentar la tasa de plusvalía) y la palanca que inicialmente se utiliza es la de un drástico recorte del salario real. ...Lograda la redefinición estructural, los salarios pueden reasumir su comportamiento cíclico y tendencial más usual. Claro está, lo hacen a partir de un piso considerablemente más bajo. Dicho de otro modo, la distribución del ingreso más regresiva constituye un componente estructural del nuevo patrón. (Valenzuela;1992;21)

¹³ Cabe aclarar que el dato se refiere al salario mínimo real urbano; la reducción sería mayor aún si se considerara el salario de las zonas rurales, donde se concentra el mayor número de población en situación de pobreza.

¹⁴ En México, la participación de los salarios en el PIB a mediados de los años setenta era de entre el 40% y el 35%, a partir de 1982 se inicia una tendencia sostenida a la baja que duró hasta 1990, año en el que los salarios representaron tan sólo el 24.7% del producto; esa disminución de la participación del trabajo en un producto que apenas creció durante esos años, significa en términos netos una drástica reducción de las remuneraciones medias y coincide con el periodo de mayor crecimiento de la pobreza. Sin embargo, pese a un relativo crecimiento económico mayor en los años siguientes la reducción del salario real se ha mantenido, tan sólo en el periodo 2000-2006 el poder adquisitivo del salario mínimo cayó 22% en términos reales. (Boltvinik; 1995; Anuarios Estadísticos del INEGI 1993 y 1998: *La jornada*, lunes 6 de noviembre de 2006)

De acuerdo a la CEPAL (2006) durante los primeros cinco años del nuevo siglo se registró una paulatina recuperación de los salarios reales en la región, sin embargo la presentación de los datos (que toman como referencia el año 2000) no permiten hacer comparaciones con las tasas registradas en la década de los años ochenta y en la mayoría de los países latinoamericanos se registran periodos relativamente breves en los que el salario real sufre nuevas contracciones.

Gráfica 1



Fuente: CEPAL. Estudio Económico para América Latina 2000-2001

Cuadro III. 15 (índices promedios anuales, 1995=100)

b) Incremento del desempleo y el empleo informal

Entre las promesas que los gobiernos latinoamericanos hicieron para legitimar la instrumentación del nuevo modelo merece un lugar especial la relativa al empleo. Se argumentó entonces que al eliminar las distorsiones ocasionadas por el modelo de sustitución de importaciones (principalmente debidas al papel jugado por el

Estado) se generaría más empleo, especialmente para los trabajadores no calificados; el principal mecanismo para ello, se aseguró, sería que la distribución más eficiente de los recursos facilitaría un crecimiento más dinámico y éste llevaría a generar más puestos de trabajo, que además se vería favorecido con la reducción del costo de la contratación de los trabajadores.

Sin embargo, el crecimiento económico fue prácticamente nulo durante los años ochenta y bastante moderado durante la siguiente década¹⁵ y las medidas instrumentadas, contrariamente a los argumentos y las promesas que se hicieron, han tenido durante los últimos veinticinco años un fuerte impacto negativo en el empleo.

En primer término cabe mencionar el cierre de las pequeñas y medianas empresas que no pudieron entrar en la competencia del mercado internacional, así como los despidos masivos que tuvieron lugar en diversas dependencias gubernamentales y en las empresas paraestatales que se privatizaron. Aunado a ello, al concentrarse el crecimiento en unas cuantas ramas productivas, las medidas instrumentadas implicaron una drástica reducción en la tasa de creación de empleo¹⁶.

Con ello durante los años en que se inició la instrumentación del modelo neoliberal se presentó una importante reducción del crecimiento del empleo y un significativo incremento de las tasas de desempleo urbano. Durante la década de los años noventa la tasa de crecimiento del empleo fue inferior a la de la segunda mitad de los años ochenta, el desempleo se elevó, aumentó el empleo en el sector informal y el relativo mejoramiento de los salarios reales favoreció más que nada a los trabajadores calificados.

¹⁵ El promedio anual ponderado de crecimiento del PIB en América Latina fue de tan sólo 1.4% en el periodo 1980-1989 y de 3.2% en el periodo 1990-1999 (Sánchez;2006)

¹⁶ En el caso de México, por ejemplo, de acuerdo a cálculos realizados por Julio Boltvinik (1995), entre 1970 y 1981 la tasa de crecimiento medio anual de nuevas ocupaciones remuneradas en el mercado formal de trabajo fue de 4.8%, mientras que entre 1981 y 1991, la tasa anual fue de sólo 0.7% es decir, casi siete veces menor que en el periodo anterior.

El promedio anual ponderado de crecimiento del empleo en la región que en el periodo 1970-1979 fue de 3.8, durante la década de los ochenta (1980-1989) fue de 2.9 y en el periodo 1990-1999 descendió a 2.2%. Asimismo, especialmente durante la década de los años noventa, se aceleró la tendencia de largo plazo a la caída del empleo en la agricultura, se registró un relativo incremento en los servicios y el empleo en el sector manufacturero aumentó a una tasa anual de tan sólo el 1.2% en América Latina en su conjunto. Con ello, el incremento del número de desempleados en la región también fue mayor durante ese periodo alcanzando un promedio en la región de 7.2% entre 1991 y 2000, cuando en el periodo 1980-1990 había sido de 6.6% (Stalling y Weller;2003)

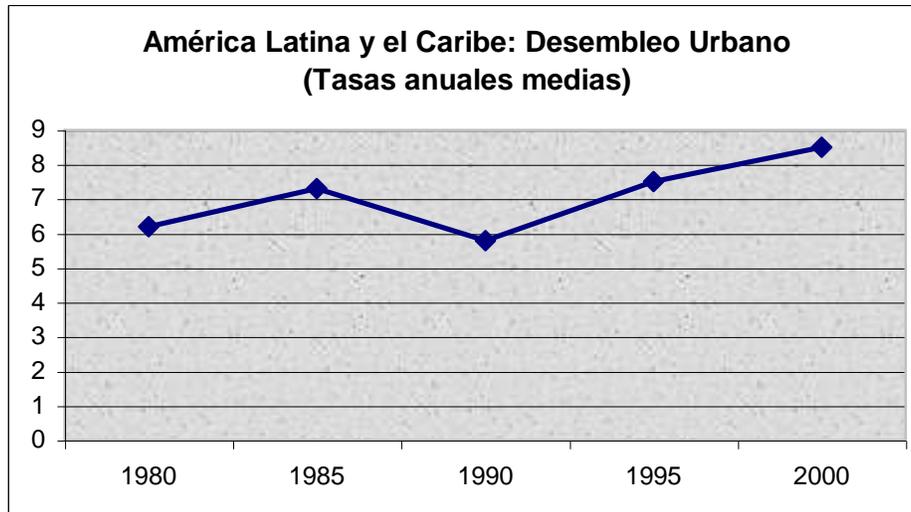
De acuerdo con la CEPAL (2001) la tasa anual media de desempleo urbano para América Latina (sin incluir el Caribe) se incrementó de 6.2% en 1980 a 7.3% en 1985, descendió durante el siguiente quinquenio para llegar a 5.8% en 1990 y a partir de entonces presentó nuevamente una tendencia al alza alcanzando niveles superiores a los registrados durante la crisis de la deuda en los años 80 (7.5% en 1995 y 8.8% en 1999) para ubicarse en 8.5% en el año 2000.

Cabe destacar el significativo aumento del desempleo en Argentina durante el periodo 1990-1995, precisamente en los primeros años del gobierno de Carlos Menem, y en México¹⁷ durante el mismo periodo pese a que la forma de medición del desempleo abierto utilizada por el Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), retomados por la CEPAL, ha sido ampliamente criticada porque reduce significativamente el universo considerado.

También resulta significativo el incremento del desempleo urbano en Uruguay y en Venezuela durante el periodo 1995-2000, como puede observarse en las siguientes gráficas.

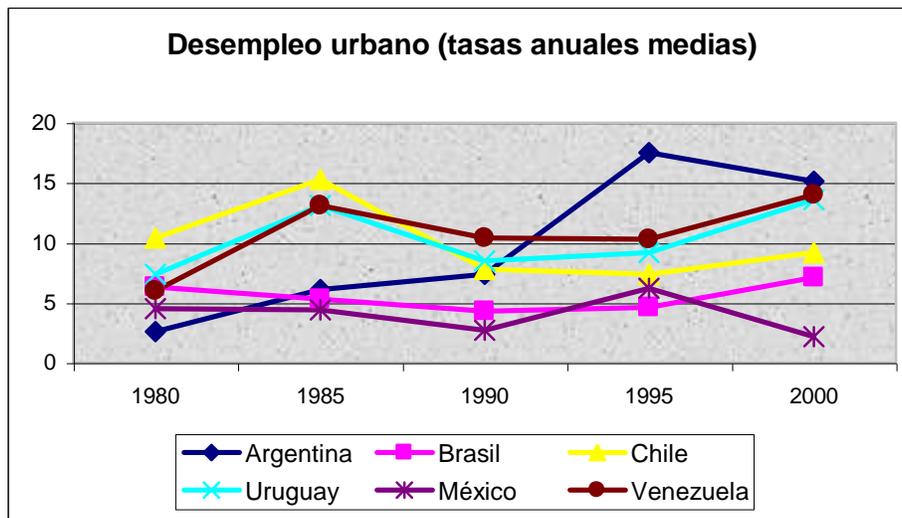
¹⁷ De acuerdo a la definición oficial en México la población ocupada es aquella mayor de 12 años, que en la semana anterior a la encuesta participó al menos una hora a la semana en actividades que le dieron un ingreso o que lo hizo sin pago, o bien que no trabajó pero contaba con un empleo, o iniciaría una ocupación en el siguiente mes.

Gráfica 2



Fuente: CEPAL. Estudio Económico para América Latina 2000-2001 Cuadro III. 10

Gráfica 3



Fuente: CEPAL. Estudio Económico para América Latina 2000-2001 Cuadro III. 10

Para el periodo 2000-2006, una vez realizados los ajustes derivados de cambios metodológicos, la CEPAL (2006) presenta datos en los que la tasa media del desempleo urbano abierto para la región alcanza su nivel más alto (11%) en los años 2002 y 2003 y afirma que a partir de entonces la tasa de desempleo regional “ha registrado una considerable merma” al ubicarse en 9.1% para el año 2005, el nivel más bajo registrado desde 1994, que sin embargo es aún considerablemente más alto que el que había en 1980 (6.2%)¹⁸

c) Inducción de la flexibilidad del mercado de trabajo

Otro elemento central del esquema neoliberal que ha afectado los niveles y la calidad de vida de amplios sectores de la sociedad en los países latinoamericanos es el derivado de la ruptura de los pactos corporativos que resultaron funcionales al modelo de industrialización sustitutiva, en el marco de la reestructuración productiva consecuente con la apertura y globalización de las economías.

Si bien la reestructuración productiva teóricamente es responsabilidad directa de las direcciones de las empresas en condiciones en las que el Estado concientemente dejó de ser un inversor productivo importante, los gobiernos latinoamericanos no han estado ausentes en esa reestructuración, han participado impulsando la apertura comercial, manteniendo los aumentos de los salarios reales retrasados con respecto a la inflación, con la supresión de los subsidios y especialmente, a través de la inducción de la flexibilidad del mercado de trabajo.

De la teoría neoclásica viene la idea específica de flexibilidad del mercado de trabajo, entendida fundamentalmente como eliminación de las trabas para que los mecanismos del mercado se encarguen de modo espontáneo

¹⁸ En México, por ejemplo, en el periodo 2000-2005 se perdieron en el campo 900 mil empleos y en la industria 700 mil. Al finalizar ese año se encontraba en la economía informal entre el 40 y el 60% de la población económicamente activa y de los 7.9 millones de personas que migraron a Estados Unidos en ese periodo, 59% son mexicanos. Actualmente se calcula que hay en Estados Unidos 11 millones de mexicanos y en total 28 millones de personas de origen mexicano. (“México, campeón de la migración, 11 millones de expulsados a E.U.”, *La Jornada* 13 de febrero de 2007)

de asignar el factor trabajo en cuanto a precio y empleo.

En otras palabras, flexibilizar el mercado de trabajo para los neoclásicos es flexibilizar la oferta y la demanda de trabajadores, facilitando el empleo y el desempleo, el uso de la fuerza de trabajo dentro del proceso de trabajo, individualizando formas de pago de acuerdo con productividad marginal. Es decir, la flexibilización del mercado de trabajo es la adecuación de la realidad, en la que hay instituciones, sujetos, colectivos, normas y conflictos, a los supuestos del modelo de competencia perfecta. Por lo tanto, la idea de flexibilidad del mercado de trabajo es la eliminación de todas aquellas externalidades o fallas del mercado de trabajo por el lado de la oferta y la demanda, pero especialmente por el lado de la demanda, ya que la oferta se considera como dada. (De la Garza;2000,152)

La flexibilidad del trabajo se ha extendido sobre todo en los países de mayor desarrollo relativo de América Latina; los mecanismos utilizados, en términos generales, han sido: el cambio de las leyes laborales; la transformación o disminución importante de la contratación colectiva; y la ruptura o debilitamiento de los pactos corporativos (cuando los hubo) entre sindicatos, Estado y empresas. Este proceso ha presentado particularidades en los distintos países determinadas, principalmente, por la correlación de fuerza de los grandes sindicatos y de la posición política de las direcciones de los mismos. En síntesis, la eliminación de los mecanismos de protección de los trabajadores en su negociación con los empresarios.

En Chile, en condiciones de dictadura, el gobierno reformó el código del trabajo imponiendo restricciones a los sindicatos y permitiendo mayor flexibilidad laboral, sin que fuera posible ningún tipo de resistencia. Durante los años ochenta, el crecimiento industrial descansó fundamentalmente en los bajos salarios y la intensificación del trabajo y durante las décadas siguientes, no ha habido un cambio importante en las relaciones laborales, excluyendo por ley a los sindicatos de toda negociación “que restrinja o limite las facultades del empleador de organizar, dirigir o administrar la empresa”, permitiéndoles, a lo sumo, participar en

las políticas de capacitación o de protección al empleo. (De la Garza; 2000,171)

Los resultados pueden ilustrarse con el siguiente dato: en 1998 el 23% de los asalariados, casi un millón de trabajadores, estaban en las empresas sin contrato, es decir, sin ninguna seguridad laboral ni protección social alguna. (Ortega;2006,33)

En México la flexibilidad del trabajo se impuso entre 1984 y 1992 por medio de modificaciones importantes o incluso la desaparición de los contratos colectivos en muchas empresas grandes, especialmente en todas las que fueron privatizadas como paso previo a su venta; los cambios se dieron en forma unilateral (pérdida de derechos y beneficios de los trabajadores) y en algunos casos provocaron enfrentamientos con los sindicatos, que no pudieron neutralizar las acciones emprendidas por el gobierno. Durante esos años el modelo contractual que guió la flexibilización de las relaciones laborales fue el de la maquila del norte del país, de acuerdo al cual la flexibilidad se entiende principalmente como desregulación, con ganancia de poder de las gerencias.

Este <<modelo flexible>> de relaciones laborales avanzó impulsado sobre todo por las grandes empresas y apoyado por el Estado a través de su aparato de administración de la justicia laboral. Las primeras propuestas empresariales de modificar el código de trabajo (1987-1992) fueron en la misma tónica de considerar flexibilización como desregulación con unilateralidad empresarial. Sin embargo, en aquellos años hubo casos excepcionales, como el del Sindicato de Telefonistas que, a contracorriente de las tendencias anotadas, obtuvo interlocución con la compañía telefónica: flexibilización con concertación, ampliando la negociación entre sindicato y empresa, estableciéndose un sistema de bonos por productividad que ayudó a evitar que se deteriorara el salario real de los telefonistas mientras había una caída generalizada en el país. (De la Garza;2000,163)

Con base en esa experiencia, a partir de 1992 el Estado mexicano buscó refuncionalizar la relación corporativa tradicional conduciéndola hacia un

corporativismo neoliberal. Se trataba de implementar "un sindicalismo, decía Salinas de Gortari, que mantuviera la alianza con el Estado (corporativismo de Estado) pero que fuera promotor y aliado de las empresas para elevar la productividad y la competitividad (corporativismo de empresa)" (De la Garza;2000^a,82). Los esfuerzos gubernamentales por reformar la Ley Federal del Trabajo continúan hasta el presente.

En Argentina, especialmente durante con el gobierno de Carlos Menem, hubo una clara inducción por parte del Estado hacia la flexibilidad de las relaciones laborales impulsada de manera más enérgica que en otros países de la región a través, principalmente, de cambios en las leyes, más que por efecto del mercado. En 1991 se promulgó la Ley de Empleo a través de la cual se estableció el seguro de desempleo para un reducido grupo de trabajadores¹⁹ y se formalizaron las prácticas de flexibilización laboral a través de distintas modalidades para la contratación por tiempo determinado, sin proporcionar a los trabajadores los beneficios de la seguridad social. Destaca la imposición de la ley de convertibilidad que vinculó los aumentos salariales con los de la productividad y la descentralización de la negociación colectiva que puso fin a la tradición de realizar contratos por ramas. Así, a través de modificaciones de leyes específicas y de la ley de convertibilidad los convenios de productividad, en los que predominan los acuerdos de intensificación del trabajo y eliminación de tiempos muertos y la reducción de costos salariales, se extendieron más que en otros países de la región. (De la Garza;2000)

En Venezuela, por el contrario, el cambio de la ley laboral fue un tanto ambiguo al considerar la flexibilidad con algunos elementos de protección y los convenios por productividad se extendieron poco. En ello influyeron sin duda las protestas sociales y los intentos de golpe de Estado que desembocaron en la salida de Carlos A. Pérez del gobierno.

¹⁹ El seguro de desempleo sólo alcanzó como promedio desde su implementación al 5% de los desocupados. (Golbert;2004)

En Brasil donde las relaciones laborales han sido históricamente muy flexibles (a diferencia de México o Argentina), con la apertura comercial aparecieron los llamados convenios de participación en las ganancias de las empresas (que son prácticamente lo mismo que los convenios de productividad), especialmente en la industria metalúrgica pero se negó a los sindicatos la posibilidad de participar en la negociación resultado de la reestructuración iniciada con la apertura de la economía. (De la Garza;2000)

Considerando a los países en conjunto cabe destacar que la inducción a la flexibilidad laboral por parte de los gobiernos latinoamericanos ha significado una involución de la capacidad de negociación de los trabajadores y una transformación de las normas que favorecían a los trabajadores en cuanto a las condiciones de organización y del régimen contractual. Materializado todo ello en la pérdida de una serie de derechos adquiridos por los trabajadores a través de largas y cruentas batallas desplegadas durante todo el siglo XX.

Fuera de la retórica neoliberal, de hecho la vigilancia estatal sobre las relaciones de trabajo no desaparece sino que se transforma; el Estado se ha vuelto un importante inductor de la flexibilidad, sea legislándola como en Argentina o Colombia, sea propiciando pactos neocorporativos, como en México. (De la Garza; 2000,176)

Sin embargo en este proceso el cambio más significativo en el mercado de trabajo de América Latina ha sido el crecimiento del sector informal y no tanto la constitución de una nueva clase obrera polivalente y más calificada, como teóricamente considera el modelo neoliberal. De los puestos de trabajo generados en la región durante la década de los años noventa casi el 70% correspondió al sector informal, es decir, a empleos de baja calidad, con condiciones de trabajo deficientes, niveles de remuneración y productividad bajos y en los que se carece de protección legal y social.

En el decenio de los noventa la mayor parte de los puestos de trabajo fueron generados por el sector informal. Se estima que de cada 100

nuevos empleos creados entre 1990 y 1997 unos 69 se originaron en la informalidad. Además debe precisarse que 47% del personal ocupado en los centros urbanos se encuentran trabajando en actividades informales. (Sánchez;2006,60)

Los mecanismos utilizados para la restitución de la tasa de plusvalía que derivaron en los países latinoamericanos en la drástica reducción de los salarios reales, especialmente durante la década de los años ochenta, así como el incremento del desempleo y la expansión del empleo informal durante los años siguientes son elementos constitutivos de la política económica neoliberal que se articulan con el viraje en la política social a través, fundamentalmente, del abandono de las políticas de protección en el mercado de trabajo, la desactivación de los mecanismos de negociación de intereses colectivos y la eliminación del derecho al empleo y al salario digno y con ello a los beneficios y servicios sociales vinculados al empleo formal.

Los procesos de ajuste económico, así como las dinámicas inducidas en los mercados laborales han tenido efectos diferenciados en los distintos países de la región. De acuerdo a Carlos Barba (2006) podemos distinguir dos modalidades de exclusión laboral; la primera corresponde a los regímenes que podían caracterizarse como universalistas con el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica) que presentan en la actualidad una calidad del empleo relativamente alta, pero al mismo tiempo presentan altos niveles de desempleo y una alta concentración del ingreso; la segunda, que concierne tanto a los regímenes duales como a los excluyentes que presentan niveles de desempleo intermedios, pero destaca la baja calidad de los empleos que generan, así como la alta polarización salarial y la concentración del ingreso que se produce.

Pero las implicaciones del viraje neoliberal no se han limitado a lo que anteriormente se consideraba la vertiente socioeconómica de la política social; profundas transformaciones han tenido lugar también en el ámbito de las

instituciones de bienestar social y con ello en las posibilidades de acceso a los servicios y beneficios relacionados con otro ámbito fundamental de los derechos sociales: la salud, la educación, la vivienda, el sistema de pensiones.

1. Subordinación de la política social a la lógica del mercado

El viraje neoliberal en el ámbito de la política social se fundamenta en una concepción sobre la sociedad y el bienestar centradas en el individuo y en el mercado, lo que significa una profunda ruptura con la concepción y la orientación que guió la política social hasta la década de los años ochenta en la mayoría de los países de América Latina.

La esencia de esa ruptura estriba en que el Estado dejó de concebir como su responsabilidad garantizar el ejercicio de los derechos básicos de la sociedad en su conjunto (trabajo, educación, salud, vivienda, etc.) y asumió como su función primordial brindar a los individuos oportunidades para que puedan integrarse y competir en el mercado.

En las reformas instrumentadas por los gobiernos latinoamericanos se puede identificar un criterio general fundado en el libre mercado, que implica el acotamiento de los derechos sociales a través de la individualización y del énfasis conceptual en el campo de las oportunidades y del así llamado capital humano.

El neoliberalismo considera que la clave de la integración de los individuos a la sociedad es su participación activa en el mercado, de ahí que, teóricamente, lo importante sea que desde el inicio, es decir en la puerta de entrada al mercado, todos los individuos tengan las mismas oportunidades para que su participación en la vida económica sea exitosa. Por ello, al menos discursivamente, afirman que la acción estatal en el ámbito de lo social debe orientarse, fundamentalmente, a proporcionar a los individuos los medios para integrarse al mercado.

En esta perspectiva el papel de la política social ya no consiste en brindar protecciones contra los riesgos inherentes a la economía de mercado, sino

más bien a poner a disposición de los individuos herramientas que les permitan mejorar sus posibilidades de ser empleados, es decir, darles los medios para hacer frente –individualmente- a los cambios de una economía mundial en constante transformación. (Saint-Martin;2004,293)

Acorde con ello, en el paradigma residual el objetivo primordial de la política social no se relaciona con la satisfacción de las necesidades humanas básicas o con el bienestar de la población, sino con el fortalecimiento del individuo como ciudadano responsable y se considera que invertir en capital humano es la forma más sólida de brindar seguridad al individuo en un mundo regido por la libre competencia.

Si bien no hay una definición única de la noción de capital humano, en general este concepto se asocia con la capacidad y/o formación que un individuo tiene para realizar un trabajo. De tal manera que se concibe la formación de los individuos como un proceso de inversión en el que la mayor capacitación se traducirá en mayor productividad y, en consecuencia, en mayores salarios; es por ello que el concepto alude a una modalidad del capital que es incorporado a las propias personas.

... se considera que el capital humano puede tener un origen innato o adquirido. El capital humano innato comprende aptitudes de tipo físico e intelectual, que pueden verse modificadas debido a las condiciones de alimentación y salud. El capital humano adquirido se irá constituyendo a lo largo de la vida de los sujetos, a través de la educación formal, de la educación informal y de la experiencia acumulada. Estos tres tipos de formación adquirida van a condicionar la instrucción laboral y el sistema de valores de los sujetos, que determinarán, junto a las aptitudes innatas, su rendimiento en el trabajo. (Giménez;2005,106)

El hecho de asociar el concepto de capital a los seres humanos y de articular la educación con en ámbito económico (más que con el social), creó en un inicio cierta polémica, especialmente entre algunos académicos; sin embargo, el uso constante de los conceptos capital humano y oportunidades en los

discursos, ofrecimientos, documentos y programas por parte de los organismos financieros internacionales y los gobiernos latinoamericanos, ha contribuido a que paulatinamente se haya ido introduciendo en el imaginario social esa concepción de la política social que Rolando Franco, director de la División de Desarrollo Social de CEPAL resume de la siguiente manera:

La política social, contribuye a la gobernabilidad (governance) y a la relegitimación del Estado, pero sobre todo tiene hoy en especial relevancia por su contribución a la formación de capital humano, que resulta imprescindible para la competitividad de estos países en el mediano plazo. El conocimiento se ha convertido en el principal factor productivo. En consecuencia, la postergación de políticas sociales que expandan la posibilidad de ampliar el capital humano ya no es sólo una falta a la ética, sino un error económico, que priva a la sociedad de recursos calificados y flexibles para adaptarse a la veloz incorporación de progreso técnico en los procesos productivos. (Franco;2001,29)

En el discurso neoliberal se afirma que esa orientación de la política social permite terminar con el nocivo paternalismo del Estado y fortalecer la libertad individual. Sin embargo la libertad del ciudadano que se invoca ocurre sobre la base de un proceso de vaciamiento de los derechos sociales, a cambio de lo cual se revitaliza una idea conservadora referida a la teórica igualdad de oportunidades en un contexto de individualización y descolectivización, dinamizado por el principio de competencia. (Lewi;2003)

En la perspectiva neoliberal de lo social y lo económico, las políticas sociales están arraigadas en las suposiciones de los beneficios de “opción”, “responsabilidad” y “fortalecimiento individual” muy coherentes con la atmósfera internacional resultante de los cambios experimentados globalmente a fines de los años ochenta de la pasada centuria. En efecto, el aparente fin de las crisis de la deuda y el colapso del comunismo en Europa parecían validar el sistema capitalista global. Los temas de la eficiencia y la competitividad internacional dominaron el debate político, y la despolitización en la toma de decisiones sociales y económicas se erigió

en la dimensión política central del discurso neoliberal. Así, la reforma social se relaciona estrechamente con la eficiencia administrativa, siempre dentro de los márgenes que no amenacen la estabilidad macroeconómica. (Puyana;2003,19)

Con base en esos planteamientos resulta evidente que al ser concebida e instrumentada desde esa perspectiva, la política social tienda a dejar de ser desmercantilizadora²⁰ y su papel redistributivo pierda relevancia al ser diseñada respetando la estratificación social generada por el “libre curso” de la oferta y la demanda.

El viraje neoliberal de la política social fue posible por el desgajamiento al interior de los países latinoamericanos de la coalición que respaldó el proyecto de industrialización orientado al mercado interno y encabezado por el Estado, y por el ascenso y hegemonía de una coalición transnacional encabezada por los grandes organismos financieros internacionales (BM, FMI, BID, etc.) que formularon puntualmente los lineamientos a seguir.

Podría decirse que las agencias financieras internacionales se han constituido en el centro de una nueva coalición distributiva, que integra un nuevo conjunto de actores nacionales e internacionales que incluye a élites planificadoras gubernamentales o de organismos internacionales, funcionarios públicos y ministros de finanzas, sectores gerenciales y profesionales, inversionistas financieros y asesores internacionales, que se han articulado para establecer sociedades de libre mercado, economías abiertas, manejadas siguiendo las políticas macro económicas prudentes y sistemas de prestaciones sociales que no alteren el funcionamiento del mercado.(Barba;2006,21)

El papel de los grandes bancos es múltiple, por un lado, ofrecen un diseño de política social que encaja bien con las reorientaciones ideológicas de los gobiernos y, por otro, canalizan un financiamiento mucho mayor que el que se encuentra disponible en las finanzas públicas de los países; financiamiento que se

²⁰ Es decir, que el estado deje de garantizar satisfactores básicos por la vía no mercantil.

condiciona a la aplicación de las “recomendaciones” emitidas y que, aunque concedido en términos “blandos”, termina siempre agregándose a la abultada deuda externa de los receptores.

Los lineamientos para la reforma económica en América Latina fueron sintetizados inicialmente en el Consenso de Washington²¹; y la agenda para la reforma social fue establecida paulatinamente a partir de la década de los años ochenta especialmente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.²²

A finales de los años noventa y los primeros del nuevo siglo se han ido incorporando algunas consideraciones tendientes a afinar las propuestas anteriores sobre la base de reconocer que niveles equivalentes de crecimiento pueden traducirse en resultados sociales desiguales y que las medidas adoptadas han generado resultados diferentes especialmente en materia de empleo; así como la necesidad de crear redes de seguridad para proteger a los más

²¹ Se conoce como el Consenso de Washington “una serie de aspectos en los que los políticos del Congreso estadounidense y de la Casa Blanca, así como los tecnócratas de las instituciones financieras internacionales, están completamente de acuerdo a propósito de las políticas económicas que los países fuertemente endeudados deben seguir. El consenso, que parece también tener el apoyo incondicional de la mayoría de los economistas de las universidades estadounidenses abarca los siguientes elementos: disciplina fiscal, prioridades en los gastos públicos, reforma fiscal, liberalización financiera, tipo de cambio, liberalización del comercio, inversión extranjera directa, privatización, desregulación y derechos de propiedad” (Guillén;2000,90)

²² Entre los lineamientos relacionados con la política social emitidos durante los años ochenta destacan: la reducción del gasto social y la búsqueda del aumento de su productividad en términos de costo-beneficio; las primeras recomendaciones para la focalización del gasto con el objetivo de evitar déficit fiscales y ejercitar un gasto social progresivo que no transfiriera recursos a quienes no lo necesitan; así como el establecimiento de Fondos de Inversión Social (FIS) con el propósito de compensar a los sectores sociales más afectados por los procesos de ajuste. (Barba;2006). A lo largo de los años noventa se agregaron nuevas recomendaciones que han sido fundamentales para la configuración del régimen neoliberal de política social: el papel central de la inversión en capital humano; la descentralización de los servicios básicos de salud y educación; la transformación de los sistemas de pensiones de reparto o capitalización colectiva en sistemas de capitalización individual; y la focalización decidida del gasto social priorizando los programas de combate a la pobreza. (Cfr. especialmente: *Informe Sobre el Desarrollo Humano* 1990 y 1995 del Banco Mundial.)

vulnerables ante las crisis económicas y las catástrofes naturales. Todo ello manteniendo las orientaciones anteriores y estableciendo algunos mecanismos específicos tendientes a hacer más efectiva la gestión.²³

Al respecto es necesario mencionar que en su mayoría esas “recomendaciones” no han sido aplicadas en los países desarrollados en los que se han mantenido niveles importantes de regulación y subsidios sociales estatales, así como políticas tendientes a la universalidad. Por el contrario, en los países latinoamericanos se han acatado prácticamente al pie de la letra lo que ha implicado un severo recorte de la capacidad decisoria de los gobiernos y una ingerencia cada vez mayor de los organismos financieros internacionales tanto en la planificación como en la ejecución y evaluación de las políticas y programas.

La emisión y acatamiento de lineamientos uniformes, sin considerar las características específicas de cada país, ha llevado a que los mecanismos utilizados para retirar la responsabilidad estatal y subordinar la política social a una lógica de mercado hayan sido prácticamente los mismos en todos ellos: a) reducción y reorientación del gasto social; b) privatización y descentralización; y c) focalización.

a) Reducción y reorientación del gasto social

Uno de los mecanismos característicos en la etapa de transición hacia el modelo neoliberal fue la reducción del gasto social como parte de las medidas encaminadas a controlar la inflación y reducir el déficit fiscal.

Durante el periodo 1982-1989 el gasto público social promedio en América Latina en su conjunto disminuyó tanto en lo que respecta a la prioridad

²³ Cabe señalar que también en la década de los años noventa y los primeros años de este siglo dos organismos de las Naciones Unidas, la CEPAL y el PNUD, se han desarrollado algunas lecturas que matizan la perspectiva del BM y del BID con base en las cuales, sin desechar la necesidad de los procesos de ajuste, ponen en el centro del escenario la ciudadanía social. (Barba;2006) Sin embargo la propuesta de la CEPAL de *Transformación productiva con equidad* no ha sido el camino más transitado en la región.

macroeconómica, es decir en relación con el PIB, como en términos de gasto real *per cápita* y con relación con el gasto público total.

El gasto social *per cápita*, indicador que permite valorar con mayor claridad el impacto de la tendencia registrada, se redujo en 24% en América Latina durante la década de los años ochenta debido al doble efecto de la menor proporción del PIB destinada a ese rubro y de la disminución del ingreso por habitante. (Ocampo;1998) El deterioro del gasto social, pese al casi nulo crecimiento registrado durante ese periodo, fue mayor que el de otros sectores como la administración general, defensa y otras funciones del Estado. (CEPAL;1994)

La fuerte contracción del gasto social a lo largo de los años ochenta se reflejó, principalmente, en un rápido proceso de desfinanciamiento de las instituciones públicas²⁴ encargadas de brindar servicios sociales que afectó especialmente a las instituciones de salud y educación. Con ello, además de contribuir al anhelado equilibrio macroeconómico, se inició el debilitamiento de las instituciones públicas de bienestar social y se preparó el terreno para la descentralización y privatización selectiva de los servicios que se concretó durante la década de los años noventa.

Como se concluye en el *Panorama Social de América Latina 1994*, durante la década de los años ochenta:

El gasto social constituyó ante todo un instrumento de ajuste fiscal y su función de compensación de ingresos fue secundaria. En síntesis, la evolución y la baja prioridad del gasto social en América Latina durante los años ochenta reflejaron en gran medida las restricciones que sufrieron las economías de la región, así como la prioridad otorgada al restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos. (CEPAL;1994,58)

²⁴ “La reducción relativamente generalizada del gasto social en los años ochenta sin la aplicación de reformas sustantivas en el área social (con la excepción de Chile), permite suponer que su evolución negativa pudo haber limitado la disponibilidad o la calidad de los servicios públicos sociales. Es poco probable que el menor volumen de recursos pueda haberse contrarrestado con una mayor eficiencia” (CEPAL;1994)

En la década de los años noventa el gasto social como proporción del PIB se incrementó y en 1995 el gasto social *per cápita* superaba ya en un 18% los niveles reales prevalecientes antes de la crisis de 1982. (Ocampo;1998). De acuerdo a la CEPAL en ese periodo el crecimiento del gasto social en la región fue generalizado; sin embargo los incrementos no fueron de la misma magnitud y tendieron a ser mayores en los países con niveles medios y bajos de gasto social por habitante (en Colombia, Guatemala, Paraguay y República Dominicana éste subió en más de 100%), mientras que en los países con niveles relativamente elevados de gasto (Argentina, Brasil, Costa Rica y Panamá) estos aumentos fueron menores; entre 20% y 40% con relación al inicio de la década. (CEPAL;2001^a)

El mismo organismo reporta que la tendencia a incrementar el gasto social se ha mantenido durante los primeros años del nuevo siglo. Entre 1990–1991 y 2002–2003 el gasto social en la región se incrementó casi un 39%, pasando de 440 a 610 dólares por habitante. La mayor prioridad otorgada al mismo se tradujo en un aumento de la fracción que representan estos recursos dentro del producto interno bruto de los países, que pasó del 12.9 en 1990 a 15.1% en 2003 (CEPAL;2005)

El incremento del gasto social a partir de la década de los años noventa obedeció, de nueva cuenta, a recomendaciones específicas que en ese sentido emitieron los organismos financieros internacionales (FMI, BM, BID) ante el vertiginoso incremento de la pobreza registrado durante la década de los años ochenta y el incremento del gasto se orientó simultáneamente programas estatales y proyectos de asociaciones civiles orientados específicamente combatir a la pobreza.²⁵

De tal manera que ese incremento no implicó revertir el desfinanciamiento

²⁵ En México, por ejemplo el objetivo central del Ramo 26 pasa a ser, durante el sexenio de Zedillo la superación de la pobreza, como lo sugiere la evolución de su nombre oficial: Desarrollo Regional (1988), Solidaridad y Desarrollo (1989-1995), Acciones para superar la pobreza (1996).

de las instituciones públicas relacionadas con los servicios básicos a la población, por el contrario, en muchos casos éste ha seguido avanzando hasta la actualidad y, al interior de las instituciones, se han privilegiado desde el punto de vista presupuestal las áreas encargadas de la evaluación (especialmente en el caso de la educación) y de la instrumentación y seguimiento administrativo de los programas focalizados.

Al mismo tiempo, es necesario señalar que el incremento y la reorientación del gasto no significa que en su mayor parte éste se dedique a beneficiar de manera directa a las familias pobres; una gran cantidad de recursos al interior del presupuesto son redistribuidos en contra de las familias pobres a través de instrumentos sutiles, pero no por ello menos eficaces, como son las exenciones tributarias, las garantías públicas a proyectos privados, los apoyos a los sistemas financieros y los subsidios implícitos a través de la política de precios y tarifas de las empresas del Estado. (Levy;2006,48)

En síntesis, considerando que el gasto social es el componente más importante a través del cual el Estado incide sobre la distribución del ingreso, su reducción y reorientación, aunada al abandono de las políticas de protección al salario y al empleo, significó el primer paso para impulsar los procesos de privatización selectiva y descentralización de los servicios sociales, así como una disminución importante del carácter redistributivo que había tenido la política social durante el periodo anterior en los países latinoamericanos.

b) Privatización selectiva y descentralización

Durante la década de los años noventa las transformaciones en los servicios sociales tuvieron una alta prioridad en las agendas gubernamentales y se hicieron avances significativos en la modificación de los contenidos y la administración sobre todo de los servicios de educación, salud y en los sistemas de pensiones.

Así, pese a que en prácticamente todos los países de la región las reformas

en el ámbito de la política social se enfrentaron a una oposición organizada y a ásperos debates, durante la década de los años noventa se introdujeron reformas extensivas especialmente en los sistemas de salud, educación y de pensiones en, al menos, quince de ellos, como puede observarse la tabla 1.

Tabla 1

Aprobación de reformas al sector social de América Latina

País	Sector		
	Salud	Educación	Pensión
Argentina	1996	1991	1994
Bolivia	1999	1994	1996
Brasil	1996	1993	1998
Chile	1992	1981	1981
Colombia	1993	1994	1994
Costa Rica	1993	1995-1996	1995-1996
El Salvador		1996	1997
Guatemala		1991	
Honduras		1996	
México	1998	1997	1997
Nicaragua	1993	1993	2000
Panamá		1997	
Perú			1993
Uruguay		1995	1996
Venezuela	1994	1989	

Fuente: Tomada de Grindle; 2003,71

La creciente eficiencia, la rendición de cuentas y la calidad de los servicios se enunciaron como las metas de las reformas que significaron intrincados cambios conceptuales, organizacionales y de comportamiento.

El contenido general de estas reformas generalmente fue muy similar entre los distintos países. En lo que concierne a educación –particularmente en el nivel primario-, la descentralización, la introducción de estándares nacionales para los estudiantes, la capacitación profesional de los maestros, la revisión curricular y el extendido control de la comunidad fueron la prioridades del cambio; en lo que toca a la salud, la descentralización, la competencia entre los proveedores, las múltiples formas de privatización, los nuevos sistemas de seguros, la autonomía en el manejo de los hospitales y la creciente participación de la comunidad

figuraron en muchas de las reformas; por su parte, en lo que concierne a los sistemas de pensión, los beneficios definidos, los pagos por consulta y los sistemas públicos que normalmente se reemplazaban con sistemas mixtos (combinados sistemas públicos y privados de componentes obligatorios y voluntarios), basados en las cuentas individuales de los contribuyentes, la dimensión de las contribuciones, la edad de elegibilidad y la manera en la que se calculaban los beneficios también fueron redefinidos. (Grindle;2003,70)

En el caso de las instituciones de salud y educación, como parte medular de estas reformas, se han impulsado procesos de privatización selectiva a través de la subrogación de servicios específicos a empresas privadas y del incremento del pago directo mediante distintos tipos de cuotas. La introducción de diversas cuotas por servicios tiene un significado que va más allá de ser una medida pragmática para allegarse recursos adicionales: implica ponerles un precio, es decir, transformarlos en mercancía, como paso obligado en el proceso de remercantilización que se genera al subordinar la política social a una lógica mercantil.²⁶

La creencia de que la iniciativa privada es más eficaz que la pública domina el discurso neoliberal de la reforma de la salud. Sin embargo, dado que la palabra “privatización” no es políticamente correcta en la mayoría de los contextos nacionales, e incluso sirve de bandera para sus opositores, los reformistas utilizan expresiones más neutrales, como “incentivos para la eficiencia”, “arreglos financieros”, cuotas de recuperación”, o subrogación (subcontratación a empresas privadas de servicios públicos), que son estrecha y claramente asociados con privatización para los especialistas, pero pueden aparecer relativamente inocuos y sin relación unos con otros para la mayoría de la población. De esta manera, el lenguaje

²⁶ Basten como ejemplo las declaraciones realizadas por Blanca Heredia, directora en México de la organización para la cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) quien afirmó que “dado que los beneficios que la educación genera son estrictamente privados, los costos de ésta deben ser asumidos por los estudiantes”(“Privatizar la educación, ardid neoliberal” Editorial de *La Jornada*, México 29 de septiembre de 2007)

tecnoburocrático oculta las intenciones reales ante el público y los grupos opositores, haciéndoles negables o parcialmente rescindibles en caso de necesidad política. (Brachet-Márquez;2007)

Simultáneamente a los procesos de privatización selectiva se han brindado toda clase de facilidades para el surgimiento y expansión de empresas privadas en el área de servicios: escuelas en todos los niveles, clínicas, hospitales y, especialmente, seguros médicos.²⁷

Desde la perspectiva de la rentabilidad las instituciones encargadas de la seguridad social constituyen un terreno privilegiado ya que abarcan a la población que potencialmente constituye un mercado de masas, pero sobre todo porque manejan fondos financieros depositados a largo plazo que resultan especialmente atractivos para el sector privado, por ello es en los sistemas de pensiones donde se han instrumentado las reformas más importantes.

Los sistemas de pensiones de acuerdo a su financiamiento pueden ser clasificados en dos grandes grupos: de reparto y de capitalización. En los primeros las contribuciones (de los trabajadores activos, de los patrones y del estado) son utilizados para financiar las pensiones de los afiliados pasivos (los que se encuentran fuera del mercado de trabajo), a partir de beneficios predefinidos, de hecho significan un compromiso intergeneracional, en el cual la generación activa asegura que las siguientes financien sus pensiones en el futuro (Gutiérrez;1997). El financiamiento de este tipo de fondos depende fundamentalmente del ritmo de crecimiento del número de los trabajadores afiliados a los sistemas de seguridad social (aquellos que tienen empleo formal) y del monto de sus salarios.

En contraste, con los sistemas de capitalización los beneficios no están predefinidos y dependen del monto de fondos acumulados por los afiliados

²⁷ Por ejemplo, "Resulta significativo que los seguros médicos privados no aparecieron en México hasta 1985, justo cuando los problemas financieros se presentaron con fuerza en las instituciones de seguridad social. En el lapso de diez años, la venta de los seguros de gastos médicos mayores creció sostenidamente y correspondió, en 1995, al 8% del total de las ventas de las compañías aseguradoras."(Laurell;1997,36)

durante su vida activa; específicamente en los de capitalización individual las contribuciones se depositan en una cuenta individual y, teóricamente, son incrementados por la capitalización y se entregan a los afiliados al término de su vida laboral.

Atendiendo a su administración es posible diferenciar entre sistemas públicos y sistemas privados de pensiones. Los fondos de reparto son generalmente administrados por el Estado, ya sea directamente o a través de las instituciones encargadas de la seguridad social; los fondos de capitalización pueden ser tanto públicos como privados.

En América Latina el sistema tradicional había sido el de reparto y generalmente la administración de los fondos era responsabilidad del Estado.²⁸ Hasta antes de 1980 para enfrentar las crisis que se presentaron en los sistemas de pensiones en algunos países se realizaron reformas paramétricas con la finalidad de fortalecer el sistema financieramente a largo plazo; este tipo de reformas consistieron, por ejemplo, en incrementar la edad de retiro o las contribuciones, o en modificar la fórmula para calcular la pensión, pero en ningún caso implicaron que el Estado dejara en manos privadas la administración de los mismos. (Mesa-Lago;2004)

Con la instrumentación del modelo neoliberal el número de afiliados a los sistemas de seguridad social no solamente dejó de crecer sino que disminuyó drásticamente. Esta situación, sumada a la transición demográfica (incremento de las personas en edad de retiro), llevó a los sistemas de pensiones a una nueva crisis financiera que empezó a manifestarse de manera importante en la década de los años ochenta.

El diagnóstico neoliberal atribuyó la crisis a la caída en la relación entre afiliados activos y pasivos (debido a la transición demográfica), a la inclusión de

²⁸ Bajo esta modalidad, en 1990, antes del inicio de las reformas el sistema de pensiones en Argentina cubría al 69% de la fuerza de trabajo, el de Brasil al 96%, el de México al 42% y el de Venezuela al 50% (Gutiérrez;1997)

beneficiarios sin que se realizaran las debidas contribuciones, a la evasión creciente derivada de la debilidad del vínculo entre las contribuciones y las prestaciones futuras, así como a ineficiencias administrativas; desde esa perspectiva se señaló también que se trataba de un esquema que reforzaba las desigualdades y dificultaba el libre movimiento de la fuerza de trabajo requerida por el nuevo modelo. Con base en esos argumentos se planteó que la solución era la sustitución de los sistemas de reparto por los de capitalización individual y la concesión de espacios para la administración privada de los fondos. (Gutiérrez;1997)

Entre 1981 y 2004 doce países latinoamericanos implementaron reformas estructurales de sus sistemas de pensiones, la mayoría durante la década de los años noventa, a través de las cuales establecieron sistemas de capitalización y privatizaron total o parcialmente los antiguos sistemas públicos.

El primer país en realizar su reforma de pensiones fue Chile (1981) donde, en condiciones de dictadura, el sistema de pensiones fue drásticamente reformado: se retiraron los aportes gubernamentales y también los patronales y, al mismo tiempo, se puso en manos de la iniciativa privada la administración de los fondos. Chile es el único país que a la fecha ha alcanzado un sistema de capitalización completa en el cual la pensión final que se les paga a los individuos está determinada por inversión de los ingresos obtenidos de las primas que deposita el asegurado durante su vida laboral. Es ese el modelo que desde la perspectiva neoliberal resulta más adecuado, sin embargo las reformas de los sistemas de pensiones han enfrentado fuerte resistencia en la mayoría de los países por lo que en muchos de ellos se han impuesto reformas menos radicales.

De acuerdo a Mesa-Lago (2004) las reformas estructurales de los sistemas de pensiones que han tenido lugar en América Latina conforman en la actualidad tres modelos diversos: sustitutivo, paralelo y mixto.

En el modelo sustitutivo se cierra el sistema público (no se admiten nuevos afiliados) y se le sustituye completamente por un modelo privado que contempla:

una contribución definida (fija en el largo plazo), una prestación no definida (basada en lo que se acumula en la cuenta individual del asegurado), un régimen financiero de capitalización plena e individual y la administración privada de los fondos. El ejemplo más claro de este modelo es el chileno, pero en esa misma dirección se realizaron reformas parciales en Bolivia y México (1997)²⁹, en El Salvador (1998), en República Dominicana (2003), y en Nicaragua (2004).

En Venezuela también se instrumentó un modelo sustitutivo del sistema de pensiones durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez, mismo que fue abolido en el año 2002 por el actual gobierno de Hugo Chávez quien estableció nuevamente el sistema público realizando al mismo tiempo una reforma paramétrica.³⁰

En Perú (1993) y Colombia (1994) se estableció un sistema paralelo. En estos casos el sistema público no fue cerrado pero se creó un sistema privado paralelo que compite con el público. En Colombia simultáneamente se reformó el sistema público estableciendo un régimen de capitalización en vez del antiguo modelo de reparto.

En Argentina (1994), Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Ecuador (2003) se estableció un modelo mixto que integra un sistema público que no se cierra y otorga una pensión básica (mínima)³¹, con un sistema privado de capitalización individual que ofrece una pensión complementaria.

Para la reestructuración de los sistemas de pensiones se argumentó que

²⁹ El caso de México se alude a la reforma realizada al sistema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que presenta la particularidad de que todos los que estaban asegurados cuando se promulgó la reforma tienen el derecho, al tiempo de retirarse, de escoger la pensión menor entre la regulada por el sistema público de prestación definida (cerrado para los nuevos afiliados) y la basada en la cuenta individual del sistema privado. La reforma recientemente impuesta en el año 2006 en el sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado (ISSSTE) responde más a un modelo mixto.

³⁰ La reforma paramétrica instrumentada durante el gobierno de Chávez se orientó principalmente a realizar ajustes en los montos de las contribuciones.

³¹ “De esta forma, se pretende lograr un mecanismo que aunque “respeta” y legitima la perversa distribución del ingreso, intenta compensar e incluir en la cobertura –con “pensiones de pobres”- a los estratos inferiores.” (Gutiérrez;1997,60)

los sistemas de capitalización individual, además de dar solución a los problemas críticos señalados por el diagnóstico neoliberal, contribuirían a elevar el ahorro interno con lo cual los trabajadores estarían ayudando al crecimiento global y a la creación de empleo.

Lo cierto es que pese a las reformas realizadas no ha habido un cambio significativo en el crecimiento económico y en la creación de empleo y que cada vez resulta más claro que las reformas realizadas se ubican dentro de las políticas orientadas a otorgar mayores espacios rentables y fuentes para la acumulación del sector privado, sin un impacto positivo a niveles macroeconómicos.

La privatización y capitalización no son de ninguna manera acciones marginales, sino que significan una colosal transferencia de fondos al sector privado. En Chile, los fondos para la jubilación manejados por la Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) representaban en 1994 el 43% del Producto Interno Bruto (PIB) y se estimaba que para el año 2000 movilizarían el 50%. En México se espera que en 30 años, los fondos administrados por empresas privadas representen el 60% del PIB. (Gutiérrez;1997,62)

Es por ello que las reformas de los sistemas de pensiones continúan en la agenda de los organismos financieros internacionales y de los gobiernos latinoamericanos que se esforzarán para que éstas sigan avanzando.

Otro mecanismo utilizado por los gobiernos latinoamericanos para diluir la responsabilidad social del estado ha sido la descentralización de los servicios públicos, especialmente la educación y la salud.

A diferencia de otras medias como la privatización, la descentralización de los servicios logró un consenso rápido y extendido especialmente porque tradicionalmente se le ha asociado con la descentralización política en la que los gobiernos locales adquieren mayor poder de decisión y posibilidades de impulsar acciones que fortalezcan el desarrollo regional atendiendo a sus necesidades específicas.

Sin embargo la descentralización de los servicios públicos a través de reformas en los sistemas de educación y de salud en la mayoría de los países no fue acompañada de una descentralización de las decisiones, por el contrario, en la mayor parte de los casos ésta consistió en trasladar a los gobiernos locales la responsabilidad operativa y una parte del financiamiento de los servicios, dejando en manos de los gobiernos centrales la regulación de los mismos.

Con la descentralización de los servicios las principales fuentes de financiamiento son transferencias básicas de recursos nacionales, más o menos condicionadas según su uso, que exigen un aporte local que en muchos casos también se decide centralmente. Las transferencias a los gobiernos locales generalmente se calculan de manera discrecional considerando un techo que cubra únicamente los servicios considerados como esenciales, que resultan insuficientes, dejando la responsabilidad del financiamiento del resto de los servicios a los gobiernos locales.

Este tipo de descentralización, por un lado, tiende a profundizar la desigualdad entre estados dadas las diferentes posibilidades que éstos tienen de allegarse recursos adicionales; y, por otro, hace que resulte poco menos que imposible que los gobiernos locales puedan ejecutar sus propias estrategias de desarrollo. Sin embargo ha resultado conveniente para favorecer la subrogación de algunas áreas de los servicios a la iniciativa privada, en algunos casos, para debilitar las protestas y movilizaciones de sindicatos nacionales que ahora deben negociar por separado con las autoridades locales.

Entre los objetivos ocultos de las reformas, la descentralización ocupa un papel primordial. Presentada con un discurso legitimador apoyado en las supuestas mayores justicia fiscal y receptividad a las demandas ciudadanas de los sistemas descentralizados, esta política fue, en la realidad, el medio para liberar a los gobiernos centrales del peso del descontento ciudadano ante las reformas, al cargar a los estados, provincias y municipios con la tarea casi imposible de ofrecer servicios satisfactorios con insuficientes recursos... (Brachet-Márquez;2007)

En los años noventa se asoció discursivamente la descentralización de los servicios con la transparencia en el manejo de los recursos y con una mayor participación social. Sin embargo la forma en que ha tenido lugar en la práctica no ha incidido favorablemente en ninguno de esos dos aspectos.

Cabe recordar que las primeras experiencias de descentralización de los servicios públicos fueron impulsadas en Chile y en Argentina por las dictaduras militares, es decir, en contextos en que no es posible pensar que estos procesos hayan contemplado la participación ciudadana (Clemente;2003) y la forma en que se han realizado los procesos de descentralización de los servicios en años posteriores tampoco consideran como uno de sus objetivos el impulso de la participación ciudadana³².

Una revisión de los principales procesos de descentralización de la región permite apreciar que aún no hay indicios concluyentes de que ellos hubieran generado una tendencia generalizada a la participación ciudadana, e incrementos significativos y persistentes en términos de eficiencia pública y reducción de la corrupción. En lo que refiere a equidad, si bien la descentralización ha contribuido a ampliar la cobertura de los servicios sociales, en muchos casos ella ha dado lugar también a notables diferencias entre territorios en términos de infraestructura y equipamiento para la prestación de servicios sociales, e incluso en la calidad de estos servicios. (Finot;2001)

En las profundas reformas realizadas en la organización, administración y financiamiento de los servicios públicos con frecuencia se utilizan los conceptos corresponsabilidad y cofinanciamiento aludiendo a la responsabilidad compartida entre el Estado y los individuos en lo que a bienestar social se refiere. Con base en esa idea, además de promover la aceptación de las cuotas cobradas por

³² Si bien el esquema neoliberal dice prestar atención a la participación de los usuarios de los servicios y estimularla como parte de los esfuerzos de descentralización, en la práctica esa restringida participación tiene lugar, cuando mucho, en la dimensión operativa de los programas y nunca en su formulación o diseño y obedece principalmente a la necesidad de reducir los costos operativos y de gestión mediante el uso de mano de obra gratuita.

ciertos servicios que teóricamente siguen siendo gratuitos, han surgido, bajo distintas modalidades, una serie de programas ampliamente publicitados e instrumentados principalmente a través de los medios de comunicación, orientados a brindar atención a personas con discapacidad, juguetes a los niños pobres, dotar de computadoras a las escuelas públicas, etc. y que son financiados por los ciudadanos a través de su cooperación monetaria directa y por las empresas a través de donativos deducibles de impuestos.

De tal manera que lo que se busca esconder tras estos conceptos son los procesos de privatización de los programas sociales y de la prestación de los servicios que transforman en mercancías una gama amplia de bienes que habían quedado preservados de tal carácter. La privatización de la prestación de los servicios y su financiamiento por los usuarios (aunque sea parcialmente) expresan la decisión política del Estado de dejar de cumplir con lo que eran considerados sus cometidos básicos y, especialmente, de dar un uso privado a los recursos públicos.

El complejo proceso de desmontaje del Estado benefactor y el consecuente tránsito hacia una organización mercadocéntrica de la sociedad han convertido los derechos sociales conquistados durante más de un siglo en servicios que deben ser comprados. Esto explica el proceso de privatización de la salud, la educación y la seguridad social que, en la medida de su concreción bajo nuevas estructuras institucionales, han convertido la realización de los derechos ciudadanos en la compra de mercancías sujetas a la relación entre proveedores y clientes. (Salinas; 2005,106)

c) Focalización y programas de combate a la pobreza

La focalización del gasto ha sido una de las principales insistencias de los organismos financieros internacionales y ha sido también tema de discusión en distintos ámbitos, especialmente porque ha tenido lugar en el marco de la

contracción del gasto social y del debilitamiento de las instituciones encargadas de prestar servicios sociales con una tendencia hacia la universalidad.

Como parte de las críticas al Estado benefactor el neoliberalismo argumenta que las políticas universalistas son de alto costo y bajo impacto; que una oferta homogénea (universalización de la oferta) para situaciones heterogéneas sólo puede conducir a mantener las diferencias originales ya que corresponderá a las necesidades de cierto subconjunto de la población, pero no será adecuada para otros, sea por razones culturales o socioeconómicas.

Asimismo afirma que una oferta que atienda a todos resulta muy cara y su abaratamiento, decisión política ya tomada y que corresponde a las orientaciones de los organismos internacionales, sólo es posible disminuyendo la calidad de los servicios y por tanto deteriorando el impacto de los programas sobre los supuestos beneficiarios.

En cambio, señala, la focalización de los recursos permite satisfacer las necesidades específicas de las personas ya que para superar las diferencias debe tratarse desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales.

Focalizar es identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto *per cápita* elevado sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios.

La focalización permitiría mejorar el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias a satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo) más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución; aumenta, además la eficiencia en el uso de los recursos escasos; y eleva el impacto producido por el programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo. (Franco;2001,25)

Los argumentos se centran así en un supuesto interés por lograr una mayor equidad y una mayor eficiencia e impacto de los programas sociales. Pero el

supuesto del que se parte es que los recursos son limitados o escasos por lo que el gasto público disponible necesita ser focalizado y dirigido especialmente hacia aquel segmento de la población considerado como el más pobre.

En realidad, la práctica neoliberal que profundiza todas las desigualdades sociales, no focaliza el gasto para hacer más eficiente la gestión de los recursos; por el contrario, focaliza y se pone énfasis en la eficiencia y en las capacidades gerenciales porque se toma la decisión política de recortar y reorientar el gasto social.

En los lineamientos orientados a la focalización se presume que el criterio de universalidad en la prestación de los servicios básicos no ha desaparecido (pese a los procesos de privatización y descentralización que han tenido lugar) y que la población dispone de las oportunidades necesarias para satisfacer sus necesidades. Sobre esa base se plantea la prioridad de impulsar programas “complementarios” con los que se busca atender una necesidad puntual diagnosticada como una situación de extrema necesidad social y que, por el hecho de dirigirse a un grupo objetivo de la población deben ser forzosamente selectivos.

Sin embargo la vigencia de políticas que afectan a la sociedad en su conjunto y no sólo a los grupos sociales más pobres basadas en la decisión política de recortar el gasto social, debilitar a las instituciones encargadas del bienestar y privatizar los servicios, reflejan que la focalización del gasto responde a la concepción neoliberal de lo social más que a preocupaciones de carácter técnico y de eficiencia administrativa.

En el fondo el tema de la focalización nos remite nuevamente al acotamiento de los derechos ciudadanos que conlleva el esquema neoliberal, porque ese esquema rechaza las ideas de que todos los ciudadanos, con independencia de su situación de mercado, tienen derecho a acceder a los mismos servicios sociales y de que la ciudadanía se constituye con una serie de prácticas cuya fuente de legalidad y legitimidad reside en la posesión de derechos cuyo ejercicio influye necesariamente en la distribución de los recursos públicos.

(Golbert;2002)

En el paradigma residual el referente de las políticas sociales no son los ciudadanos en su conjunto sino aquellos que son incapaces de resolver por sí mismos sus necesidades de bienestar. Es decir, la política social tiende a centrar su preocupación en aquellos segmentos socioeconómicos excluidos de los mecanismos de integración del mercado y que presumiblemente no podrían bajo ningún concepto considerarse beneficiarios de éste. De ahí que un elemento central sea la focalización de la acción pública a través de la cual se definen criterios precisos para determinar quién puede y quién no beneficiarse de las prestaciones sociales. (Salinas;2005)

El primer paso en la instrumentación de la estrategia de focalización del gasto fue la creación de los Fondos de Inversión Social (FIS) que empezaron a funcionar en la década de los años ochenta conforme a las recomendaciones de los grandes bancos internacionales. Estos fondos teóricamente se sustentaron en la vinculación del desarrollo local con la participación social y fueron el medio más visible de la cooperación externa para promover cambios en los modelos de asistencia social de los países latinoamericanos a partir de cuestionar las políticas sociales universales. (Clemente;2003)

Los proyectos sociales ejecutados por medio de estos Fondos se realizan con financiamiento mixto (nacional y deuda externa) y son administrados directamente por el ejecutivo, al margen de las estructuras centrales del gobierno (Ministerios o Secretarías); se diseñan con base en diferentes niveles de focalización a través de mediciones que permitían ubicar a los grupos vulnerables, y exigen una contraprestación, generalmente con mano de obra, de los beneficiarios directos.

Los FIS con mayor difusión durante la década de los años ochenta y los primeros años de la década siguiente fueron: El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) que puso en marcha en Chile el primer gobierno de la Concertación

encabezado por Patricio Aylwin³³; el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) puesto en marcha en Ecuador³⁴; el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) creado en 1991 en Perú y el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) puesto en marcha en México durante el sexenio de Salinas de Gortari.³⁵

A partir de la segunda mitad de la década de los años noventa cobraron mayor importancia otros programas diseñados con base en la redefinición de las orientaciones de los organismos financieros internacionales para afinar la

³³ De acuerdo a la página oficial del gobierno chileno “La propia encuesta CASEN de 1987 indicaba que un 45,1% de la población se encontraba en situación de pobreza y que la distribución del ingreso había experimentado un importante retroceso respecto de la década del setenta. En consecuencia, la tarea social más urgente del nuevo gobierno fue reparar la deuda social heredada, aumentando el gasto social y redefiniendo el papel de la política social como componente estratégico del desarrollo económico. El gasto social fue diseñado a partir de entonces como inversión social en la gente, en pro de un crecimiento humano con mayores niveles de equidad. Este gobierno definió como prioridades para la acción preferente del Estado a los grupos constituidos por las mujeres, los niños, los jóvenes, los adultos mayores, las personas con discapacidad y las minorías étnicas” http://www.fosis.cl/opensite_122.asp

³⁴ Los objetivos del FISE originalmente fueron: “Desarrollar un modelo de inversión social que contribuya al mejoramiento sostenido de la calidad de vida de las comunidades más pobres del Ecuador, con enfoque de integralidad en el marco de desarrollo local, sustentado en una gestión de calidad y basado en principios de honestidad, ética y transparencia que fomente la capacidad de autogestión comunitaria y la capacidad de autogestión comunitaria” Cfr. <http://www.fise.gov.ec/>

³⁵ El PRONASOL, que se constituyó eje de la política social en México durante el sexenio de Salinas de Gortari (1988-1994), fue el primer paso para modificar la relación entre el Estado y la sociedad ubicando como interlocutores principales a grupos de personas en situación de pobreza, seleccionados discrecionalmente por el gobierno, con el objetivo de realizar en sus comunidades obras de infraestructura básica. El gobierno organizó a los llamados Comités de Solidaridad que bajo la idea de “corresponsabilidad” se encargaron de coordinar a la población seleccionada para brindar aportaciones ya fuera en tiempo de trabajo, dinero o especie, a las obras realizadas. Empezó así a modificarse en la población la noción del Estado como Estado benefactor para convertirse en Estado “socio” del desarrollo con lo que las comunidades seleccionadas eran incluidas, no para ejercer sus derechos sino para proporcionar mano de obra gratuita. En la práctica el gasto destinado al Pronasol no se ejerció de acuerdo con la geografía de la pobreza, sino con la electoral y fue fundamental para reconstruir la legitimidad simbólica del sistema político en el imaginario social, a través de un esquema clientelista en donde el protagonista central era el presidente de la República.

focalización del gasto a fin de dar respuesta al problema de la pobreza, que se extendió y profundizó vertiginosamente en todos los países latinoamericanos durante la década de los años ochenta.

De acuerdo a la CEPAL (2005) en 1980 había 135.9 millones de latinoamericanos con ingresos inferiores a la línea de pobreza (40.5% de la población) y de ellos 62.4 millones estaban en condiciones de franca indigencia (18.6% de la población total).

Durante la década de los años ochenta en prácticamente todos los países de la región la pobreza se incrementó significativamente de tal suerte que en 1990 había ya 200.2 millones de personas con ingresos bajo la línea de pobreza (48.3% de la población total), de los cuales 93.4 millones tenían ingresos inferiores a la línea de indigencia (22.5% de la población total).

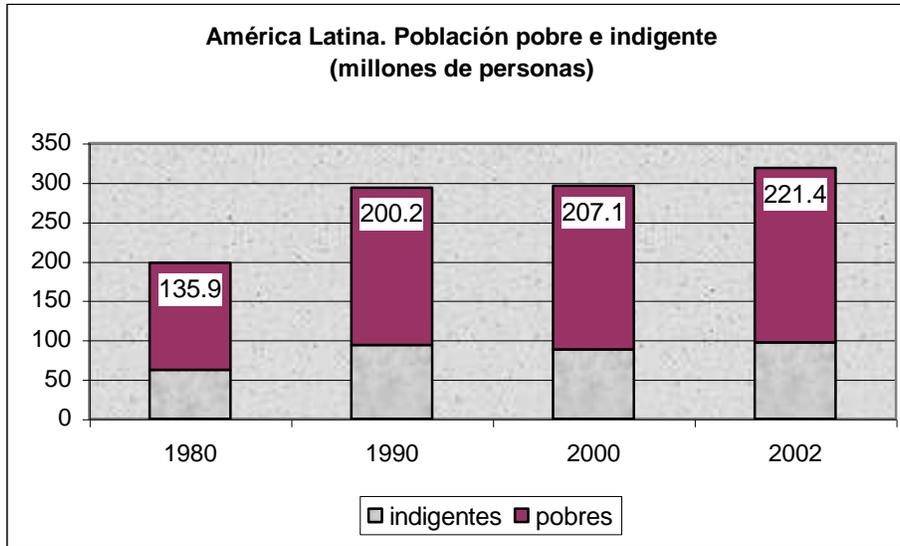
Este incremento en términos absolutos significó que en 1990 hubiera 64.3 millones de pobres y 31 millones de indigentes más que en 1980; en términos porcentuales el incremento fue de 7.8 puntos en el caso de la población pobre con relación a la población total y de 3.9% en el caso de la indigencia. Es decir, la pobreza en América Latina durante la década de los años ochenta no sólo se incrementó de manera importante sino que también se profundizó sensiblemente, revirtiendo la tendencia de la década anterior registra por la misma CEPAL (1997) durante la cual el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza había disminuido de 43% en 1970, a 35% en 1980.

Durante los años noventa se registró una leve tendencia a disminuir el porcentaje de población con ingresos inferiores a la línea de pobreza que pasó de 48.3% en 1990 a 42.5% en el año 2000, aunque en términos absolutos se registró un incremento, el número de personas en situación de pobreza pasó de 200.2 millones en 1990, a 207.1 millones en el año 2000.

La tendencia a disminuir el porcentaje de personas en situación de pobreza nuevamente se vio revertida durante los siguientes dos años en los que se registró

una incidencia del 43.2% en 2001 y 44% en 2002, correspondiente, en términos absolutos a 213.9 y 221.4 millones de personas pobres respectivamente. De tal manera que al finalizar el año 2002 había en América Latina 85.5 millones de pobres más que en 1980. (CEPAL;2005)

Gráfica 4



Fuente: Cepal. Panorama Social de América Latina 2005

La respuesta de los organismos financieros internacionales y de los gobiernos neoliberales frente al incremento de la pobreza ha sido el diseño de programas altamente focalizados, que se instrumentan bajo criterios de selección basados en distintos métodos de medición y en los que los pobres son sometidos a una serie de condicionamientos para acceder a los beneficios que consisten generalmente en transferencias monetarias directas.³⁶

³⁶ Un buen ejemplo de los programas diseñados con estos criterios es el programa Oportunidades (antes Progresa) puesto en marcha en México durante el sexenio de Vicente Fox. Se trata de un programa de transferencias monetarias directas, focalizado en los hogares de extrema pobreza que se propone realizar intervenciones simultáneas e integradas en educación, nutrición y salud, en el que los beneficiarios deben cumplir con “compromisos” para mantener los beneficios. La selección de beneficiarios se hace con base en una primera selección de hogares en situación de pobreza y la recertificación de las familias (es decir, que éstas comprueben estar bajo la línea de pobreza establecida

En general, son programas de corta duración fácilmente sustituibles por otros similares. Al estar sujetos a apoyos políticos que escapan al control de sus beneficiarios y no estar estos amparados por ninguna legislación que les confiera derechos, los recursos financieros con que cuentan los programas son extremadamente volátiles. (Golbert;2004,51-52)

En el diseño de los programas se atribuye la pobreza a problemas individuales, a deficiencias personales, que les incapacitan para obtener del mercado los recursos necesarios para contratar su propia previsión social. Por ello las transferencias públicas son vistas como apoyos a personas que apenas lo merecen, quienes pueden estar intentando evitar un empleo honesto para obtener algo a cambio de nada. El enfoque exige a los pobres demostrar que requieren la ayuda que demandan y que llegado el momento están dispuestos a trabajar. Un discurso como este tiende a estigmatizar a los beneficiarios de la asistencia pública y excluye la construcción de derechos. Los pobres no son vistos como ciudadanos porque el centro de las identidades sociales es el mercado y el individualismo competitivo. (Barba;2006)

Los que reciben ayuda a través de estos programas se convierten en meros receptores de esa política que tiene la particularidad de no otorgar a sus beneficiarios un derecho que eventualmente se puede reclamar; y aún más, a través de los condicionamientos se impone una relación en la que “no es la ciudadanía la que ejerce sus derechos, sino el Estado el que obliga a la asistencia a sus servicios” (Yanes;2004) Se conforman así dos sujetos: uno que otorga y otro que recibe, unidos por una relación asimétrica que permite, además, el surgimiento de manejos discrecionales y de relaciones clientelares.

Al mismo tiempo, casi está demás mencionarlo, este tipo de programas cuyo propósito expreso es reducir la pobreza ni siquiera se han acercado a los

para el programa), de tal manera que la decisión de la inclusión de los beneficiarios es facultad exclusiva de la autoridad. Los recursos son entregados a las mujeres jefes de familia y la asistencia de los niños a la escuela y de las madres a los centros de salud de manera puntual y controlada son condición que los pobres seleccionados deben cumplir a cambio de cierta transferencia monetaria.

resultados anunciados, como los datos de los propios organismos internacionales lo demuestran.

Esto no debería imputarse exclusivamente a las deficiencias de los programas; muchos de ellos son excelentes desde el punto de vista técnico. Obedece más bien a la subordinación de tales programas y acciones a un esquema global de acumulación que excluye a mayor velocidad que el ritmo con el que esos programas compensan, y al carácter accesorio asignado a la política social dentro del esquema predominante de acumulación. En la etapa anterior de desarrollo, el esquema redistributivo e integrador de las políticas sociales se correspondía con la mecánica integradora del esquema global de acumulación y alimentaba las aspiraciones democratizadoras de los sistemas políticos –sin negar sus múltiples limitaciones, sesgos e ineficiencias- y, de hecho, era una dimensión de tal esquema. En la actualidad, el régimen neoliberal de política social, limitado a asistir a franjas de la población es pobreza extrema, es también una dimensión del esquema de la acumulación flexible y de la articulación subordinada de las economías locales a la financierización creciente de la economía global. (Vilas;1995,21)

La focalización no sólo ha impedido avanzar en la ampliación de los derechos, sino que además ha profundizado la desuniversalización de los mismos, retrotrayendo con ello las condiciones básicas para una mayor igualdad.

La subordinación de la política social a una lógica mercantil sustituyó la reivindicación de los derechos sociales, por el combate a la pobreza; la responsabilidad social del Estado, por la discrecionalidad para aplicar programas focalizados; la tendencia hacia la universalidad de los servicios sociales públicos por el traslado al mercado de la mayor parte de los servicios/beneficios sociales.

Subordinadas a un esquema de acumulación flexible en donde el empleo no crece, o crece muy por debajo del incremento de la población que busca trabajo, y con salarios reales que ya no cubren el costo de la canasta básica de bienes y servicios -a pesar de las continuas redefiniciones,

ajustes y actualizaciones hacia debajo de esa canasta-, las políticas sociales, por más eficiencia, preocupación costo/beneficio y capacidad gerencial con que se las rodee, no pueden contrarrestar los efectos estructuralmente excluyentes del diseño macroeconómico en que se sustentan. (Vilas;1995,21)

Sin embargo, para finalizar este capítulo, es necesario mencionar que aunque desde la perspectiva de los promotores de estas políticas persiste la intención de homogeneizar su aplicación, de imponer medidas semejantes en países diferentes, no todas las sociedades de la región avanzan en la misma dirección. Las políticas adoptadas no están dadas de una vez para siempre, por el contrario, son producto de circunstancias históricas.

Pese a que el viraje neoliberal de la política social avanzó, bajo distintas modalidades, en casi todos los países de la región, en los siguientes capítulos hemos de ver cómo las acciones para mantener las actuales tendencias o para buscar revertirlas son el reflejo de la correlación interna en cada uno de los países latinoamericanos entre las fuerzas empeñadas en reproducir el orden neoliberal actual y aquéllas que buscan transformarlo.

CAPÍTULO III

UN NUEVO ÉNFASIS EN LA CUESTIÓN SOCIAL

En este capítulo haremos una rápida revisión de los procesos de empobrecimiento, incremento de la desigualdad y exclusión social que ha implicado la estrategia neoliberal en América Latina y su relación con el fortalecimiento de la resistencia popular y los triunfos electorales de gobiernos surgidos de fuerzas que se autodefinen de izquierda y centro izquierda en algunos países de la región. Incorporaremos a la discusión el nuevo énfasis en la cuestión social introducido por estos gobiernos y los argumentos que han guiado la definición de las prioridades de la política social en sus respectivos países.

Desde inicios de la década de los años noventa la pobreza ha sido considerada la más inquietante expresión de los problemas sociales de América Latina, tema central de diversos informes, investigaciones y documentos del BM, del BID, del PNUD y la CEPAL, y el primero de los *Objetivos del Desarrollo del Milenio* (erradicar la pobreza extrema y el hambre) acordados en el año 2000 por 189 países del mundo.

Pero la estrategia neoliberal, en tan sólo veinticinco años, no sólo ha agravado al extremo las manifestaciones de la pobreza, sino que la ha constituido en un fenómeno mucho más amplio y complejo que se proyecta sobre el conjunto de la vida social a partir de diferenciaciones crecientes entre lo que podría llamarse el mundo de los pobres y el mundo de los ricos.

En la actualidad, con el alto grado de desarrollo científico y tecnológico y en

el marco de la globalización¹ de la economía, la pobreza no está asociada a un escaso desarrollo de las fuerzas productivas que la determine inexorablemente, por lo que en este inicio de siglo, más que en periodos anteriores, destaca el desfase entre los grados relativos de desarrollo alcanzados por el conjunto de las naciones latinoamericanas y la extensión y profundidad de una pobreza que tiende a incrementarse.

En efecto, si se tiene en cuenta la disposición y capacitación de la fuerza de trabajo, la infraestructura económica básica que se ha logrado construir, las capacidades productivas instaladas, los desarrollos institucionales, las experiencias acumuladas, la dimensión y variedad de los recursos naturales, se concluye que América Latina tendría la potencialidad económica suficiente como para erradicar la extrema pobreza y asegurar a todos un nivel básico de vida. (Vuskovic;1993,21)

El perfil que asume la pobreza en la actualidad no es una mera línea de consumo o ingreso sino la expresión de un modelo concentrador y excluyente que tiende a incrementar todas las fuentes de desigualdad social. Y América Latina es hoy en día la región del mundo con los más altos índices de desigualdad.²

El neoliberalismo ha significado para los pueblos de América Latina la extensión de la pobreza, la profundización de la desigualdad y un proceso sostenido de exclusión social.

Construir un proyecto de desarrollo alternativo al neoliberal que posibilite abatir las desigualdades y abrir espacios de inclusión social es quizá el mayor desafío que enfrentan en la actualidad los gobiernos surgidos de fuerzas que se

¹ La globalización del sistema capitalista es un proceso dinámico y un resultado histórico de la internacionalización del capital "En esta nueva configuración de la economía global, es el capital dinero hegemónico (en sentido estricto, el capital financiero), sobre el capital mercancías y el capital productivo, el que impone el nuevo ritmo a la acumulación mundial de capital y a los sistemas productivos y de trabajo." (Sotelo;1999,23)

² El coeficiente de Gini de América Latina es de 0.5712, superior al registrado en África SubSahariana (0.4541), en Asia del Este y el Pacífico (0.4314), en Medio oriente y África (0.3727) y mucho mayor que en Asia del Sur (0.3256) y en Europa del Este y Asia Central (0.3227) (Machinea y Hopenhayn;2005)

autodefinen de izquierda o centro-izquierda y que han prometido orientar sus programas de trabajo poniendo un nuevo énfasis en lo social.

1. Pobreza, desigualdad, exclusión

Hablar de pobreza es entrar a un bosque de conceptos y nociones; no existe un manejo unívoco de la pobreza y ésta se define de acuerdo a la perspectiva desde la cual es abordada. Sin embargo, aún limitándose al significado semántico del término, es posible afirmar que la pobreza está asociada a un estado de carencia, de privación de lo necesario para el sustento de la vida humana que se manifiesta en los distintos componentes de la calidad de vida: la alimentación, la salud, la vivienda, el acceso a servicios básicos, las posibilidades de educación, de recreación, de ejercicio de una ciudadanía plena.

Los datos de la magnitud de la pobreza en América Latina varían de acuerdo a los métodos de medición que se utilizan, pero en todos los casos coinciden en el rápido crecimiento de ésta durante la década de los años ochenta así como en una relativa mejoría durante la década siguiente y los primeros años del nuevo siglo, mejoría que, sin embargo, no implica que se haya logrado revertir el proceso de polarización social agudizado en la región durante los años neoliberales.

Para dar cuenta de ello Carlos Barba (2006) propone incorporar al análisis, como una noción complementaria a la de regímenes de bienestar, el concepto de *regímenes de producción de pobreza* a través del cual se busca dar cuenta de las características de los procesos de producción y reproducción de la pobreza. A partir de la idea, que no suele reconocerse abiertamente, de que en la mayoría de los paradigmas de bienestar está implícito un cierto grado de tolerancia a la producción/reproducción de la pobreza, Barba sostiene que algunos tipos de regímenes de bienestar básicamente funcionan como productores de pobreza, otros como regímenes que la mantienen “bajo control” y otros que la reducen.

De acuerdo con el investigador, puede suponerse razonablemente que el paradigma universalista que se compromete a cubrir simultáneamente la mayoría de los riesgos sociales y al conjunto de los ciudadanos estableciendo derechos sociales exigibles individualmente, favorece la reducción de la pobreza y el desarrollo de la ciudadanía, así como los derechos y titularidades sociales. Por el contrario, en el caso del paradigma residual que tiende a establecer al mercado como el centro de la vida social, a reducir la función social del Estado a la atención de los “malos riesgos”³, a transferir el manejo del resto de los riesgos sociales a los individuos, a atacar los derechos y titularidades sociales y a promover soluciones de mercado para los problemas sociales, es razonable esperar una disminución de la pobreza extrema acompañada de la reproducción de la pobreza crónica y del incremento de la vulnerabilidad social. De igual forma, señala, en el caso donde las reformas tienden a residualizar regímenes corporativos o universales, es previsible el surgimiento de lo que se ha denominado “la nueva pobreza” (Barba;2006)

Con el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones los regímenes de bienestar universalistas (Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica) presentaban los menores niveles de pobreza rural, urbana y total; los regímenes duales (Brasil, México, Colombia y Venezuela) se caracterizaban por niveles intermedios de pobreza urbana y altos niveles de pobreza rural, mientras los regímenes excluyentes se caracterizaban por altos índices de pobreza rural y urbana.

A raíz de la imposición del esquema neoliberal y del proceso de residualización de la política social es posible distinguir aspectos comunes a

³ Desde la óptica del paradigma residual los buenos riesgos deberían pagarse en el mercado y el Estado debería hacerse cargo del resto. Los mercados son insuficientes para atender todos los riesgos sociales porque algunos de ellos no pueden “asegurarse”. Las compañías de seguros están dispuestas a cubrir los “buenos riesgos”, están dispuestas a asegurar a los ciudadanos jóvenes, educados y saludables a tasas razonable, pero no a los viejos, lisiados, descalificados. Los riesgos de ese sector son considerados “malos”, y por tanto el Estado tendrá que hacerse cargo de ellos.. (Barba;2006)

prácticamente todos los países latinoamericanos como son la inestabilidad del crecimiento económico acompañada de vulnerabilidad social, ascensos repentinos de la pobreza, profundización de la desigualdad en la distribución del ingreso y altos niveles de desempleo que favorecen la reproducción de la pobreza crónica en la región; situación que se acentúa en los países que tenían regímenes duales y especialmente en aquellos con regímenes excluyentes donde la pobreza ha seguido incrementándose pese al relativo crecimiento económico de los últimos años y a la instrumentación de programas para combatirla. (Barba;2006)

Sin embargo los organismos financieros internacionales y aquellos que han sido beneficiados por el neoliberalismo al interior de nuestros países insisten en las bondades de esa estrategia y aseguran que la leve tendencia a disminuir la pobreza relativa continuará en los próximos años. El supuesto sobre el cual descansa esa visión optimista es que una vez producido el crecimiento el resultado social es un asunto de tiempo, que tarde o temprano derramará sus beneficios hacia el conjunto de la sociedad y en esa medida producirá un impacto positivo hacia los segmentos menos favorecidos.

Pero los indicadores de la realidad apuntan en otra dirección. El anunciado crecimiento económico que supuestamente traería consigo el modelo neoliberal y que implicaría, de acuerdo a la llamada “teoría del derrame”, una significativa mejoría del nivel de vida de la población no ha tenido lugar.⁴ No sólo se han registrado escasos periodos de magro crecimiento económico en los que por cada punto porcentual de incremento, la pobreza declina tan sólo 0.6%, sino que en los

⁴ Cabe recordar que en el periodo 1950-1979 América Latina registró una tasa de crecimiento promedio anual ligeramente superior a 5%. Durante el decenio de los años ochenta, periodo en el que se inició la instrumentación neoliberal en casi todos los países de la región, la tasa de crecimiento fue de sólo 1.4% y el PIB *per cápita* decayó en -0.1%. El último decenio del siglo XX, pese a que la mayoría de los países supuestamente retomaron la senda del crecimiento, la tasa fue de tan sólo 3.2% -inferior casi dos puntos al promedio alcanzado en el periodo 1950-79. (Sánchez;2006) Y durante los primeros cinco años del presente siglo la tasa de crecimiento ha sido de alrededor del 2.5%, pese a que en el año 2004 y 2005 la tasa de variación del PIB fue de 6% y 4.5% respectivamente. (CEPAL;2006)

últimos veinticinco años se han presentado reiteradamente ciclos recesivos⁵ durante los cuales la pobreza se incrementa casi 1.8% por cada punto que se reduce el crecimiento. (Sánchez;2006)

En el *Panorama Social de América Latina 2006* la CEPAL afirma que la región ha demorado veinticinco años en reducir la incidencia de la pobreza a los niveles de 1980, pero sus mismos datos demuestran que en términos absolutos durante ese periodo no se ha logrado frenar ni revertir el incremento del número de personas que viven bajo la línea de pobreza. Al finalizar el año 2006 había en la región 194.4 millones de pobres (58.5 millones más que en 1980), de los cuales 71.3 millones se encontraban en la indigencia⁶. (CEPAL;2006 y 2007)

La cifras de la pobreza en términos absolutos suelen pasar a segundo plano cuando el análisis se centra en la evolución del porcentaje de personas bajo la línea de pobreza⁷ y han llevado con cierta frecuencia a disociar el estudio de la pobreza de la principal implicación de la estrategia neoliberal en el ámbito de lo social: la profundización de la desigualdad y de la exclusión social.

Y es que pobreza y desigualdad pueden evolucionar de diferentes maneras dentro de un mismo país. Con relación a ello vale la pena hacer referencia a un

⁵ “Durante los últimos 20 años, las crisis macroeconómicas han sido un fenómeno recurrente en América Latina y el Caribe. Los años ochenta se caracterizaron por la crisis de la deuda. El efecto en el desarrollo económico y social fue tan grande que el periodo pasó a ser conocido como la “década perdida”. Si bien los años noventa han sido mejores en comparación, 24 países han experimentado por lo menos un año en el que el ingreso *per cápita* disminuyó. En total, se han producido más de 40 episodios en los que el PIB per cápita se contrajo 4% o más entre 1980 y 1998. (Lustig;2006,128)

⁶ En el *Anuario Estadístico 2006*, publicado en julio de ese año, la CEPAL manejó como cifra preliminar 205 millones de personas bajo la línea de pobreza; sin embargo, en el *Panorama Social de América Latina 2007*, afirma que al terminar el año 2006 había en la región 194.4 millones de pobres.

⁷ Por ejemplo en el *Panorama Social de América Latina 2007* la CEPAL destaca que: “Gracias al sostenido crecimiento económico alcanzado por América Latina en los últimos cuatro años, las tasas de pobreza e indigencia disminuyeron nuevamente en el año 2006, alcanzando 36.5% y 13.4% respectivamente. Estos valores representan los niveles más bajos registrados desde 1980. Con ello se ha logrado que el número de personas pobres en la región descienda de los 200 millones, cifra observada en 1990”.

análisis realizado por Santiago Levy (2006) con base en datos del BID sobre la desigualdad (índice de Gini) y la proporción de población que tiene ingresos menores a la línea de pobreza de 17 países latinoamericanos. Considerando las tendencias de esos dos indicadores durante la década que va de 1989 a 1999, encontró que hay procesos en donde el crecimiento puede reducir la pobreza y aumentar la desigualdad.

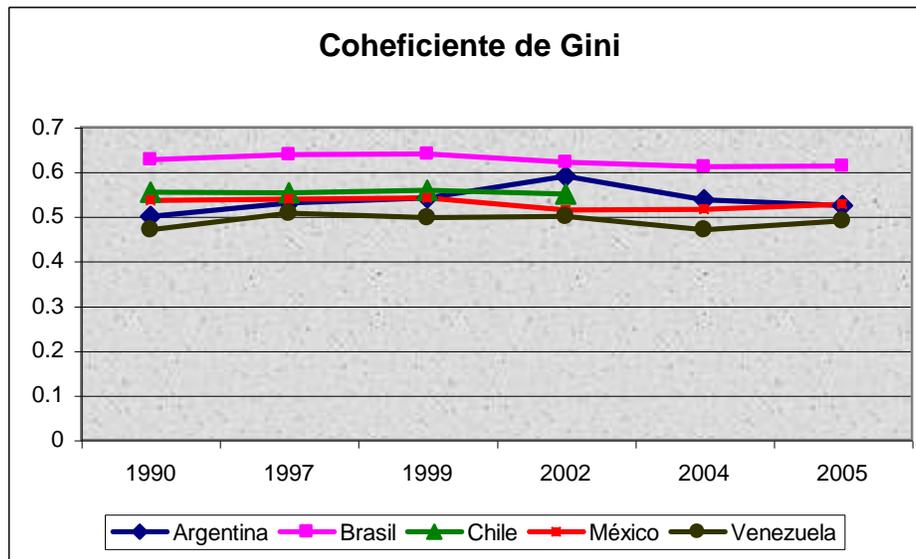
... la evidencia empírica para algunos países de América Latina en la década de los noventa muestra que estamos experimentando procesos de crecimiento que potencialmente abaten la pobreza (porque en términos absolutos crecen los ingresos de los pobres), pero que son muy inequitativos; esto es, procesos que generan desigualdad como parte inherente al crecimiento económico. (Levy;2006,44)

De acuerdo con el investigador esto se explica porque cuando crece el ingreso nacional, el ingreso de los ricos crece más rápidamente que el ingreso de los pobres, pero el ingreso de los pobres también crece y por lo tanto se podría pensar que el crecimiento económico debería llevar a la reducción gradual de la pobreza. Pero ese proceso, además de que requiere un crecimiento económico sostenido, es sumamente lento por lo que, afirma, por un lado, es indispensable acompañar el proceso de crecimiento con una estrategia de desarrollo y, por otro, se requiere una intervención expresa del Estado para lograr mayor equidad y para que la reducción de la pobreza sea mucho más rápida de lo que generaría el crecimiento económico por sí solo. (Levy;2006)

Resulta evidente que hasta ahora en el esquema neoliberal no se contempla ningún tipo de intervención estatal que incida de manera efectiva en la reducción de la pobreza y mucho menos en favor de la equidad social. Por el contrario, el abandono de las políticas de protección al empleo y al salario así como la subordinación de la política social a una lógica de mercado no han hecho más que profundizar la desigualdad en nuestras sociedades.

La tendencia a una relativa disminución de la desigualdad registrada durante la década de los años sesenta y setenta se vio abruptamente revertida en la década de los años ochenta⁸; permaneció sin modificaciones sustanciales durante los noventa y empeoró en el inicio del nuevo siglo pese a que el periodo 2003-2007 ha sido calificado por la CEPAL (2007) como el de mejor desempeño económico de los últimos veinticinco años. Uno de los indicadores más usados para medir la desigualdad es el coeficiente de Gini⁹; en la siguiente gráfica puede observarse el alto grado de desigualdad en los países con mayor desarrollo relativo de la región, así como las tendencias registradas entre 1990 y 2005.

Gráfica 5



Fuente: CEPAL, Panorama social de América Latina 2006

⁸ En los años setenta se presentó un progreso distributivo rápido, especialmente entre los países más grandes de la región. La participación en el ingreso del 20% más pobre aumentó y la del 20% más rico se redujo ostensiblemente. El coeficiente de Gini disminuyó claramente. En medio del crecimiento del ingreso per cápita, este mejoramiento distributivo contribuyó a un rápido descenso en la incidencia de la pobreza hasta 1982. Por el contrario, durante la década de los años ochenta la participación del decil más rico pasó del 55.5 al 59.5% del ingreso total y la del decil más pobre se redujo notablemente con lo que la relación entre ambas participaciones pasó de 14 a 24 veces. (Székely y Londoño;1998)

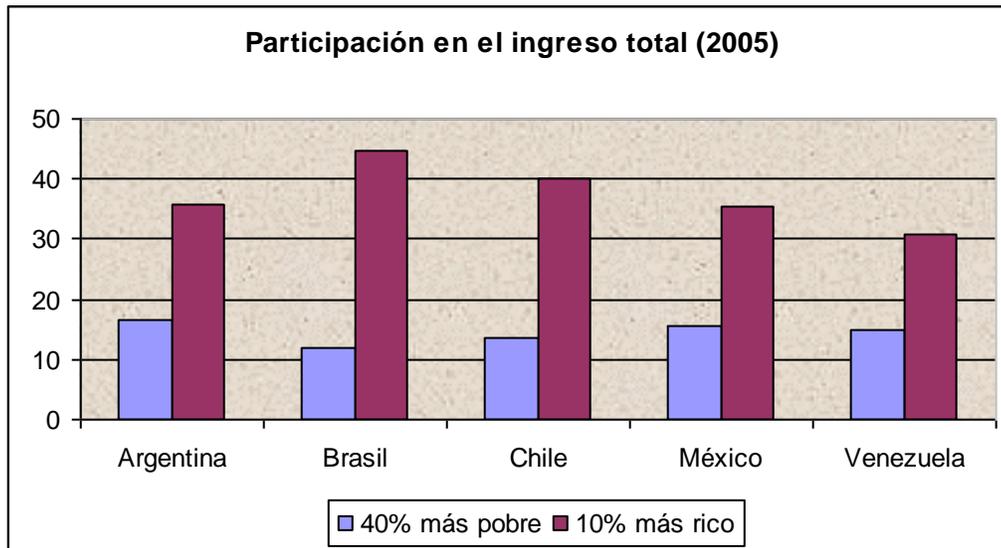
⁹ El índice de Gini es un número entre 0 y 1 con la característica de que mientras más cercano sea a la unidad, mayor es la desigualdad en un país.

Pero quizá el indicador que refleja con mayor claridad las profundas desigualdades existentes en la región es la estructura distributiva del ingreso, es decir, el porcentaje del ingreso total que reciben los hogares clasificados en forma ascendente según su ingreso por habitante y que permite constatar la reducida participación del quintil de hogares más pobres en los ingresos totales y la enorme concentración de éstos en el grupo más rico.

Al finalizar el año 2004 en América Latina el 20% de los hogares situados en la parte inferior de la distribución del ingreso captaba entre el 2,2% (Bolivia) y el 8,8% (Uruguay) de los ingresos totales; mientras que el quintil superior se apropiaba de entre un 41,8% (Uruguay) y un 62,4% (Brasil) de los ingresos totales. (Machinea y Hopenhayn;2005).

De acuerdo con datos más recientes presentados por la CEPAL (2006^a), el 10% más alto (más rico) de la escala distributiva capta en promedio el 36% del ingreso total de los hogares; mientras que el 40% de los hogares ubicados en el extremo inferior (los pobres) capta en promedio tan sólo el 14% del ingreso total.

Gráfica 6



Fuente: CEPAL, Panorama social de América Latina 2006

Otro dato que ilustra la concentración de la riqueza en la región es el publicado por la Revista *Forbes* que ubica a 37 latinoamericanos entre los 100 hombres más ricos del mundo. Al cierre del año 2006 sus fortunas sumaban 140 mil millones de dólares, cantidad que duplica la inversión extranjera directa en América Latina durante 2005 y que es equivalente al ingreso anual de los casi 190 millones de personas que viven en la región con menos de dos dólares diarios. (Fernández-Vega;2006)

La profundización de la desigualdad ha llevado a que las posibilidades de una vida digna se hayan reducido a sectores muy minoritarios; como señala Alejandro Moreno (2002), hoy los excluidos están en todas partes, parecen sobrar, estar condenados a la simple sobrevivencia y no tienen posibilidad alguna de participar en la sociedad a la que pertenecen.

Exclusión y excluidos son conceptos que implican, de partida, una distinción tajante entre dos sectores de una sociedad, diferenciación que en la actualidad refiere a una separación profunda y lacerante que tiene que ver no sólo con distintas condiciones de vida, sino con dinámicas, fuerzas y lógicas que generan unas condiciones en las que para algunos pocos la vida humana se hace posible fácilmente, incluso en la abundancia, y para otros, la mayoría, se trata de condiciones en las que la vida humana misma se dificulta y llega hasta hacerse imposible.

Al hablar de exclusión social se alude no tanto a una situación o condición, sino a un proceso generado en la sociedad que en las últimas décadas se organiza y funciona en razón de una creciente diferenciación interna y de las más amplias desigualdades. La exclusión es el efecto de mecanismos, fuerzas y lógicas desintegradoras al interior de la sociedad que ejercen una dinámica excluyente sobre individuos y grupos negándoles las condiciones mínimas de inserción interna, impidiéndoles participar en ella, limitándoles o negándoles el ejercicio de sus derechos.

A partir de los años noventa el concepto de exclusión social¹⁰ ha ido ganando fuerza en el análisis de los efectos que la globalización neoliberal ha tenido en los sistemas de bienestar y los mercados de trabajo destacando cómo ha debilitado los lazos que mantienen y definen en una sociedad la condición de pertenencia.

En algunos de los trabajos realizados desde ese enfoque la ruptura de esos lazos se asocia principalmente con la crisis de la sociedad salarial, considerando que los dos principales motores de exclusión son el desempleo y la precariedad laboral, así como las dificultades que enfrentan los potenciales nuevos trabajadores para ingresar al mercado de trabajo; sin embargo no se trata simplemente de un problema del mercado de trabajo, sino de las consecuencias negativas que una integración laboral precaria y débil tiene sobre el acceso a la educación, a la vivienda, a los servicios de salud, a un salario digno, a niveles aceptables de participación social. (Saraví:2006)

En otros estudios, sin dejar de lado el problema anterior, se hace énfasis en que la exclusión social se asocia a la negación o no realización del ejercicio de la ciudadanía, del reconocimiento y posibilidades de ejercicio de los derechos sociales, situación que lleva al surgimiento de lo que podríamos llamar una “ciudadanía de segunda clase” a partir de las diferenciaciones y desventajas generadas desde las propias instituciones del Estado.

El Estado ya no sólo no garantiza derechos universales (lo cual nunca fue el caso), sino que ahora ha abandonado la pretensión de lograrlo. No por las limitaciones de un Estado Benefactor incompleto y limitado que no llega a las clases populares, y en particular a los pobres estructurales como solía ser el caso en el pasado. La ecuación se ha invertido, y son ahora las clases privilegiadas y medias las que se retiran del paraguas del Estado cediéndolo a los pobres y encontrando (en cierta medida forzosamente) su reemplazo en el mercado. El Estado benefactor se ha transformado en un

¹⁰ Para una revisión del surgimiento y evolución del concepto de exclusión social Cfr. Saraví;2006

Estado Focalizado en aquellos que no tienen acceso al mercado. Pero a pesar de este achicamiento, el Estado Focalizado continúa limitado y no todos logran hacer valer sus derechos sociales. Para gruesos contingentes de pobres estructurales sólo queda la familia, la comunidad (ambas en crisis) y hoy más que nunca las ONGs. El Estado Benefactor ha sido abandonado en uno de sus extremos (el mercado) y ha sido cedido en el otro (a las ONGs) (Saraví;2006,44)

Desde la perspectiva neoliberal la inclusión social se concibe en términos de mercado, de tal manera que la ciudadanía resulta inseparable del mercado y limitada a la posibilidad de participar en los procesos electorales; buscan hacernos sentir que esas formas de inclusión son las únicas posibles y pensables, y aún más, las enarbolan como un triunfo de la democracia.

Suele decirse que en las últimas décadas del siglo XX, a la par del fortalecimiento del neoliberalismo como fuerza ideológico-política, la democracia triunfó a escala mundial. En América Latina, efectivamente, en los últimos veinticinco años se registraron avances en materia electoral y se realizaron elecciones relativamente limpias y periódicas en varios de los países de la región. Sin embargo, en el mismo periodo, la desigualdad social alcanzó dimensiones alarmantes.

La paradoja mayor democracia – mayor desigualdad sólo puede explicarse recordando que los principios liberales e individualistas, indispensables para la legitimación de la democracia política, pueden ser congruentes con el pensamiento neoliberal en el que ésta aparece únicamente como un tipo de régimen, es decir, una mediación institucional entre Estado y sociedad encargada de resolver los problemas de quién gobierna la sociedad a través de mecanismos electorales. El neoliberalismo contempla una participación selectiva del Estado que además de instrumentar las reformas económicas requeridas, en su vertiente política da cabida a reformas acordes con los principios liberales que favorecen los

procesos electorales, pero excluyen aquellos elementos de la democracia asociados a los principios y mecanismos de la igualdad.¹¹

Pero es necesario recordar también que a lo largo de la historia de nuestros países la lucha por la democracia ha estado mucho más cerca del ideal igualitario, comunitario e inclusivo, que del libertario e individualista. La democratización ha sido entendida en la memoria histórica colectiva más como proceso de inclusión, de construcción de espacios de poder público y de una colectividad asociada a la disminución de desigualdades, que como un conjunto de instituciones de gobierno acordes a los valores liberales y a reducidas expresiones electorales.

2. La elección de gobiernos con discursos antineoliberales

La resistencia a las imposiciones neoliberales cobró fuerza en América Latina en la década de los años noventa; a partir de entonces el descontento popular se ha manifestado a través de protestas y movilizaciones que en diversos momentos han desembocado en auténticos estallidos sociales y en algunos casos incluso han llevado a la remoción de varios gobiernos.

No constituye un dato político secundario que entre el 1993 y el 2005 son ya 14 presidentes, constitucionalmente elegidos, que no han alcanzado a concluir el periodo de su mandato. Sabemos que en cada circunstancia política se han conjugado muchos y complejos factores particulares y hasta singularidades propias de la historia social de cada país. Empero, hay un sinnúmero de aspectos que de modo sustancialmente recurrente pueden verificarse en los casos que, desencadenada la crisis, han terminado con la renuncia y la interrupción del mandato. Y ese referente tiene que ver con

¹¹ Al parecer, como señala Manuel Antonio Garretón (2001) la presencia de regímenes y políticas autoritarios que desarticularon y revirtieron los procesos de democratización social en América Latina implicó en los regímenes posteriores una incorporación del *ethos* liberal, una revalorización de la democracia política y de la construcción de las instituciones que le son propias. La llamada reforma del Estado que de alguna manera posibilitó una mayor autonomía de la política significó, sin embargo, incremento de la pobreza, las desigualdades y la desarticulación de antiguas formas de relación entre Estado y actores sociales, debilitando la capacidad organizativa de éstos.

diversas expresiones sociales de descontento o desencanto ante la cadena de resultados imputables a la índole de un proyecto de desarrollo homogeneizante en América Latina, en cuya dinámica se agudiza la polarización, la pobreza y la desigualdad. (Salinas; 2006,341)

Al finalizar el siglo XX y durante los primeros años del nuevo siglo el crecimiento de la resistencia popular y la deslegitimación del neoliberalismo favorecieron en algunos países de la región el triunfo electoral de partidos, movimientos y coaliciones cuyos candidatos manifestaron abiertamente una posición antineoliberal.

Nunca antes partidos, coaliciones o movimientos políticos que se reconocen como provenientes del campo de la izquierda habían conseguido ser elegidos democráticamente en un periodo de tiempo tan corto al frente de los gobiernos de un número tan amplio de países latinoamericanos.¹² El triunfo electoral de estas fuerzas respondió, en primera instancia, a la correlación de fuerzas internas y a circunstancias específicas de los procesos históricos de cada país, pero cabe pensar que en términos generales expresa el cansancio y el descontento de amplios sectores de ciudadanos latinoamericanos con las políticas neoliberales.

Los actuales gobiernos surgidos de fuerzas de izquierda y centro-izquierda sustentaron sus triunfos electorales en un discurso en el que se destacó la voluntad de recuperar el papel del Estado como eje del desarrollo y se planteó como uno de los objetivos centrales mejorar la situación de vida de la población.

No parece casual, entonces, que los triunfos de las izquierdas provengan de la participación electoral y del voto de los sectores pobres y medios de cada país. Sus demandas por una mayor redistribución de la riqueza y por expresas señales de reconocimiento social convergen con la oferta

¹² El ciclo de triunfos electorales de líderes de coaliciones identificadas con la izquierda o centro-izquierda en América Latina incluye a Hugo Chávez (1998 y 2006) en Venezuela; Ricardo Lagos (1999) y Michelle Bachelet (2006) en Chile; Luiz Inácio Lula da Silva (2002 y 2006) en Brasil; Néstor Kirchner (2003) en Argentina; Tabaré Vázquez (2004) en Uruguay; Evo Morales (2005) en Bolivia; Rafael Correa (2006) en Ecuador y Daniel Ortega (2006) en Nicaragua.

realizada por estas fuerzas para, al menos, desmontar el núcleo duro de la agenda neoliberal y recuperar ciertas funciones de bienestar social y regulación económica que el Estado cumplió, aunque de modo muy desigual, en los años anteriores al ajuste estructural. (Ramírez;2007,17)

En ningún caso los partidos, movimientos y coaliciones de izquierda o centro izquierda que alcanzaron el triunfo electoral en este periodo plantearon durante sus campañas o al asumir el gobierno posiciones anticapitalistas, ni insinuaron siquiera, como lo ha hecho Hugo Chávez recientemente, la intención de avanzar hacia la construcción de algún tipo de socialismo.

El eje de las propuestas de reforma de la izquierda de nuestros días se orienta mayoritariamente a dotar a la democracia representativa de eficacia política para convertir en acciones de gobierno las aspiraciones populares y de gran parte de las clases medias a una más satisfactoria calidad de vida –combate a la pobreza, morigeración de la desigualdad social, empleo, salud, seguridad y educación para todos, una más justa distribución de los esfuerzos y los beneficios, una mejor inserción en los escenarios de la globalización. Esta insatisfacción crítica con la configuración presente de la sociedad marca el hilo de continuidad con las variantes anteriores de la izquierda, mientras que el punto de ruptura con esas variantes es la relegación de las hipótesis de cambio sistémico. La nueva izquierda no plantea el socialismo como forma –utópica o realista, es cuestión aparte- de organización del conjunto social, sino un capitalismo más equilibrado y por lo tanto más reglamentado, pero un capitalismo que de todos modos mantiene la impronta de muchos de los cambios estructurales ejecutados en las dos décadas anteriores por las severas recomendaciones de reformas macroeconómicas y sociales en clave neoliberal. (Vilas;2005,88)

Nos encontramos entonces frente a la elección de gobiernos con discursos antineoliberales que desde distintas perspectivas y con diferentes propuestas parecieran propugnar un nuevo capitalismo nacional; gobiernos que sin

definiciones ideológicas “duras” postulan un capitalismo más balanceado, menos salvaje, con un fuerte anclaje nacional y regional.

Al poner el acento en el carácter nacional de las políticas estos nuevos gobiernos encaran la dimensión nacional de la problemática como punto de partida para alcanzar una inserción más satisfactoria en lo global, así como para la construcción de espacios de mayor autonomía en la definición de la política exterior y de las capacidades decisorias al interior de sus propios países.

Para ello ha sido de suma importancia asumir discursivamente una clara diferenciación respecto de las perspectivas y los enfoques de los actores dominantes en la globalización. El impulso dado especialmente por el gobierno brasileño al *Grupo de los 20*¹³ insistiendo en la necesidad de liberalizar el comercio agrícola sobre bases justas y equilibradas; las intervenciones de Lula, Chávez y Kirchner en los más altos foros del poder global en contra de las políticas proteccionistas del Primer Mundo –que refuerzan la pobreza del sur, las desigualdades sociales y los desequilibrios ambientales planetarios-, así como las reiteradas críticas a los condicionamientos de los organismos financieros internacionales, han sido mecanismos importantes en la construcción de esa diferenciación con los impulsores del proyecto neoliberal.

Al mismo tiempo desde algunos de esos gobiernos han ido emergiendo en la región un conjunto de iniciativas orientadas a la configuración de una nueva geopolítica en el ámbito regional que abriría la vía para una integración menos subordinada en la economía global y fortalecería la capacidad de negociación estatal y regional. Tal es el caso, por ejemplo, de la reactivación del Mercosur con el ingreso de Venezuela (y muy probablemente de Bolivia y Ecuador); de la

¹³ El Grupo de los 20 se conformó al finalizar la V Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC), celebrada en Cancún en septiembre de 2003 con el objetivo de encarar las distorsiones y restricciones que afectan al comercio agrícola, en particular subsidios de exportación y otras medidas que distorsionan el comercio y obstaculizan el acceso de los productos de los países en vías de desarrollo.

Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA)¹⁴ propuesta por Hugo Chávez como una alternativa al ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) y el reciente acuerdo para la creación del Banco del Sur¹⁵ a través del cual se busca que América Latina cuente con un banco de desarrollo regional que financie proyectos sociales, sin que sus préstamos impliquen condicionamientos como ocurre en la actualidad con los préstamos del FMI y del BID.

Otras iniciativas que caminan en esa misma dirección son la constitución de la Organización de Países Exportadores y Productores de Gas de Sudamérica (OPEGASUR) impulsada por Venezuela, Argentina y Bolivia; y el impulso a la creación de un bloque para la integración energética a través de la Unión de Naciones Sudamericanas¹⁶ (UNASUR) que tendrá un Consejo Energético

¹⁴ “El ALBA se fundamenta en la creación de mecanismos para crear ventajas cooperativas entre las naciones que permitan compensar las asimetrías existentes entre los países del hemisferio. Se basa en la cooperación de fondos compensatorios para corregir las disparidades que colocan en desventaja a los países débiles frente a las primeras potencias. Por esta razón la propuesta del ALBA le otorga prioridad a la integración latinoamericana y a la negociación en bloques sub-regionales, abriendo nuevos espacios de consulta para profundizar el conocimiento de nuestras posiciones e identificar espacios de interés común que permitan constituir alianzas estratégicas y presentar posiciones comunes en el proceso de negociación... El ALBA es una propuesta para construir consensos para repensar los acuerdos de integración en función de alcanzar un desarrollo endógeno nacional y regional que erradique la pobreza, corrija las desigualdades sociales y asegure una creciente calidad de vida para los pueblos.” <http://www.prensa-latina.cu/Media/ALBA/>

¹⁵ “Venezuela aprovechó la reunión anual del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Guatemala, del 18 al 20 de marzo de 2007 para buscar apoyo a su propuesta de crear una institución alternativa de fomento regional, el llamado Banco del Sur. Este plan ha sido promovido por el presidente Hugo Chávez y por su homólogo argentino, Néstor Kirchner, quienes han unido fuerzas y pretenden lanzar la nueva institución para finales de junio. ... Venezuela anunció que aportará mil 400 de los 7 mil millones de dólares para constituir las reservas de la nueva institución, y otros seis países -entre ellos Brasil- han anunciado su respaldo al proyecto. Además de Argentina -que contribuiría con unos 350 millones de dólares, de acuerdo con Kirchner-, Bolivia y Ecuador participaron en las reuniones preliminares en la ciudad de Guatemala.” (“Banco del Sur: ¿realidad o retórica?”, *La Jornada*, 10 de abril de 2007)

¹⁶ La conformación de la UNASUR fue acordada por los gobernantes sudamericanos el 17 de abril de 2007 en la Primera Cumbre Energética Sudamérica realizada en Isla Margarita, Venezuela a la que asistieron los presidentes de Argentina, Brasil, Bolivia,

destinado a evaluar los recursos de la región en petróleo, gas y biocombustibles, con la idea de utilizar estos recursos para combatir la pobreza y los desequilibrios económicos.

La participación de los gobiernos latinoamericanos identificados con la izquierda no ha sido unánime en el impulso a esas iniciativas. Chile, por ejemplo, se ha mantenido relativamente al margen privilegiando, por encima de la integración latinoamericana, el fortalecimiento y expansión de sus tratados bilaterales de libre comercio con Estados Unidos, China y la Unión Europea; asimismo algunas de estas iniciativas han generado una serie de discusiones y han tenido que sortear discrepancias entre los gobiernos latinoamericanos que podrían considerarse afines a ellas, con relación a la conveniencia y los alcances de cada uno de esos proyectos.

No obstante, desde finales del año 2006 y especialmente en los primeros meses del 2007 con las reelecciones de Lula y de Chávez, el inicio del gobierno de Evo Morales y los triunfos electorales de Rafael Correa y Daniel Ortega, así como la aproximación de Cuba a estas iniciativas se ha ido extendiendo el campo de los gobiernos que privilegian la integración regional en detrimento de los tratados de libre comercio suscritos con Estados Unidos.

Al interior de sus países cada uno de estos nuevos gobiernos ha asumido una forma específica de acuerdo con la profundidad y los resultados de los ajustes neoliberales, la legitimidad que han logrado mantener los actores políticos que promovieron esos cambios, el lugar y la fuerza de los movimientos sociales en la lucha contra el neoliberalismo (la correlación de fuerzas internas), así como la trayectoria histórica de los movimientos, partidos y coaliciones que impulsaron su triunfo electoral. Condiciones que han implicado, en la práctica, diferentes grados y ritmos de continuidad, innovación y ruptura con el neoliberalismo.

En términos generales podría decirse que aún no se ha producido una

Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Venezuela y delegados de Uruguay, Surinam y Guyana.

ruptura tajante con los lineamientos neoliberales en lo que a la política económica se refiere y que, con diferentes matices, los nuevos gobiernos han impulsado medidas orientadas a mantener una política fiscal y monetaria ortodoxa cuidando especialmente los indicadores macroeconómicos; estimulan e incrementan la participación del capital transnacional y no parecen haber debilitado la preponderancia del sector financiero sobre el sector productivo, uno de los pilares del neoliberalismo. Pero, al mismo tiempo, algunos de estos nuevos gobiernos han sostenido posiciones “duras” en las negociaciones relativas al pago de la deuda externa¹⁷, han establecido un mayor control estatal sobre la iniciativa privada y han iniciado una serie de mecanismos para recuperar el control estatal de las grandes empresas privatizadas durante el periodo neoliberal.¹⁸

Está puesta sobre la mesa la discusión en torno a la caracterización de estos gobiernos surgidos de fuerzas que se autodefinen de izquierda o centro-izquierda que, al menos discursivamente, buscan romper con el neoliberalismo y de los mecanismos que están (o no están) instrumentando para ello, así como de las posibilidades y limitaciones que tienen para avanzar en una verdadera transformación social.

Algunos analistas consideran que dado su desempeño no es posible ubicarlos propiamente dentro del campo de la izquierda, otros hablan de la

¹⁷ En ese sentido cabe mencionar de que al asumir Kirchner el gobierno en Argentina suspendió temporalmente el pago de intereses de la deuda externa, realizó negociaciones que se han calificado como “duras” con el FMI logrando mejores condiciones e hizo un importante pago anticipado para reducir el monto de la misma. Asimismo, recientemente, Venezuela y Ecuador realizaron pagos anticipados para cancelar su deuda con el FMI y el BM y anunciaron que no contraerían nuevos compromisos con esos organismos.

¹⁸ En Venezuela y Bolivia se han tomado medidas tendientes a la reversión de las privatizaciones de las grandes empresas que pasaron a manos del sector privado con el ajuste neoliberal; tal fue el caso de la recuperación del control estatal de la política petrolera en Venezuela y la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia; así como del inicio de los procesos de nacionalización de sus respectivas empresas de telecomunicaciones -la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) en Bolivia y Compañía Anónima de Teléfonos de Venezolana (CANTV)- y, en el caso de Venezuela, de las empresas que manejan la energía eléctrica. (Cfr. Petras;2007; Ramírez;2007; Rodríguez;2006; Vilas;2005)

conformación de dos o tres bloques al interior de este conjunto de países, otros hacen énfasis en su carácter nacionalista y en la imposibilidad actual de avanzar por el camino del capitalismo nacional, etc.¹⁹

No es motivo de este trabajo abundar en esa discusión, sino aportar algunos elementos sobre el camino que han seguido en la búsqueda de alternativas que permitan, de acuerdo a lo ofrecido, mejorar la situación social de la mayoría de la población en sus respectivos países en un contexto de búsqueda de alternativas al régimen de política social neoliberal.

La cuestión social ha adquirido un papel relevante en el discurso antineoliberal de estos gobiernos tanto durante las campañas electorales que los llevaron al triunfo, o en su caso a la reelección como a Lula y a Chávez. La amplia acogida que han tenido los ofrecimientos de crecimiento con justicia social, lucha contra la pobreza e inclusión social sin duda se han reflejado en los recientes procesos electorales de la región.

Tal es el caso de los triunfos electorales de Evo Morales en Bolivia, donde destaca la participación indígena, de Rafael Correa en Ecuador y de Daniel Ortega en Nicaragua. Los sucesivos triunfos de Hugo Chávez están claramente anclados en la participación electoral y en el apoyo sostenido que los sectores populares y marginados han dado a la Revolución Bolivariana. En las elecciones presidenciales de 2006 en Brasil destaca el apoyo que recibió Lula en la región del nordeste brasileño, la región más pobre del país, históricamente controlada por coroneles y hacendados locales, así como el de las periferias urbanas y los sectores de trabajadores informales. E incluso cabe mencionar que en los barrios de las clases altas chilenas no se votó mayoritariamente por Michelle Bachelet. (Ramírez;2007)

En ese mismo sentido es necesario hacer referencia al caso de México donde el candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador respaldó su campaña electoral en la construcción de un *Proyecto Alternativo de Nación* y en

¹⁹ Cfr. Petras;2007; Ramírez;2007; Rodríguez;2006; Vilas;2005

las acciones realizadas especialmente en el ámbito de la política social durante su gestión como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, obteniendo el apoyo mayoritario de la población mexicana en julio de 2006. El burdo fraude electoral realizado por las fuerzas que impulsan el proyecto neoliberal en el país es reflejo del camino que aún le falta al pueblo de México recorrer para alcanzar una democracia electoral efectiva; así como de la magnitud de los intereses políticos y económicos que el grupo en el poder no está dispuesto a perder.

3. Un nuevo énfasis en la cuestión social

Sentar nuevos objetivos en el ámbito de la política social ha sido un proceso político que los gobiernos surgidos de fuerzas de izquierda han enfrentado desde distintas perspectivas, pero en todos los casos han enfatizado la necesidad de impulsar acciones de gobierno orientadas al bienestar social.

En términos generales tanto los discursos como los programas de gobierno parecen recuperar, bajo diversas modalidades, el concepto de derechos sociales y la noción de que su cumplimiento es una responsabilidad colectiva de la sociedad, realizable a través de la acción pública.

Para mostrar cómo se ha planteado este nuevo énfasis en lo social y el papel que con relación a ello debe asumir el Estado, vale la pena transcribir algunos ejemplos de lo que al respecto se ha planteado en algunos documentos y discursos:

En las *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007* de Venezuela, documento organizado en función de “los cinco equilibrios (económico, social, político, territorial e internacional) necesarios para construir el camino en transición a la Revolución Bolivariana” se presenta como objetivo general de lo social “Alcanzar la justicia social” y como objetivos específicos: “Garantizar el disfrute de los derechos sociales de forma universal y

equitativa”; “Mejorar la distribución del ingreso y la riqueza”; y “Fortalecer la participación social y general poder ciudadano, en espacios públicos de decisión”.

En ese mismo documento se afirma:

Toda sociedad tiene necesidades y demandas sociales que atender y satisfacer adecuadamente. Las necesidades del pueblo venezolano son múltiples y muchas de ellas urgentes... La conquista de la justicia social se fortalece en lo público, donde el interés colectivo en su acción político-social toma progresivamente las decisiones claves para su desarrollo. Así se establece una corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en su conjunto como legítimo y efectivo poder ciudadano de participación y protagonismo. Enfatizamos en esta corresponsabilidad la incorporación de nuevos actores, destacando la acción comunitaria, para formular, ejecutar y evaluar políticas públicas y rendición de cuentas. Una clave lo constituye así el control social de las intervenciones del Estado. Para tal fin nos planteamos universalizar los derechos sociales con garantía de equidad, disminuir las brechas sociales de riqueza, ingreso y calidad de vida, y apropiarse de lo público como espacio de interés y acción ciudadanos. (Gobierno de Venezuela;2001)

En su discurso de toma de posesión (enero 2003) Lula da Silva hizo un llamado para resolver el problema más urgente e importante de Brasil: el hambre.

En un país que cuenta con tantas tierras fértiles y con tanta gente que quiere trabajar no debería haber razón alguna para hablar de hambre. Sin embargo, millones de brasileños, en el campo y en la ciudad, en las zonas rurales más desamparadas y en las periferias urbanas, están en este momento, sin comer. Sobreviven milagrosamente por debajo de la línea de pobreza, cuando no mueren de miseria mendigando un pedazo de pan.

Esta es una historia antigua. Brasil conoció la riqueza de los ingenios y de las plantaciones de caña de azúcar en los primeros tiempos coloniales, más no venció al hambre; proclamó la independencia nacional y abolió la esclavitud, más no venció el hambre; conoció la riqueza de los yacimientos de oro en Minas Gerais y de la producción de café en el Valle de Paraíba,

pero no venció el hambre; se industrializó y forjó un notable y diversificado parque productivo, más no venció el hambre. Esto no puede continuar así. Mientras haya un hermano brasileño o una hermana brasileña sufriendo hambre, tenderemos motivos de sobra para cubrirnos de vergüenza. Por eso definí entre las prioridades de mi gobierno un programa de seguridad alimentaria que lleva el nombre de “Hambre cero”. Como dije en mi primer pronunciamiento después de la elección: si al final de mi mandato todos los brasileños tienen la posibilidad de desayunar, comer y cenar, habré cumplido la misión de mi vida. (Lula; 2003, 90)

Y con relación al papel del Estado en el documento *Un nuevo Brasil es posible*, en el que el Ministerio de Planeación resume la estrategia del actual gobierno, se destaca que:

El presidente Luiz Inácio Lula da Silva asumió el gobierno con el compromiso de cambiar el país y mejorar la vida de los brasileños... Promover un desarrollo sostenido con equidad social requiere una gran unión de esfuerzos y la movilización de la sociedad brasileña. Cabe al Estado utilizar todos los instrumentos y recursos disponibles para dar el impulso indispensable y retomar el desarrollo. (...) “Para implantar el proyecto de desarrollo es preciso que el Estado tenga un papel decisivo, como conductor del desarrollo social y regional y como inductor del crecimiento económico. (<http://www.planobrasil.gov.br>).

Por su parte Néstor Kirchner, en su discurso de toma de posesión como presidente de la República Argentina el 25 de mayo de 2003, señaló:

... Por mandato popular, por comprensión histórica y por decisión política ésta es la oportunidad de la transformación, del cambio cultural y moral que demanda la hora. Cambio es el nombre del futuro.

[...] En nuestro proyecto ubicamos en un lugar central la idea de reconstruir un capitalismo nacional que genere las alternativas que permitan reinstalar la movilidad social ascendente. No se trata de cerrarse al mundo. No es un problema de nacionalismo ultramontano, sino de inteligencia, observación y compromiso con la Nación. Basta ver cómo los

países más desarrollados protegen a sus productores, a sus industrias y a sus trabajadores.

Se trata, entonces, de hacer nacer una Argentina con progreso social, donde los hijos puedan aspirar a vivir mejor que sus padres sobre la base de su esfuerzo, capacidad y trabajo.

Para eso es preciso promover políticas activas que permitan el desarrollo y el crecimiento económico del país, la generación de nuevos puestos de trabajo y una mejor y más justa distribución del ingreso. Como se comprenderá el Estado cobra en eso un papel principal, es que la presencia o la ausencia del Estado constituye toda una actitud política.

Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud, y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno. Es el Estado el que debe viabilizar los derechos constitucionales... (<http://www.desarrollosocial.gov.ar>)

En su primer discurso oficial desde el balcón del Palacio de La Moneda el 11 de marzo de 2006, Michelle Bachelet afirmó:

Hoy soplan vientos distintos, hemos sido capaces de construir una sociedad distinta, donde nos une el noble y común deseo de un futuro mejor para todas y todos en nuestra patria, un futuro donde caben todos, una patria inclusiva, donde ninguna diversidad esté afuera, donde nadie sienta que su destino está a la intemperie.

[...] Nuestros afanes estarán puestos en nuestros niños, ...para que nuestros niños puedan aprender y desarrollarse desde pequeños y eliminemos todo rastro de desigualdad en nuestro país. Nuestros afanes estarán en nuestros viejos queridos, en nuestros adultos mayores, para recompensarles con todo lo que han entregado a nuestro país. Nuestros esfuerzos estarán en todos aquellos que aspiran a un trabajo, pero como dije en la campaña, no a cualquier tipo de trabajo, sino a un trabajo digno y decente, porque los trabajadores de nuestra patria sí se lo merecen. Nuestro apoyo con esos jóvenes llenos de talento, que quieren ir a la

universidad o al instituto, que quieren emprender, que quieren forjar su propio destino. Son nuestro futuro, son nuestro presente y nuestro futuro, y los vamos a apoyar con mucha fuerza. Nuestras fuerzas estarán con las mujeres, porque las mujeres así lo merecemos. Estarán también con los pueblos originarios de nuestro país. Estarán también nuestras fuerzas con las personas que poseen alguna discapacidad. El Estado debe estar al servicio de quienes sufren la amargura de la indefensión y al lado de los que quieren surgir. En Chile no habrá ciudadanos olvidados. Ese es mi compromiso. (http://www.gobiernodechile.cl/discursos/discurso_presidentado.asp)

Como puede observarse, de alguna manera en todos los párrafos seleccionados se hace referencia a una ruptura, al cambio, a empezar o continuar (en el caso de Chile) por un camino diferente basado en el compromiso de impulsar el crecimiento económico con justicia social; planteamiento en el que se imprime un nuevo énfasis en lo social (eliminar el hambre y la pobreza, promover la inclusión, eliminar la desigualdad, impulsar el desarrollo con equidad social...) y de manera implícita o explícita, se hace referencia al reconocimiento de los derechos sociales y la aceptación de la responsabilidad del Estado con relación a las posibilidades de su ejercicio.

Esta posición que de entrada apunta una ruptura con respecto a la concepción neoliberal en la que la política social juega un papel subsidiario del mercado, ha abierto una serie de expectativas no sólo con relación a mejorar las posibilidades de vida de la población empobrecida sino fundamentalmente en función de abatir las desigualdades y favorecer la inclusión social construyendo nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad.

Pareciera también que la política social tiende a ser entendida como "... un tipo particular de políticas públicas que tienen como principal objetivo crear condiciones de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos sociales... consagrados por lo general en las leyes supremas de los estados (la Constitución)" (Ziccardi;2007,118)

Sin embargo esta diferenciación no resulta tan evidente al avanzar un poco más allá del plano discursivo. Por ejemplo en lo que se refiere al marco constitucional a partir del cual los gobiernos surgidos de fuerzas de izquierda y centro-izquierda han buscado recuperar la noción de derechos sociales y la responsabilidad del social del Estado difiere, en algunos casos significativamente, de un gobierno a otro.

El esfuerzo por recuperar el papel del Estado como planificador, promotor y regulador de la economía y el impulso de cambios político-institucionales que posibilitan una nueva orientación de la política económica y social fueron sancionados en el caso de Venezuela en 1999 con la creación de la Asamblea Nacional Constituyente y la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela²⁰. Asimismo Evo Morales, primer presidente indígena en Bolivia, inició su mandato convocando a la Asamblea Constituyente para refundar el Estado boliviano de acuerdo con criterios multinacionales y multicivilizatorios; y en Ecuador triunfó la posición que apoya la elaboración de una nueva Constitución en el plebiscito realizado a principios de abril de 2007, lo que significará de acuerdo a Rafael Correa, el primer paso para “superar ese nefasto estado neoliberal que se legitimó con la constitución de 1998”.

La Constitución venezolana vigente desde 1999, transformó la democracia de representativa en “participativa y protagónica”, estableciendo una serie de instrumentos de participación política directa; establece algunas pautas generales sobre el régimen económico con base en la participación activa del Estado para impulsar el desarrollo endógeno; y actualiza y amplía los derechos humanos en

²⁰ En Venezuela, tras una serie de levantamientos e intentos de golpe de Estado que pusieron de manifiesto el agotamiento del modelo político bipartidista que posibilitó la imposición del neoliberalismo, la inconformidad de los sectores populares y las contradicciones existentes en las cúpulas de poder, Hugo Chávez Frías fue electo presidente de Venezuela en diciembre de 1998. Durante sus tres primeros años (1999-2002) el gobierno se orientó fundamentalmente a impulsar los procesos de transformación política sobre los cuales se sustenta la llamada “Revolución Bolivariana” que plantea como uno de sus objetivos centrales la inclusión social. El primer paso fue convocar a un proceso constituyente para redactar una nueva constitución en cuya elaboración hubo una significativa dinámica de participación de organizaciones sociales y políticas.

general (incluyendo, entre otros, una serie de derechos para los pueblos indígenas) y los derechos sociales en particular manteniendo su carácter universal y asentando, por ejemplo, el derecho de las amas de casa y de los trabajadores de la economía informal a gozar de derechos y prestaciones antes vinculados exclusivamente al trabajo formal, como es el acceso al sistema de seguridad social. (López;2003 y López Maya;2005)

A partir de la aprobación de la Constitución de 1999 la gestión de Chávez ha enfrentado numerosos ataques de los sectores económicos, políticos y religiosos que sintieron tambalear sus privilegios (baste mencionar el golpe de Estado de abril de 2002 y el paro petrolero realizado del 2 de diciembre de 2002 al 2 de febrero de 2003) acciones que han sido determinantes en la vida política y social y del país y por ende para el desarrollo del programa alternativo planteado por el gobierno.

En Chile, por el contrario, las medidas adoptadas se han impulsado en un contexto de fuertes limitaciones derivadas de la vigencia de la Constitución de 1980, aprobada durante el período dictatorial, que se sustenta en el ideario neoliberal. El Chileno es el único caso contemporáneo, en América Latina y Europa, en que una dictadura haya logrado que su constitución y legislación continuaran vigentes durante el período democrático postautoritario.

El sistema político chileno se rige por normas que permiten la sobre-representación parlamentaria de sectores que defienden concepciones económicas y sociales que privilegian la noción de responsabilidad individual y conciben el progreso social como resultado espontáneo de la economía de mercado. (Lanzarotti;2004)

El caso de Brasil difiere radicalmente del de Chile en lo que se refiere al marco Constitucional vigente al acceder al gobierno un candidato de fuerzas de izquierda. La Constitución de 1988 aprobada durante el primer gobierno de la

Nova República²¹ representó, con relación a la anterior, un significativo avance en cuanto al reconocimiento de los derechos sociales y a la responsabilidad social del Estado para garantizar su ejercicio.

La Constitución de 1988 representó un significativo avance en lo que concierne al patrón brasileño de protección social vigente hasta entonces. Ello porque el conjunto de innovaciones introducidas sugieren una densificación del carácter redistributivista de las políticas sociales, así como una mayor responsabilidad pública en su regulación, producción y operación. Efectivamente, la Constitución de 1988 registra la ampliación y extensión de los derechos sociales, la universalización del acceso y la expansión de la cobertura, una relativa reducción del vínculo contributivo como principio estructurante del sistema, la concepción de *Seguridad Social* como forma más amplia de protección, la recuperación y redefinición de niveles mínimos de los valores de los beneficios sociales y el mayor compromiso del Estado y de la sociedad con la financiación de todo el sistema. (Guimares;2006, 6)

Sin embargo en los siguientes años, especialmente durante los dos periodos de gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) se introdujeron una serie de reformas de corte abiertamente neoliberal a costa del crecimiento económico, el empleo y las políticas de bienestar social. La mayor deuda social y política que dejó como legado el gobierno de Cardoso fue el incumplimiento de los derechos garantizados en la Constitución de 1988²² y sin duda, el problema más

²¹ “La Nueva República es el periodo que se abre a partir de 1985, cuando finaliza el régimen militar que dominó al país desde 1964. El primer gobierno civil fue electo a través de un Colegio Electoral y fue encabezado por José Sarney (1985-1989). Durante ese periodo se votó la Constitución que rige la vida social en Brasil” (Rodríguez;2006,116)

²² La tasa de desempleo urbano se incrementó de 5.7 a 11.7 entre 1997 y 2002 (CEPAL;2006). En el año 2002 había en Brasil cerca de 53 millones de personas bajo la línea de pobreza y de ellos 22 millones en situación de indigencia; de los 53 millones de brasileños pobres, el 85% vivía en las ciudades.(Guimares;2006). El índice de pobreza en las metrópolis aumentó entre 1995 y 1999 alrededor de 5% anual, extendiendo los cinturones de miseria (*favelas*), situación que se agudizó en algunas ciudades como en el Gran Sao Paulo donde se incrementó 9.2% al año y Porto Alegre en el que subió 7.8%

acuciante en Brasil al momento de llegar Lula al gobierno era la desigualdad, Brasil era por mucho, entre los países de mayor desarrollo relativo de la región, el que presentaba más altos índices de desigualdad.²³

La Constitución vigente en Argentina es la que fue reformada en 1994 durante el gobierno de Menem. Pese a las modificaciones realizadas en ese entonces, incluye un reconocimiento más o menos explícito de los derechos sociales (trabajo, seguridad social, salud, educación), asigna al Estado la función de garantizar “la igualdad de oportunidades” para acceder a esos servicios, y deja en manos del Congreso la legislación y promoción de medidas de “acción positiva” que garanticen “la igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución” (Mecle;2001)

La opción seguida por Kirchner para hacer modificaciones en algunos aspectos relacionados con la normatividad existente ha sido principalmente emitir algunos decretos de “necesidad y urgencia” que sin embargo no modifican sustancialmente la orientación que el gobierno de Menem imprimió a la Constitución.

Si bien es cierto que durante el periodo de industrialización sustitutiva de importaciones el hecho de que la mayoría de las constituciones de la región incluyeran una serie de derechos sociales no fue garantía de su cumplimiento, los gobiernos neoliberales de América Latina se han empeñado en realizar las modificaciones constitucionales que ratifiquen lo que en la práctica se ha ido imponiendo: limitar los derechos sociales y borrar o diluir lo más posible la responsabilidad social del Estado, para dar sustento a la configuración de la relación Estado-sociedad desde la perspectiva neoliberal.

incrementándose en todas las grandes ciudades los problemas de violencia, inseguridad, desempleo e insalubridad. (Rodríguez; 2006).

²³ En el periodo 2000/2002 el coeficiente de gini era de 0.639, mayor al registrado en países como Honduras, Nicaragua y Bolivia (CEPAL;2006^a); y las personas que se encontraban entre el 10% más rico de la población se apropian de cerca del 50% del total de ingresos de las familias, mientras que, en el otro extremo, el 50% más pobre recibía poco más del 10% de los ingresos. (Guimares;2006)

Los derechos y obligaciones establecidos en la Constitución son sin duda un referente importante en el imaginario social en función de su exigibilidad y, al mismo tiempo, de alguna manera señalan el espacio en el que tienden a moverse las políticas públicas y las expresiones institucionales a través de las cuales cada uno de los gobiernos busca hacer frente a sus ofrecimientos de mejorar la calidad de vida de la población e impulsar un crecimiento económico con justicia social.

Al mismo tiempo es necesario tener presente que la recuperación de la noción de los derechos sociales no se limita a su reconocimiento en términos jurídicos. La construcción de alternativas a la política social neoliberal requiere que el reconocimiento de los derechos sociales se articule con la convicción de que su cumplimiento es una responsabilidad colectiva realizable sólo a través de la acción pública.

Pero si bien todos los gobiernos que se autodefinen de izquierda o centro-izquierda, al menos discursivamente, han reconocido la responsabilidad social del Estado con relación a los derechos sociales, en la práctica, la forma de asumir esa responsabilidad y por ende de la orientación y prioridades de la política social difieren de manera significativa, presentando tanto continuidades como rupturas con el régimen de política social neoliberal.

CAPÍTULO IV

CONTINUIDADES Y RUPTURAS

Para completar el panorama general de la política social en la historia reciente de América Latina que hemos venido construyendo, en este último capítulo presentaremos algunos elementos y consideraciones con relación a la definición y orientación de la política social que los gobiernos surgidos de fuerzas de izquierda y centro-izquierda están impulsando, como parte del esfuerzo que ofrecieron realizar para frenar y revertir los efectos del neoliberalismo en sus respectivos países.

En la definición de una nueva orientación de la política social los gobiernos surgidos de fuerzas de izquierda y centro-izquierda tuvieron que partir de una situación en la que la noción de responsabilidad social del Estado fue sustituida por la idea de brindar a los individuos “oportunidades” para integrarse y competir en el mercado y en la que la privatización, la focalización y la descentralización se combinan como piezas de un modelo dominante en el ámbito de lo social.

Frente a ello han ido definiendo prioridades y lineamientos con relación a la articulación entre política económica y política social (especialmente en lo que se refiere al empleo, al salario y a la asignación y orientación del gasto social); a la prioridad de la acción pública o privada en la administración y prestación de servicios; y a la universalidad o focalización como orientación prioritaria de las acciones de gobierno.

Pero a diferencia de lo ocurrido con el esquema neoliberal, que llevó a que prácticamente en todos los países latinoamericanos se instrumentaran los mismos mecanismos para la residualización de la política social, los lineamientos y

acciones puestas en marcha por estos nuevos gobiernos no responden a una estrategia común ni configuran un modelo uniforme.

En las decisiones tomadas es posible identificar diferentes formas de entender y asumir la responsabilidad social del Estado, con base en las cuales se han establecido los programas y acciones prioritarios; definiciones que tienen implicaciones significativas con relación a las posibilidades de avanzar en un efectivo ejercicio de los derechos sociales, del abatimiento de las desigualdades y de la inclusión social.

1. Sobre la articulación de la política económica y la política social

La articulación entre la política económica y la política social es quizá el aspecto en el que con mayor claridad se reflejan las posibilidades de incidir en un relativo corto plazo en el bienestar de la población. La orientación de la política económica define las posibilidades de creación de empleo y de recuperación del salario real, así como la asignación y orientación del gasto social, aspectos centrales que apuntan hacia el establecimiento (o no) de nuevas prioridades en cuyo centro estén el bienestar y la equidad social.

Aunque en términos generales en la orientación de la política económica de los gobiernos que sustentaron su triunfo en un discurso antineoliberal no pareciera haber rupturas claramente definidas con el esquema que critican, una rápida revisión de las principales medidas adoptadas por ellos permite identificar la forma en que han buscado articular la política económica y la política social, para hacer frente a los más apremiantes problemas sociales buscando dar respuesta a sus ofrecimientos en el ámbito de lo social.

En el estudio de la política económica y social en Chile los autores consultados no refieren un cambio sustancial de la orientación y lineamientos de éstas durante los gobiernos de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet con respecto a

los dos gobiernos anteriores, en general toman como un bloque para el análisis a los cuatro gobiernos de la Concertación.

Manuel Castells (2005) sostiene que a partir de 1990, al finalizar el gobierno militar, se inició en Chile la instrumentación de un modelo de desarrollo al que denomina *democrático liberal incluyente*. Este nuevo modelo, afirma, al igual que el anterior pone énfasis en el mercado y en la apertura económica internacional como elemento esencial del crecimiento económico, pero, siendo un modelo de desarrollo gestionado a partir de un Estado democrático resultante de la libre elección de los ciudadanos, implementa políticas públicas encaminadas a la inclusión del conjunto de la población en los beneficios del crecimiento. Dicha inclusión tiene lugar especialmente por medio de una política fiscal redistributiva y de políticas públicas orientadas a la mejora de las condiciones de vida de la población a través de la educación, la salud, la vivienda, la infraestructura de servicios, los equipamientos sociales y culturales y las ayudas y subsidios a las personas necesitadas.

Haciendo otra valoración Philipp Boetzelen (s/f) considera que si bien con los gobiernos de la Concertación el concepto teórico de la política social y la estrategia de combate a la pobreza difieren del anterior, en la práctica se prosigue con y se perfeccionan los elementos del modelo de política social aplicado por el régimen militar; los gobiernos de la Concertación, señala, se propusieron compatibilizar, al interior de una economía capitalista de libre mercado y en un marco de equilibrio macroeconómico, el crecimiento económico de largo plazo basado en la empresa privada y la orientación exportadora, con el mejoramiento de las condiciones distributivas y el combate a la pobreza.

En esa misma dirección Mario Lanzarotti (2004) señala que cuando asumió el primer gobierno democrático la institucionalidad económica correspondía fundamentalmente a la indicación neoliberal, pero había un *adendum* inesperado de pobreza e insuficiencias en la oferta de bienes y servicios sociales: educación, salud, vivienda, seguridad social. Frente a ello la opción de los gobiernos no ha

sido un cuestionamiento frontal del modelo heredado, sino la tentativa de introducir en él una fuerte dimensión social. A partir de esa convicción se atribuyó inicialmente a la política social una función de “pago de la deuda social” considerada como una política de corto plazo y fundamentalmente implementada a través de programas focalizados de combate a la pobreza; paulatinamente esta perspectiva fue modificándose y la orientación que terminó por imponerse, en una perspectiva de largo plazo, fue la de “inversión social”.¹

La decisión de no hacer modificaciones sustanciales en la orientación de la política económica, aunada a las condiciones de oposición empresarial, han llevado a los gobiernos de la Concertación a actuar de manera limitada especialmente en el ámbito del mercado de trabajo.

Los regímenes democráticos heredaron de la dictadura militar una normativa restrictiva establecida con la Reforma Laboral de 1979: límites estrechos a la actividad sindical, a la negociación colectiva y al derecho de huelga, aunado a la desregulación de las condiciones de despido y la reducción de su costo para los empleadores. Durante los años noventa se introdujeron una serie de cambios correctivos que sin embargo no lograron superar las situaciones negativas que emergieron durante los años ochenta.

En 2001, durante el gobierno de Ricardo Lagos, se promulgaron nuevas modificaciones a la legislación laboral y se creó un limitado seguro de cesantía².

¹ “Se trataba de favorecer a través del gasto público —del gasto social— la acumulación de capital humano de los individuos, para capacitarlos a salir adelante por el esfuerzo propio. ... La *inversión social*, al facilitar el acceso a la educación, a la salud, al alojamiento, busca minimizar esa sub-inversión y favorecer así una dinámica según la cual, al mejorar su situación, los individuos contribuyen al proceso de crecimiento general”. (Lanzarotti;2004,133-134)

² “Las características del seguro de cesantía creado en 2001 son una ilustración clara de los efectos de la transacción parlamentaria. Tanto por su arquitectura como por lo modesto de los beneficios otorgados, el mecanismo acordado traduce un compromiso difícil entre la filosofía de la responsabilidad individual y la de la solidaridad social. ...Se trata de una combinación de ahorro individual del trabajador con un esquema solidario al que concurren las empresas y el Estado. La parte solidaria interviene de dos maneras. En primer lugar, la empresa cotiza para complementar las cuentas de ahorro individuales de

Entre las principales reformas realizadas destacan la reducción progresiva de la jornada laboral a 45 horas semanales; algunas medidas tendientes al fortalecimiento de los sindicatos, de la negociación colectiva y de la huelga; modificaciones a las condiciones de despido y aumento del monto de las multas por despidos injustificados; y mecanismos para reforzar la capacidad fiscalizadora del gobierno en lo referente al respeto de la normativa laboral. (Lanzarotti;2004)

En ese periodo se realizó también una reforma en los sistemas de pensiones a través de la cual los sistemas contributivos de acumulación individual, administrados por instituciones privadas especializadas, se complementaron con pensiones no contributivas para los que no tuvieran capacidad de pago y para aquellos cuyas densidades de cotización resultaran insuficientes para alcanzar una pensión mínima; en ambos casos éstas son garantizadas por el Estado y financiados con fondos públicos.³ (Tokman;2006).

Las modificaciones realizadas en el ámbito del mercado de trabajo, aunque sin duda significan un avance con respecto a las fuertes restricciones impuestas por la dictadura militar, no han modificado de manera significativa la situación de los trabajadores y, al mismo tiempo, la continuidad en la política económica ha imposibilitado resolver los problemas de desempleo e informalidad. De acuerdo a la CEPAL (2006) la tasa anual media de desempleo urbano en Chile pasó de 6,4 en 1998 a 9,8 en 1999, año a partir del cual empezó a descender ligeramente

sus asalariados. En segundo lugar, se crea un Fondo Solidario alimentado a la vez por el Estado y las empresas. Este Fondo sólo interviene si los recursos acumulados en la cuenta individual del trabajador son insuficientes para financiar el pago de las prestaciones definidas. Tales prestaciones son relativamente modestas: no pueden sobrepasar el equivalente a dos meses de remuneración, con un tope máximo de aproximadamente 700 dólares y un mínimo de 325” (Lanzarotti;2004,149)

³ Al respecto, en febrero de 2007, durante su visita a México, Michelle Bachelet señaló que en materia de pensiones su país tenía que rectificar para garantizarles un mínimo de solidaridad a los que han entregado sus vidas al trabajo, refiriéndose a la posibilidad de retornar a un sistema de mayor participación estatal para lo cual tiene previsto enviar un proyecto al Congreso de su país.

hasta llegar a 8.0 en 2005.⁴

Hasta el momento no parecen perfilarse cambios significativos en la orientación de la política económica en Chile, país que con cierta frecuencia ha sido considerado por algunos organismos internacionales como el modelo a seguir porque manteniendo los lineamientos generales de la estrategia neoliberal ha logrado un sostenido crecimiento económico y una sostenida disminución de la pobreza.

De acuerdo con distintas fuentes durante la década de los años noventa mejoraron casi todos los indicadores sociales y en el *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2005*, la CEPAL hace énfasis en que Chile es el único país de la región que con base en el crecimiento económico ha logrado reducir la pobreza de manera sostenida desde 1990. Entre 1990 y 2000 la pobreza se redujo en 18 puntos porcentuales, pasando de 38.6% a 20.6% de la población; el número de pobres disminuyó en dos millones de personas, situándose en el año 2000 en 3.1 millones; y la indigencia disminuyó en más de siete puntos, situándose en 5.7% de la población, lo que equivale a cerca de 900 mil personas.⁵

La disminución de la pobreza debe atribuirse al fuerte crecimiento económico registrado durante la década de los años noventa en la que el ingreso por habitante aumentó en más de 60% y el salario mínimo real en 80%. Sin embargo, al iniciar el nuevo milenio la pobreza absoluta se encontraba en niveles similares a los que existían hace treinta años cuando el ingreso por habitante era muy inferior y en ese mismo periodo la desigualdad no sólo fue alta, sino que permaneció constante según el coeficiente de gini y se agravó según otros indicadores. (Lanzarotti;2004).

⁴ De acuerdo a la CEPAL (2007) reporta que la tasa de desempleo abierto en Chile que de 1999 a 2003 se mantuvo en 10.1 descendió a 7.8 en 2006.

⁵ De acuerdo a la CEPAL (2007) la tendencia a la disminución del porcentaje de personas bajo la línea de pobreza en Chile continuó durante los últimos años llegando al 13.7% en 2006.

Es decir, pese a la disminución de la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso no ha sufrido en Chile modificaciones importantes. De acuerdo a la CEPAL (2005) Chile se encuentra aún entre los países de América Latina con mayor grado de desigualdad; en el periodo 1998/1999 el coeficiente de gini fue de 0.560; en 2000/2002 de 0.559 y en el periodo 2003/2005 de 0.550

Néstor Kirchner asumió la presidencia de Argentina en mayo de 2003 con el reto de remontar la crisis económica y política que desde las últimas semanas del año 2001 había señalado un punto límite dentro de la aplicación del modelo neoliberal en Argentina.⁶ Desde el inicio de su gestión se planteó como objetivo fundamental la reconstitución de la economía nacional y la salida de la crisis de la deuda externa. Reestableció un tipo de cambio competitivo y afrontó con “mano dura” pero con mucha prudencia los reclamos de pago del FMI, el BM y los inversionistas externos. Al mismo tiempo impulsó un favorable tratamiento de cuestiones que podrían ser calificadas como progresistas, especialmente en el campo de los derechos humanos⁷ y, en forma más matizada, en la política interior.

Con relación a los más apremiantes problemas sociales que aquejaban a la población argentina, Kirchner señaló desde el principio de su gestión la necesidad de una mayor participación del Estado y la prioridad de la política económica para hacerles frente. En función de ello su gestión ha incluido una mezcla de políticas ortodoxas y heterodoxas, en las que el objetivo de garantizar la “sanidad” de la macroeconomía e impulsar las exportaciones agrícolas e industriales, se combina

⁶ “... el experimento neoliberal no sólo había empobrecido al 80% del pueblo argentino, arruinado sus industrias, llevado a más de una cuarta parte a la bancarrota o al borde de ella, y robado los ahorros de la clase media, sino que había socavado los fundamentos mismos de la economía capitalista. Además del incremento de las desigualdades, la política neoliberal llevó al saqueo de la economía con la ilegal/legal transferencia de cientos de miles de millones de dólares al exterior, hacia inversiones externas, cuentas de ahorro, bienes raíces y letras de cambio.” (Petras y Veltmeyer; 2003,103)

⁷ En este campo tomó importantes medidas como la necesaria remoción de la cúpula militar y de la Suprema Corte adicta al menemismo, junto con el impulso de la derogación de las leyes de amnistía a los responsables de crímenes cometidos durante el último gobierno militar (Kersfeld;2005)

con una mayor participación del Estado apoyando a las pequeñas y medianas empresas nacionales⁸ lo que, aunado a una módica reactivación salarial, apuntaló el mercado interno.

Con las medidas impulsadas, después de tres años en que el PIB había registrado tasas anuales de variación de signo negativo (-4.4% en 2001 y -10.9% en 2002), a partir del año 2003 el crecimiento económico parece haber remontado la fuerte caída ocasionada por la crisis y las tasas de crecimiento de los últimos años han sido de 8.8% en 2003; 9.0% en 2004 y 9.2% en 2005 y 8.5 en 2006. (CEPAL; 2007)

El mayor crecimiento económico, aunado a un mayor control del gasto y a los mecanismos puestos en marcha para aumentar la recaudación del gobierno, permitieron en corto tiempo mejorar las condiciones de la clase media que se constituyó a partir de entonces como la mayor base de apoyo del gobierno de Kirchner.

La mayor recaudación permitió también aumentar el nivel total del gasto público orientando este incremento particularmente hacia el gasto social: mayor asignación de recursos a las provincias para financiar programas sociales, incorporación de los montos necesarios para cumplir con los compromisos del Fondo de Incentivo Docente, incremento del gasto en salud, y, principalmente, mayor presupuesto para el *Plan Jefas y Jefes de Familia*⁹, programa focalizado

⁸ “Quizá por fuerza de las circunstancias, hoy asistimos en la Argentina, a un importante proceso de creación de empresas pequeñas y medianas y a un mejoramiento más que interesante de los indicadores al interior de las empresas empujados fundamentalmente por el incentivo a la exportación y por el proceso de sustitución de importaciones que vuelven a hacer rentable la generación de bienes y servicios en el mercado local.” (Simone;2005,182)

⁹ El *Plan Jefas y Jefes de Familia*, al que se le entrega la mayor cantidad de recursos destinados al área social y que se ha convertido en uno de los puntales de la política social del gobierno de Kirchner, es un programa focalizado de transferencia directa de recursos; atiende a personas desocupadas mayores de 18 años, con al menos un hijo menor de 18 años (o con hijos con discapacidad de cualquier edad). A cambio los beneficiarios deben realizar “contraprestaciones”, es decir un trabajo asignado por el programa al cual deben dedicar diariamente entre cuatro y seis horas; asimismo los hijos

puesto en marcha el año 2002 por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para hacer frente al grave problema del desempleo. (CIPPEC;2004)

Con relación al sistema de pensiones parcialmente privatizado en el periodo anterior, en febrero de 2007 el Congreso aprobó la modificación propuesta por el ejecutivo. La reforma incluye un aumento a los montos mínimos de las pensiones, el ofrecimiento de una jubilación anticipada por desempleo y moratorias a los trabajadores que no hubieran realizado aportes en el pasado. Asimismo, el proyecto aprobado elimina la prohibición de que los trabajadores se pasen del sistema de capitalización al de reparto, suprime la inscripción automática de los trabajadores a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP)¹⁰ y establece topes para el cobro de comisiones.

La reactivación del crecimiento económico, el nuevo impulso a las pequeñas y medianas industrias orientadas al mercado interno y el programa *Plan Jefes y Jefas de Familia* (cuyos beneficiarios estadísticamente no se consideran desempleados) contribuyeron a que la tasa de desempleo abierto, de acuerdo a la CEPAL (2007), se redujera de 19.0% en 2003 a 10.5% en 2006.

Asimismo, el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza e indigencia se redujo considerablemente pasando, la primera de 45.4% en 2002 a 26.0% en 2005 y la segunda de 20.9% a 9.1% (CEPAL 2006^a).

El coeficiente de Gini también disminuyó ligeramente pasando de 0.578 en el periodo 2000/2002 a 0.526 en el periodo 2003/2005, disminución que está relacionada principalmente con una leve mejoría en los ingresos de las clases

en edad escolar deben ser alumnos regulares y cumplir con el calendario de vacunación.

¹⁰ Según la norma anterior, quien ingresaba a su primer empleo contaba con 90 días para elegir entre el sistema de reparto o el de capitalización; transcurrido el plazo, el trabajador que no había optado quedaba automáticamente afiliado a una AFJP. Actualmente hay casi 14 millones de jubilados, 12 millones bajo el régimen de capitalización individual creado por ley durante el gobierno de Menem; la mitad de ellos no optaron y fueron derivados automáticamente a ese régimen. Con la reforma, sus aportes irán automáticamente al régimen estatal.(Valente;2007)

medias.¹¹ Sin embargo, Argentina también sigue considerada por la CEPAL (2006^b) como un país con un alto nivel de desigualdad donde el quintil más pobre de la población recibió el año 2005 tan sólo el 3.5% del ingreso total, mientras que el quintil más rico se apropió del 57.2% del mismo.

La continuidad de las políticas instrumentadas y de una mayor definición de la política económica hacia el fortalecimiento del mercado interno, sin descuidar las exportaciones y el equilibrio macroeconómico, parece ser el camino que se seguirá después del triunfo electoral de Cristina Fernández de Kirchner en las elecciones de octubre de 2007.

El programa de campaña de Lula para las elecciones que lo llevaron al gobierno de Brasil en octubre de 2002 tuvo dos ejes centrales: promover el desarrollo social a través de incentivar el crecimiento económico e instrumentar una política de distribución de la riqueza más justa; planteamientos que de inmediato fueron apoyados por amplios sectores de la población empobrecida.

Sin embargo a lo largo de su campaña Lula estableció una serie de alianzas buscando capitalizar los rompimientos en el bloque dominante y ampliar así las posibilidades de un triunfo electoral. Un momento clave en ese proceso fue la incorporación del empresario textil José Alencar como su compañero de fórmula para la vicepresidencia de la República, lo que facilitó el acercamiento y apoyo de sectores empresariales (principalmente industriales inconformes con la supremacía de los sectores financieros) y de miembros de la élite política críticos al gobierno de Cardoso pero tradicionalmente opositores del PT. (Rodríguez;2006)

Como parte de esa misma estrategia durante la propia campaña electoral Lula perfiló, desde una posición pragmática, lo que sería la orientación general de su política económica al llegar al gobierno:

El documento central de esta nueva actitud política se plasma en la *Carta al Pueblo Brasileño* donde se asumen dos compromisos básicos en la

¹¹ La distribución del ingreso de los quintiles 2, 3 y 4 pasaron de 1990 a 2005 de 7.3% a 7.8%, de 11.7% a 12.3% y de 19.1% a 19.3% por ciento del ingreso total respectivamente. (CEPAL;2006^b)

estrategia de transición hacia un modelo económico alternativo: 1) honrar todos los contratos de la deuda y los acuerdos internos y externos; 2) preservar el superávit primario para evitar que la deuda interna aumente y vulnere la capacidad de gobierno de cumplir sus compromisos. (Rodríguez;2006,122)

Así, desde el inicio de su mandato, el gobierno de Lula se ha movido entre dos tensiones: la esperanza por el cambio y la continuidad requerida para dar cumplimiento a sus compromisos.¹² Los compromisos adquiridos, la herencia económica, las inercias institucionales y las resistencias políticas del neoliberalismo, en un país altamente integrado a la economía global, han hecho que el proceso de cambio político brasileño sea más sinuoso y lento de lo esperado por el electorado petista.

Hoy prácticamente existe consenso en que, al menos durante su primer mandato, el gobierno de Lula básicamente no modificó las líneas maestras del programa neoliberal de su antecesor. Los objetivos centrales han sido avanzar hacia la estabilidad macroeconómica, controlar la inflación, mantener la estabilidad monetaria, garantizar el pago de la deuda y fortalecer el modelo de acumulación basado en las exportaciones y centrado en el mercado internacional.¹³

La aplicación de “soluciones” neoliberales a la crisis que fue vista en primer momento como una “herencia maldita” del gobierno de Cardoso, resultó desanimadora, pero comprensible para la opinión pública durante los

¹² Tensiones que se perciben ya en su discurso de toma de posesión como presidente de la República: “Cambio, esta es la palabra clave, este fue el gran mensaje de la sociedad brasileña en las elecciones de octubre de 2002. La esperanza finalmente venció al miedo y la sociedad brasileña decidió que era el momento de recorrer nuevos caminos. ... Vamos a cambiar, sí. Cambiar con decisión y cuidado, humildad y osadía; cambiar teniendo conciencia de que el cambio es un proceso gradual y continuo, no un simple acto de voluntad, no un arranque voluntarista. Cambio por medio del diálogo y la negociación, sin atropellos o precipitaciones para que el resultado sea consistente y duradero”. (Lula;2003,190)

¹³ Para el año 2005 la inflación había sido reducida a una media del 8.65%, inferior a los 12.65% del periodo de gobierno de Cardoso; y el *riesgo país*, que en el último año del gobierno anterior había roto la barrera de los 2.400 puntos, retrocedió sustancialmente ubicándose a inicios de 2005 en 430 puntos. (Genro;2005)

primeros meses del gobierno. Sin embargo, a lo largo del primer año de gobierno y durante el segundo, no se han dado signos de re-orientar el camino, al contrario, se ha definido ya abiertamente que no habrá variaciones en la política macroeconómica, y con ello se ha cancelado, casi completamente la posibilidad de implementar una política post-neoliberal.” (Rodríguez;2006;126)

Pero al mismo tiempo el gobierno tomó una serie de medidas concretas entre las cuales destaca el aumento a los salarios mínimos por arriba de la inflación (incrementos de 8.5% en 2005 y de 16% en 2006), el impulso a la electrificación rural y el fomento a los microcréditos para apoyar a la mediana y pequeña industria.

Asimismo se mantuvo el seguro de desempleo y se amplió el financiamiento a programas de apoyo a los trabajadores a través del Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio y del Fondo de Amparo del Trabajador, establecidos durante el gobierno de Cardoso y se pusieron en marcha una serie de programas orientados a incidir en el mercado laboral.

Se trata de ambiciosos programas que buscan incluir a la mayor parte de la población pobre y que se instrumentan a través de las dependencias del gobierno que en el caso de Brasil, a diferencia de lo ocurrido en otros países latinoamericanos, no se vieron afectadas drásticamente durante el periodo anterior. Entre los programas que buscan impulsar la creación de nuevos empleos y promover una situación más justa para los trabajadores destacan: El *Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)*¹⁴, el *Programa Nacional de Economía*

¹⁴ El PETI, establecido en febrero del 2002, está orientado a hacer cumplir la recomendación de la Organización Internacional del Trabajo que establece los 16 años como edad mínima para la admisión en el empleo o trabajo. El programa se puso en marcha prioritariamente en las minas y canteras, industrias manufactureras, construcción, servicios de electricidad, gas y agua, saneamiento, transporte y comunicaciones, plantaciones y otras iniciativas agrícolas que producen principalmente para el comercio. (Kon;2005) De acuerdo a la página web del gobierno de Brasil, 930.800 niños fueron beneficiados por este programa en 2004, separándolos del trabajo, recibiendo un apoyo económico mensual y estimulando su incorporación al sistema educativo.

Solidaria (PNES)¹⁵ y el *Programa Nacional Primer Empleo* (PNPE)¹⁶.

En lo que se refiere al gasto social si bien ha habido un incremento éste no ha sido significativo con relación al PIB y de acuerdo con algunos estudios el gasto social por habitante el año 2004, en términos reales, era equivalente al del año 2001 (Pochmann;2005). Cabe señalar, sin embargo, que buena parte del gasto social se ha destinado a los programas *Hambre Cero* y *Bolsa Familia*¹⁷, destinados a la población en situación de pobreza y que constituyen las principales acciones del gobierno en el ámbito de lo social.

Hasta ahora no se ha logrado un crecimiento sostenido aunque sin duda en los últimos años se ha registrado una importante mejoría. De acuerdo a la CEPAL (2007^a) las tasas anuales de variación del PIB durante el gobierno de Lula han sido las siguientes: 1.1 en 2003; 5.7 en 2004; 2.9 en 2005 y 3.7 en 2006.

El impulso al crecimiento económico y los programas orientados al mercado

¹⁵ El PNES fue puesto en marcha en junio de 2003 con el objetivo de combatir la exclusión social y la indigencia, a través de la inserción de trabajadores en la producción social por medio de formas variadas de trabajo autónomo, individual y colectivo. El programa involucra la participación de agencias de fomento y financiamiento como el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (Bndes) y una red de gestores municipales y estatales de la economía solidaria. (Kon;2005,173)

¹⁶ El PNPE inició su operación en octubre de 2003 con la finalidad de generar oportunidades de trabajo remunerado para jóvenes sin experiencia laboral anterior. Está dirigido a jóvenes de 16 a 24 años, desempleados o precariamente ocupados, dando prioridad para su incorporación a puestos de trabajo formal a los jóvenes miembros de familias con un ingreso mensual *per cápita* de hasta medio salario mínimo. El gobierno da un apoyo anual a las empresas por joven contratado, y todos los participantes en el programa deben necesariamente estudiar, para ello el programa ofrece posibilidades de capacitación técnica, formación ciudadana y facilita el acceso a las instituciones de educación pública.

¹⁷ La iniciativa *Hambre Cero* se puso en marcha al acceder Lula al gobierno en enero de 2003 con el objetivo de brindarle a cada brasileño la oportunidad de comer tres veces al día. El programa incluye la creación de comedores populares, la formación de cooperativas de consumo, meriendas escolares, apoyo a la producción rural, los programas de apoyo al empleo, etc. pero su principal componente es la transferencia directa de recursos que a partir de octubre de 2003 se realiza a través del Programa Bolsa Familia, al que se destina la mayor parte del presupuesto del proyecto Hambre Cero.

de trabajo han permitido iniciar un proceso de formalización del empleo, especialmente en las áreas metropolitanas, disminuyendo la tasa anual media de desempleo disminuyó de 11.1 en 2003 a 9.5 en 2006. (CEPAL;2007)

Durante el primer periodo de gobierno de Lula el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza en Brasil disminuyó ligeramente al pasar de 37.5% en 2001 a 33.3% en 2006 y el porcentaje de personas en situación de indigencia se redujo de 13.2 a 9.0 en el mismo periodo. (CEPAL;2007)

Sin embargo poco se avanzó en lo que fuera uno de los ejes de la campaña electoral: garantizar una mejor distribución del ingreso. Aunque el coeficiente de Gini que en 1999 era de 0.640 disminuyó a 0.613 en 2005 registrando una leve mejoría, ese mismo año el quintil más pobre de la población recibió tan sólo el 2.5% del ingreso total, mientras que el quintil más rico recibió el 65.6% (CEPAL;2006^b).

El gran apoyo popular puesto de manifiesto en su reelección le brinda a Lula la oportunidad de reorientar el camino seguido hasta ahora y avanzar con paso más firme en la dirección ofrecida.

En el caso de Venezuela se ha señalado que también el gobierno de Chávez repite una política fiscal y monetaria ortodoxa, paga puntualmente la deuda externa, incrementa la participación del capital transnacional y renueva el ciclo de importaciones baratas para satisfacer el mercado interno; aspectos que, se afirma, señalan una clara línea de continuidad con la estrategia neoliberal.¹⁸

Matizando esta interpretación otros investigadores, como Dick Parker (2003) consideran que el gobierno, “con razón o sin razón”, se propuso buscar la estabilidad macroeconómica como condición necesaria para empezar a introducir su “agenda alternativa”, estableciendo, especialmente a partir del año 2003, una serie de medidas que indican una clara ruptura con el periodo anterior. El más claro ejemplo de ello es el proceso desatado con relación al principal pilar de la

¹⁸ Cfr., entre otros, Petras 2007 y Ramírez;2007

economía venezolana: el petróleo.

Además de una serie de medidas de racionalización del gasto, los costos y los aportes y los planes de Petróleos de Venezuela (Pdvsa), los esfuerzos iniciales se orientaron a fortalecer la OPEP y a lograr una rápida recuperación de los precios del petróleo en el mercado mundial.¹⁹ Paralelamente se impulsaron medidas que buscaban recuperar el papel rector del gobierno (que prácticamente se había perdido en el periodo anterior) en la formulación y ejecución de la política energética. A través de la Ley de Hidrocarburos de noviembre de 2001 se establecieron los principios generales que regirían las relaciones con los inversionistas extranjeros y se frenó la tendencia a la privatización de Pdvsa. El siguiente paso, que resultó mucho más difícil, fueron las reformas al interior mismo de la empresa cuyo momento más crítico fue el paro petrolero iniciado en diciembre de 2002.²⁰

Fue precisamente durante el paro cuando la Asamblea Nacional aprobó la Ley de Seguridad Social que establece la cobertura universal, el sistema de financiamiento colectivo y el manejo del mismo por el Estado. Aunque el sector privado no está excluido, su participación está limitada a aquellas instituciones que

¹⁹Con la recuperación de los precios y el correspondiente aumento de los ingresos fiscales, se introdujo una reforma al Fondo de Inversión y Estabilización Monetaria, con el propósito de suavizar el impacto de posibles caídas de los precios en el futuro y para proporcionar una mayor estabilidad a los ingresos fiscales. Al mismo tiempo, se engavetaron las propuestas electorales de cuestionar la deuda externa y se adoptó una política económica diseñada para preservar las reservas internacionales, aparentemente con el propósito de protegerse contra las potenciales presiones del FMI. Paralelamente se intentó controlar la inflación y lograr una mayor estabilidad económica interna. Esta política económica “conservadora” llevó a la apresurada conclusión de que “el balance es neoliberal” y a los temores de que el régimen iba a recorrer un camino similar a los de Fujimori y Menem. (Parker;2003,99)

²⁰ “De hecho, la creación de las bases legales para reformar la empresa en noviembre de 2001 sería antesala de una lucha frontal con el tren ejecutivo de la empresa que llevaría a la “Gente del Petróleo” a la primera línea en la lucha política por derrocar a Chávez, pasando por su participación (discreta) en el paro empresarial del 10 de diciembre de 2001, su papel catalizador del conflicto que culminara en el golpe de abril de 2002 y su papel central en el paro de diciembre, lo que finalmente llevó a su derrota y abrió la puerta a la reorganización que buscaba el gobierno.” (Parker;2003,100)

funcionan sin fines de lucro. “Con esta medida, se establece, de una vez, que la responsabilidad por la seguridad social de los ciudadanos queda en manos del Estado y no se somete a una lógica mercantil” (Parker;2005,106). La población asegurada en el Instituto Venezolano de Seguridad Social (IVSS) con relación a la población económicamente activa se incrementó de 21% en 1999 a 30.6% en 2005 y durante el mismo periodo, la población beneficiaria del IVSS con respecto a la población total pasó del 34.0% al 54.9%(www.sisov.mpd.ve)

Después de cuatro años de fuertes confrontaciones el gobierno logró imponerse en la conducción de Pdvsa y se definió con mayor claridad su política para la empresa. Por un lado, se aceptó la necesidad de asociarse con el capital privado, cuidando de mantener el papel rector del Estado, así como un ambicioso programa de ampliación de la capacidad productiva con la participación de inversionistas extranjeros. Paralelamente Pdvsa ha ido adoptando una política de ampliación del papel del empresariado nacional en el suministro de bienes y servicios para la industria y el diseño de programas de participación de las cooperativas y las comunidades organizadas para que asuman los servicios y operaciones en materia de distribución de combustible, servicios de mantenimiento, alimentación, dotación de uniformes, herramientas, trabajos menores y todo lo que genera trabajo alrededor de la industria petrolera. (Parker;2003)

A partir de febrero de 2003 el gobierno decretó el control de cambio de divisas y el control de precios y de bienes y servicios. Medidas que permitieron frenar la inflación, la devaluación, la fuga de capitales y la especulación de productos de primera necesidad después del paro opositor. Asimismo se han implementado políticas dirigidas a fortalecer la llamada “economía social” a través de la formación de cooperativas y programas de microcréditos dirigidos a las empresas familiares de escasos recursos; acciones que inicialmente fueron concebidas como soluciones parciales para resolver los graves problemas de desempleo y subempleo, más que como alternativas cruciales para un cambio de

rumbo de la política económica, pero que en los últimos años han tenido un crecimiento exponencial.

Sería hasta el año 2004 en que las medidas adoptadas y el control del ejecutivo de la empresa petrolera se vieran reflejadas en un incremento del PIB (18.3 en 2004; 10.3% en 2005 y 10.3% en 2006) después de varios años en los que registró tasas negativas (CEPAL;2007^a). Los efectos de la expansión económica, que a partir del año 2006 ha sido impulsada principalmente por el crecimiento del sector no petrolero, se tradujeron también en una disminución de desempleo global y en una recuperación de las remuneraciones reales: la tasa de desempleo abierto bajó de 16.8% en 2003 a 11.4% en 2005 y a 9.3% en de 2006 (CEPAL;2007)

Asimismo se han tomado medidas para restituir el salario mínimo y para homologar el salario mínimo rural con el urbano. El salario mínimo rural pasó de 120,000 bolívares en 1999 a 614,790 bolívares en 2007 y el salario mínimo rural en ese mismo periodo pasó de 108,000 bolívares a 614,790²¹. El gobierno decretó un incremento del salario mínimo del 26% a partir del 1º de mayo de 2005 y dos ajustes del sueldo mínimo en 2006, el primero del 15% y el segundo del 10%, (CEPAL;2006)

El gasto social como porcentaje del PIB pasó de 8.2% en 1988 a 13.6% en 2006, registrando incrementos en casi todas las áreas: en educación el gasto social como porcentaje del PIB pasó de 3.4% a 5.1%; en salud de 1.36% a 1.82%; en seguridad social de 1.4% a 3.6% y en desarrollo social de 0.88% a 1.05% (www.sisov.mpd.ve)

El incremento sostenido al gasto social ha permitido al gobierno de Chávez fortalecer y ampliar las instituciones encargadas de brindar servicios básicos gratuitos e impulsar una reconfiguración de la política social tomando como eje la

²¹ De acuerdo a los datos del Sistema integrado de indicadores sociales de Venezuela (www.sisov.mpd.gob.ve)

inclusión social, especialmente a través de las llamadas *Misiones Sociales*²².

De acuerdo con la CEPAL (2007) el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza disminuyó de 49.4 en 1999 a 30.2 en 2006 y en el caso de la indigencia se pasó de 21.7% a 9.9% en el mismo periodo. Pero con relación a la distribución del ingreso no se registran hasta el momento cambios significativos; el coeficiente de Gini disminuyó muy levemente pasando de 0.498 en 1999 a 0.490 2005, sin presentar, hasta ese año, cambios significativos en el porcentaje del ingreso que perciben cada uno de los quintiles de la población.²³

Los ingresos petroleros y el establecimiento de controles de capital han permitido al gobierno bloquear el poder de veto del capital especulativo y de las instituciones financieras transnacionales. Los reiterados fracasos de las fuerzas de la oposición han reducido el peso de los tradicionales intereses privados en la estructura de gobierno. Se ha avanzado en la nacionalización de importantes empresas y recursos y el gobierno sigue insistiendo en fomentar la actividad empresarial local, sobre todo de la pequeña y mediana industria. En la actualidad pareciera que las perspectivas de avanzar en una efectiva transformación de la política económica no está clausurada. (Ramirez;2007 y Parker;2003)

2. Orientación y prioridades de la intervención del Estado

En congruencia con los lineamientos de la política económica y sin perder de vista el nuevo énfasis en la cuestión social, cada uno de esos gobiernos han definido la orientación y prioridades de la política social tomando como punto de partida, al menos discursivamente, el reconocimiento de los derechos sociales y la responsabilidad del Estado con relación a su ejercicio.

²² Se trata de programas con carácter universal, no condicionado, a través de los cuales se prestan servicios gratuitos o subsidiados y se proporcionan transferencias, principalmente en especie, con un despliegue territorial que incluye todos los barrios y localidades del país.

²³ En el Panorama Social de América Latina 2007, la CEPAL reporta una nueva disminución en el coeficiente de Gini en Venezuela ubicándolo en 0.441 para el año 2006.

El aspecto en el que se reflejan con mayor claridad las continuidades y rupturas con el régimen de política social neoliberal que esas definiciones implican, es la forma en que los gobiernos han asumido la responsabilidad social del Estado considerándola (o no), en la práctica, como la obligatoriedad de prestar servicios sociales básicos con carácter universal y de forma gratuita. Para revertir el proceso de residualización de la política social pareciera necesario fortalecer y democratizar las instituciones públicas encargadas de brindar esos servicios con la finalidad de revertir su deterioro, ampliar la cobertura y garantizar a todos los ciudadanos una atención gratuita y de calidad.

Si bien en algunos casos se afirma que se avanzará poco a poco en esa dirección, en otros se ha asumido abiertamente que “la responsabilidad del Estado no implica necesariamente la provisión directa de estos servicios y que ésta puede ejercerse mediante la regulación adecuada de los agentes productivos de manera tal que se garantice un resultado con cobertura universal...” (Tokman;2006,164). Esa posición ha llevado, en algunos casos, a que el énfasis de la intervención estatal se haga en el establecimiento de controles a los prestadores privados de servicios y en una articulación de los subsistemas público y privado, en la que, sin eliminar el pago de los servicios, el sector público atienda preferentemente a la población en situación de pobreza extrema y el sector privado al resto de la población, de tal suerte que las diferencias de capacidad de pago se traducen también en diferencias importantes de acceso y calidad.

El caso en el que con mayor claridad se ha tomado ese camino es Chile, país donde la introducción de una dimensión social en la etapa postdictadura se ha orientado fundamentalmente hacia la reducción del alto nivel de pobreza y a favorecer el desarrollo de las capacidades de los individuos a través de la inversión social en educación, salud y vivienda, acciones que se sustentaron, especialmente durante la década de los años noventa, en un fuerte incremento del gasto público social tanto términos absolutos, como con relación al gasto público

total, con relación a la población y como porcentaje del PIB.²⁴

Los mayores recursos permitieron una reactivación de las políticas sociales buscando ampliar la cobertura de los servicios básicos y principalmente la creación de múltiples programas focalizados sobre grupos pobres prioritarios (mujeres, jóvenes, indígenas, adultos mayores, discapacitados, campesinos) impulsados a través de nuevas instancias estatales especializadas.²⁵ Sin embargo la expansión de la cobertura de los servicios básicos se ha hecho con base en una perspectiva de focalización y de prestación mixta público/privada de los servicios.

Un ejemplo de cómo se ha instrumentado esta perspectiva es el *Plan Acceso Universal a Garantías Explícitas* (AUGE) introducido por la administración de Ricardo Lagos para dar cumplimiento a la reforma del sector salud. El Plan AUGE se basa en un sistema de prestación de los servicios de salud operado en parte por el sistema de salud pública y en parte por aseguradores y prestadores privados; en ambos casos los servicios requieren el pago de cuotas (diferenciadas según quién preste el servicio) con excepción de las personas que se encuentren en niveles de indigencia, a quienes se les garantiza el acceso a los beneficios del subsistema público de manera gratuita.

Esta misma orientación en la que la responsabilidad estatal se asume fundamentalmente a través de establecimiento de mecanismos de control sobre los sectores privados y limita el papel de la acción pública a garantizar a la población en situación de pobreza el acceso a los servicios básicos, fue introducida también en la educación a través de la articulación de los subsistemas público y privado:

En Chile, la cobertura universal ha superado el nivel básico e, incluso la

²⁴ Tomando como base 1989=100, para 2001 el gasto social era de 226 y el gasto social per cápita de 191; la relación gasto social/gasto público se incrementó de 58.4 a 69.9 en el mismo periodo y el gasto social como porcentaje del PIB pasó del 12.5% en 1989 al 16.4% en 2001 (Lanzarotti;2004,140).

²⁵ Con ese fin fueron creadas tres instituciones: Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Instituto Nacional de la Juventud (INJ) y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).

enseñanza obligatoria garantizada por el estado se extendió en 2004 hasta los 12 años. Coexisten enseñanza pública gratuita y contributiva y privada contributiva a todo nivel, desde básico hasta universitario. La garantía de acceso universal no se limita a la educación pública, porque con ello se restringe la libertad de elección. Las reformas se han dirigido a ampliar el financiamiento para los alumnos a todo nivel, con independencia del tipo de establecimiento. Se mantienen, sin embargo, mecanismos que evitan el desvío de recursos públicos hacia aquellos que no lo necesitan y hacia establecimientos que discriminan en cuanto al acceso o que no acreditan el nivel de calidad requerido.

Se proveen subvenciones diferenciadas por nivel de ingreso del hogar hasta cuarto básico y una subvención homogénea hasta finalizar la enseñanza media, con exclusión de los establecimientos que discriminan en la admisión. Para todos los estudiantes que superen un cierto puntaje de la prueba nacional de ingreso a la universidad, se otorgan becas para los que provengan de hogares hasta el segundo quintil, una mezcla de becas y créditos subsidiados para los que se ubican en el tercer y cuarto quintil, y créditos avalados por las universidades y el estado para el resto. Con ello se pretende asegurar que todos los niños y jóvenes puedan acceder a la educación, incluso en los niveles superiores, con independencia de su hogar de origen, y se regulan los niveles de calidad, los costos de matrícula y los criterios de admisión, para asegurar la unicidad del sistema, con independencia de los prestatarios. (Tokman;2006, 165 y 166)

Con esa misma orientación los gobiernos de la Concertación han profundizado la descentralización administrativa y política, creando gobiernos regionales y democratizando las autoridades municipales. Sin embargo, los niveles regional y local del Estado carecen de los recursos humanos y financieros que exige una administración descentralizada, con lo que la parte correspondiente al sector público en cuanto a la prestación de servicios se ve fuertemente limitada.

Esa forma de asumir la responsabilidad estatal en la práctica ha implicado

que si bien el estado juega un rol esencial en el área social, éste se limita en muchos casos a la administración y el financiamiento de proyectos sociales y cada vez más son instituciones del sector privado las que diseñan y ejecutan los programas. Al mismo tiempo, si bien se ha ampliado la cobertura con lo que se ha registrado una mejoría en los índices educativos y de salud, las medidas adoptadas desde esa perspectiva han implicado una mayor diferenciación social en la que la mayor vulnerabilidad se traduce en primas de seguros diferenciadas y las diferencias de capacidad para pagar los servicios se reflejan en diferencias importantes de calidad, supeditando el ejercicio de los derechos sociales de la ciudadanía a las posibilidades de pago de los servicios.

El sistema de bienestar concebido de esa manera resulta ser un generador de diferenciación entre la “calidad” de la ciudadanía. En efecto hay una mayor cobertura, pero las diferencias entre la educación pública y privada no dejan de ensancharse, las diferencias entre las modernas clínicas privadas y los hospitales públicos son abismales; hay además seguridad privada, pública y personas que no pueden acceder a ningún tipo de seguridad; pensiones privadas, mínimas garantizadas por el Estado y quien no tendrá nunca una pensión, etc. “Es sobre la base de estas diferenciaciones que se generan desventajas que dan lugar a una ciudadanía de primera y segunda clase” (Saraví;2006,45)

Aunque con otro planteamiento, en el caso de Argentina la prioridad no parece ser tampoco el fortalecimiento de las instituciones públicas para brindar servicios gratuitos con carácter universal. Ciertamente se ha buscado apoyar los sistemas de educación y salud pública (a cargo de los respectivos Ministerios), especialmente asignándoles un mayor presupuesto, pero los servicios públicos también se han limitado a garantizar un piso mínimo de cobertura para atender a la población en situación de pobreza extrema.²⁶

²⁶ En su discurso de toma de posesión Kirchner delineó las acciones de política social que se realizarían a lo largo de su gobierno desde el Ministerio de Desarrollo Social: “Profundizar la contención social a las familias en riesgo, garantizando subsidios al desempleo y asistencia alimentaria. Consolidando una verdadera red federal de políticas

De acuerdo con el Ministerio de Desarrollo, la política social "...centra su mirada en el desarrollo humano haciendo eje en la persona, la familia y el territorio desde una cuestión de derechos, obligaciones y equidad, buscando la cohesión del tejido social". Y se afirma que se busca impulsar, desde el respeto a los derechos humanos y sociales, acciones que pueden inicialmente ser asistenciales pero estarán articuladas a políticas de promoción del empleo y que permitan construir una protección básica. De tal manera que la política social "prioriza la promoción de oportunidades para crear activos patrimoniales, familiares y comunitarios, fortaleciendo el capital social" (<http://www.desarrollosocial.gov.ar>)

Esta orientación de la política social se ha concretado en tres planes nacionales puestos en marcha a partir de 2003 a través de una red federal que articula las prestaciones y programas con otros organismos nacionales, provinciales y municipales, así como con actores y sectores de la sociedad civil.

El *Plan de Seguridad Alimentaria: "El hambre más urgente"* tiene como objetivos brindar asistencia alimentaria, facilitar la autoproducción de alimentos a las familias y redes prestacionales, fortalecer la gestión descentralizando fondos, brindar educación alimentaria y nutricional y desarrollar acciones dirigidas a grupos de riesgo focalizados. Los beneficiarios son familias con niños menores de 14 años, mujeres embarazadas, desnutridos, discapacitados y adultos mayores que viven en condiciones socialmente desfavorables y presentan una situación de vulnerabilidad nutricional.

El *Plan de Desarrollo Social y Economía Social: "Manos a la obra"* busca promover la inclusión social a través de la generación de empleo y de la participación en espacios comunitarios. Incluye apoyo económico y financiero a emprendimientos productivos, a cadenas productivas, a servicios a la producción y a los Fondos Solidarios para el Desarrollo; así como asistencia técnica y capacitación para pequeñas unidades de producción. El Plan está orientado

sociales integrales para que quienes se encuentran por debajo de la línea de pobreza puedan tener acceso a la educación, la salud pública y la vivienda."

prioritariamente a personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social que conformen experiencias productivas y/o comunitarias (incluidos los beneficiarios del *Plan Jefes y Jefas de Familia*).

El *Plan Familias*, que atraviesa transversalmente a los otros dos planes, busca promover los valores que “cohesionan, articulan y hacen posible una vida armoniosa en familia y en sociedad”. Comprende un plan de ingreso, pensiones asistenciales, líneas de trabajo con adolescentes y el proyecto “incluir” dirigido a los jóvenes.

De manera que la política social del gobierno de Kirchner parece ser una combinación de programas de transferencia directa de recursos condicionados, focalizados hacia la población desempleada y en condición de pobreza, con el apoyo a la producción familiar y comunitaria a través de microcréditos y acciones de capacitación para el trabajo, orientadas, como el mismo Kirchner señala, a “promover progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno”

De acuerdo con Tarso Genro²⁷ (2003 y 2005) la política social en Brasil debe entenderse en el marco de una fórmula política que el mismo Lula caracterizó como un nuevo contrato social que “profundice un proceso de democratización de las instituciones públicas y que permita una transición ordenada, permisible y negociada hacia un nuevo modelo de desarrollo político y social”.

Esta propuesta de un nuevo contrato social que busca la estructuración de una nueva mayoría social y política para el país es la posibilidad concreta que tenemos de hacer una transición sin rupturas. Y cuando digo transición sin rupturas no se trata de una visión de conciliación, sino de una visión que concilie fuerzas sociales de políticas operantes en el proceso económico y social de Brasil en un compromiso de nueva mayoría con un objetivo concreto, para llegar a algo, alcanzar un punto de convergencia,

²⁷ Tarso Genro fue alcalde de Porto Alegre en dos mandatos anteriores a la administración de Lula, Ministro de Desarrollo Económico y Social y Ministro de Educación durante el primer periodo del gobierno de Lula. Dejó el gobierno en septiembre de 2005 para asumir la presidencia del PT.

sin que las fuerzas pierdan su identidad, especificidad ni sus compromisos, incluso corporativos, clasistas, parciales, particularistas, pero que estén articuladas entorno a este proyecto alternativo de desarrollo de modernización democrática en Brasil. (Genro;2003,2)

Con esa orientación durante los primeros meses del gobierno de Lula se creó, con rango ministerial, el Consejo de Desarrollo Económico y Social conformado por 82 ciudadanos de la sociedad civil y 10 ministros de estado. La tarea central de ese Consejo era articular con la sociedad civil el contenido de tres reformas que se plantearon como fundamentales para hacer viable una política social de largo plazo: la reforma tributaria, la reforma de la seguridad social y la reforma de la legislación laboral.

Sin embargo en el Consejo la representación de la sociedad civil fue desde un inicio mayoritariamente de empresarios y aunque también había representación de los sindicatos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones populares, éstas no pesaron o no presionaron lo suficiente de tal forma que las reformas anunciadas como la base para una nueva política social no tuvieron lugar en la dirección esperada y, por el contrario, se orientaron a fortalecer la continuidad del esquema económico neoliberal.

La reforma tributaria tuvo como objetivo la liberación de la exportaciones y, de esta forma, contribuir a generar superávit comercial, fortaleciendo así el modelo económico basado en la exportación, dejando de lado el desarrollo del mercado interno, mismo que podría haberse fortalecido a través de una reforma fiscal redistributiva. (Rodríguez;2006,126)

La reforma al sistema de pensiones, necesaria según el gobierno para reducir el déficit fiscal, incluyó una serie de reformas paramétricas que implicaron, entre otras medidas, que los valores de la pensión de jubilación ya no se definan de acuerdo con el ingreso medio de la vida activa y que la posibilidad de acceder a ella sea determinada por la edad, el tiempo en la función pública y los años de

cotización al sistema.²⁸

En octubre de 2006 aún estaban en discusión en el Congreso otras dos propuestas de reformas encaminadas por el gobierno: la reforma universitaria y la reforma laboral. De acuerdo con algunos autores la primera “evidencia la intención de ausentar al Estado progresivamente de la enseñanza superior” y la segunda “defiende que la libre negociación entre patrones y trabajadores sustituiría los actuales derechos de manera <<favorable>>” (Dos Santos y Santana;2006)

En términos generales la política social ha buscado fortalecer las instituciones públicas, especialmente las relacionadas con la educación, tanto a través del incremento presupuestal como con la creación de nuevas escuelas públicas gratuitas en los diferentes niveles educativos y se ha dado un fuerte impulso a las actividades culturales. Asimismo, se cuenta con “un sistema integral de salud que, en principio (aunque no siempre en los hechos) da cobertura a toda la población, aunque también existen los seguros privados complementarios” (Brachet-Márquez;2007^a,355)

Sin embargo a lo que se ha prestado mayor atención y recursos es a los programas focalizados orientados a la población desempleada y en situación de pobreza. Podría decirse entonces que hasta el momento la política social del gobierno de Lula ha buscado prioritariamente que algunos de los compromisos establecidos durante su campaña puedan ser cumplidos en un contexto de continuidad de la política económica impuesta en el periodo anterior. Como dice Emir Sader:

Su primer gobierno fue una mezcla de continuidad y de cambio y, como consecuencia directa, de decepciones y esperanzas. En lo que mantuvo, el gobierno de Lula estuvo mal: priorizó la estabilidad monetaria, ...

²⁸ “En nombre de la superación de esa “herencia” nos fue impuesta una contrarreforma del sistema de previsión social, que desató un fatal desencuentro entre los movimientos sociales y el gobierno, porque se metía en el camino de “reconquistar la confianza del mercado” a costa de derechos de los trabajadores. Nuestro gobierno hacía “lo que Cardoso no había tenido el coraje de hacer”, aunque omitía decir que el impedimento para que él lo hiciera fue la resistencia que opusimos” (Sader;2006)

congelando recursos para las políticas sociales. Sostuvo la tasa de interés real más alta del mundo, bloqueando la capacidad de crecimiento y de distribución de la renta del país, a pesar de contar con un contexto internacional muy favorable.

Los mejores aspectos de su gobierno vienen de lo que Lula cambió: la política internacional, la educación, la cultura y la política social cambiaron. [...] La política educacional trabó la privatización del gobierno anterior, lo que fortaleció la enseñanza pública, tanto en las universidades públicas como en la escuela primaria y media. Por primera vez Brasil puede disponer de una verdadera política cultural de raíces nacionales y abarcadora que llega a todo el territorio nacional. (Sader;2007)

En Venezuela pueden encontrarse, casi desde el inicio del primer periodo de gobierno de Chávez, algunas líneas que indican rupturas con relación al papel del estado y en la orientación de la política social, pero ha sido especialmente a partir del año 2003, una vez superado el paro petrolero y previo al Referéndum Revocatorio de agosto de 2004, que se ha ido perfilando con mayor claridad una reconfiguración de la política social.²⁹

Examinar este cambio, no obstante, resulta difícil. Por una parte, porque la

²⁹ En un primer momento, señalan Mújica y Rincón (2006), la política social giró en torno de una acción expansiva del gasto y centralizada en estructura cuya estrategia central fue la continuidad de los programas compensatorios. En julio 1999 el nuevo gobierno anunció la ratificación de nueve de los catorce programas sociales de corte compensatorio iniciados con la Agenda Venezuela y se diseñó y ejecuta el Proyecto Bolívar 2000, plan cívico-militar de orientación cortoplacista que utiliza medios y recursos de la plataforma militar para intentar dar respuesta a las necesidades sociales más urgentes. En un segundo momento, que comprende los años 2000 y 2001, de acuerdo a los investigadores, la política social mantiene los mismos parámetros, aunque se producen matices importantes en cuanto a la concepción teórico-filosófica estableciendo la inclusión social como estrategia central. En un tercer momento, el año 2002, periodo de definiciones políticas que dan lugar a una serie de conspiraciones contra el gobierno, la política social continúa sin modificaciones importantes y las medidas sólo se limitan a incrementar el gasto destinado a los principales programas sociales. Sería hasta después de paro petrolero que puede percibirse “un cambio de orientación en la aplicación de algunos programas sociales nuevos que en cierta manera alejaría la praxis gubernamental de esta orientación, aunado a los cambios económicos ligados al control cambiario y de precios” (Mújica y Rincón; 2006,33)

promesa de producir un cambio radical o revolucionario en la sociedad con la que las fuerzas bolivarianas ganaron el poder en 1998 era fundamentalmente un conjunto de ideas generales, vagas y hasta contradictorias entre sí, más que un programa coherente. El aluvión de fuerzas que apoyó al candidato Chávez era también un abigarrado y heterogéneo grupo. Esto propició, sobre todo en los primeros años de gobierno, un desempeño errático, en muchos aspectos, de las políticas públicas, incluyendo las sociales. Por otra parte, las agudas crisis políticas que el gobierno de Chávez ha enfrentado, producto de resistencias muy poderosas nacionales e internacionales a su proyecto sociopolítico, han impedido una acción gubernamental sostenida, con lo cual las deficiencias y lagunas innumerables que se observan no son enteramente atribuibles al mismo. No obstante, sobre todo desde que el gobierno superara las insurrecciones realizadas por las fuerzas de la oposición entre fines de 2001 y principios de 2003, es cada vez más claro que se está levantando en Venezuela un conjunto de instituciones y políticas públicas que, formuladas y/o diseñadas en distintos momentos de estos cinco años, responden crecientemente a una manera de enfocar la exclusión social y cultural, y de buscar remedio, que difiere de los enfoques de naturaleza neoliberal que orientaron las gestiones previas. (López Maya;2005;256)

En el texto constitucional de 1999 se hace explícita una orientación con relación a los derechos sociales y al papel que debe jugar el Estado que marca una ruptura esencial con la visión neoliberal³⁰ y que ha constituido en la base

³⁰ “Según la Constitución vigente, el Estado es el principal garante de los derechos sociales, como también, el responsable de proteger a las familias, tal y como se explica en el Capítulo V del Título III. En contraste con la Constitución anterior se extiende considerablemente los derechos que deben ser protegidos y los sujetos que pueden disfrutarlos. Así, por ejemplo, se define a los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derecho, además, se compromete al Estado para que garantice a personas ancianas y a quienes tienen discapacidades o necesidades especiales el pleno de sus derechos y garantías. De igual modo, se designan otros derechos sociales: disfrute de una vivienda adecuada, segura, cómoda e higiénica; a la salud; a la seguridad social como servicio público no lucrativo Y; al trabajo (garantizándose la igualdad y equidad de hombres y mujeres en el ejercicio del derecho al trabajo. Igualmente, con respecto a los derechos culturales y educativos los preceptos de la Constitución de 1999 son prolijos.

conceptual a partir de la cual, no sin dificultades, se han ido desarrollando instrumentos normativos y políticas orientados a facilitar la participación y organización de los sectores populares en la vida política del país y en la instrumentación de las políticas de gobierno, como estrategia fundamental de inclusión social.

En ese sentido cabe destacar el Plan *Yo soy venezolano, yo soy venezolana*, puesto en marcha en el año 2000 con el objetivo de subsanar la falta de identidad que para muchos venezolanos había sido el primer paso en el camino de la exclusión. El Plan Nacional de Identidad realizado con asistencia técnica de la UNICEF, se puso en marcha con el objetivo de garantizar a toda persona nacida en territorio venezolano su derecho a la identificación y a la nacionalidad; con ello se subsanaron una serie de problemas que conlleva el no contar con una identificación oficial: “no se existe legalmente, no se puede acceder a servicios básicos, al sistema educativo, al sistema de seguridad social o al estatus familiar” (López Maya;2005,268)

Otra estrategia fundamental de inclusión se refiere a la regularización y/o adjudicación de títulos de propiedad de tierras tanto en el campo como en los barrios urbanos que comenzó a partir de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, aprobada dentro de las 49 leyes de la Ley Habilitante en noviembre de 2001. La instrumentación de esta estrategia comenzó lentamente y con muchos tropiezos que se han ido superando paulatinamente. “La titularidad sobre las tierras donde se vive y/o donde se vive y trabaja, abre perspectivas de democratización de la sociedad difíciles de estimar”, por ello ha sido fuente de intensos conflictos, entre ellos el que desembocó en el fallido golpe de Estado de abril de 2002; pero ha significado para cientos de miles de venezolanos la garantía de uno de sus derechos sociales básicos y la posibilidad de acceder a una serie de servicios y

Entre otros se consagra la libertad cultural; ... se considera a la educación como un derecho humano y un deber social fundamental y se le define como democrática, gratuita y obligatoria;...” (Parra y Lacruz;2003,22)

beneficios³¹; asimismo ha generado una gran participación de la población a través de la creación de Comités de Tierra en el campo y en los barrios³² impulsado formas colectivas de autogestión. (López Maya;2005.260)

Destacan también las medidas tomadas en relación con la educación, considerada por el gobierno como un aspecto medular para alcanzar el objetivo de la inclusión y democratización de la sociedad. La Constitución de 1999 ratificó la universalidad del derecho a la educación y la gratuidad de la educación pública en todos sus niveles; a partir de entonces el gobierno ha ido creando diversos instrumentos institucionales para preservar la gratuidad eliminando el pago de cuotas y bonos de entrada a las escuelas públicas. Las medidas orientadas al cumplimiento de los derechos constitucionales en el ámbito de la educación se vieron fortalecidas con el proyecto de escuelas bolivarianas³³ y con las *Misiones Sociales* puestas en marcha a partir del año 2003. (López Maya;2005)

³¹ “A través de la regularización de la propiedad rural y urbana cientos de miles de familias podrían, en los próximos años, comenzar a tener acceso a un conjunto de derechos económicos y sociales que hasta la fecha les habían sido vedados en una sociedad y un Estado que se dicen <<democráticos>>. Los créditos que permitirán invertir en diversas actividades económicas para el sustento familiar, o el acceso a servicios sociales básicos (luz eléctrica, telefonía fija, empleos, etcétera), necesarios para disfrutar de una vida digna y una ciudadanía plena, tenían en la falta de titularidad sobre la tierra un impedimento insalvable para los sectores pobres” (López Maya;2005,260)

³² Los Comités de Tierras Urbanas (CTU) que se fueron creando a partir de finales de 2001 son elegidos en asambleas con la participación mayoritaria de los vecinos. Su rasgo característico es su dimensión territorial, cada Comité está adscrito a un territorio claramente delimitado, no mayor a doscientas familias, que delinea una unidad urbana y social atendiendo a lo que los vecinos perciben como “su” comunidad. “En virtud de esto, el ámbito de actuación de un CTU no es sólo un espacio físico, sino un espacio social e incluso “afectivo” definido por la identidad colectiva y las interacciones cara a cara entre los miembros de la comunidad. Ambos factores favorecen el conocimiento de los CTU sobre su espacio específico, así como los procesos de participación y autogobierno”. (Antillano;2005,211)

³³ En septiembre de 1999 se inició el proyecto de escuelas bolivarianas que tiene como objetivo inducir el regreso de los niños a la educación básica inicial mediante el retorno a un horario completo, garantizar comidas y merienda, útiles y uniformes, y acondicionar los planteles; proyecto que implicó una significativa ampliación del gasto público en educación y ha permitido ampliar la matrícula en ese nivel educativo. De acuerdo a datos oficiales en el año 2006 había ya 5,504 escuelas bolivarianas en el país.

En síntesis, en la orientación y prioridades de la política social de los gobiernos surgidos de fuerzas de izquierda y centro-izquierda podemos identificar que el nuevo énfasis en la cuestión social, en el que todos ellos han centrado su discurso antineoliberal, se ha traducido, en la práctica, en concepciones diferentes sobre la intervención del Estado asumiendo (o no) la acción pública como aspecto central para garantizar el ejercicio de los derechos sociales y priorizando (o no) la desmercantilización de los servicios.

En congruencia con ello cada uno de estos gobiernos ha instrumentado grandes programas que de alguna manera se han constituido en las acciones emblemáticas de la política social de sus respectivos países. Se trata de programas que en algunos casos tienen como objetivo central la disminución de la pobreza y en otros la búsqueda de la inclusión social y que de alguna manera sintetizan la conceptualización de la política social en lo que respecta la relación Estado-sociedad y al ejercicio de los derechos sociales.

2. Programas prioritarios y derechos sociales

Considerando la conceptualización y diseño de los programas prioritarios que han puesto en marcha estos gobiernos podemos identificar dos grupos claramente diferenciados: el primero incluye a los programas focalizados y condicionados que, con algunas variantes, parecieran dar continuidad a los que se pusieron en marcha en la década de los años noventa; y el segundo, aquellos con tendencia a la universalidad e instrumentados con base en una suerte de focalización territorial que parecen implicar rupturas importantes con relación la concepción neoliberal.

a) Programas focalizados y condicionados

En el caso de Chile, Argentina y Brasil la política social ha priorizado la instrumentación de programas focalizados de transferencia directa de recursos que tiene como objetivo central reducir el número de personas que se encuentran

bajo la línea de pobreza y/o aliviar los problemas derivados de los altos niveles de desempleo.

En función de ello en los programas se establecen una serie de “requisitos” que deben cumplir las personas o familias para hacerse “merecedoras” de los “beneficios” del programa (encontrarse bajo la línea de pobreza, ser desempleado, vivir en determinadas zonas, tener hijos de determinada edad, etc.), así como una serie de condicionamientos para su permanencia en el programa (asistir regularmente a la escuela, y a los centros de salud, realizar determinados trabajos, etc.). Y, generalmente los montos que otorga el programa se determinan no tanto con base en las necesidades de cada una de las familias o personas seleccionadas para el programa, sino en función de que los ingresos de los “beneficiarios” escasamente superen la línea de indigencia (o de pobreza), con lo que, al menos estadísticamente, éstas tienden a disminuir.

Es decir, se trata de programas cuyo diseño no difiere sustancialmente de los que se pusieron en marcha conforme a los lineamientos de los organismos financieros internacionales, aunque ciertamente se les ha designado un presupuesto mucho mayor que en el periodo anterior logrando ampliar significativamente su cobertura, se ha buscado incrementar la complementariedad entre sus componentes y se ha impulsado una mejor articulación entre las diferentes instancias que intervienen en su instrumentación.

Sin embargo, pese a la gran cobertura que algunos de ellos han alcanzado, los beneficios que ofrecen estos programas no constituyen un derecho social. Los “beneficiarios” son únicamente receptores de una ayuda que tiene la particularidad de no ser un derecho que eventualmente se pudiera reclamar. Son las instancias encargadas de diseñar e instrumentar los programas quienes finalmente deciden a quién se incluye y excluye de los programas, y aún más, quienes establecen las condiciones de permanencia en los mismos, de tal forma que la asistencia a determinados servicios no es una acción a través de la cual la ciudadanía ejerce sus derechos, sino una obligación que deben cumplir para hacerse merecedores

de una “ayuda”. Se conforman así dos sujetos: uno que otorga y otro que recibe, unidos por una relación asimétrica que permite, además, dar continuidad a los manejos discrecionales y las relaciones clientelares.

Prolongar ese tipo de relación entre el Estado y amplios sectores de la población, paulatinamente conlleva a que el ejercicio y la exigibilidad de los derechos sociales universales a la educación, la salud, la seguridad social, etc. y la obligatoriedad del Estado con relación a ellos, resulten en el imaginario social menos relevantes que los propios programas focalizados.

Al mismo tiempo, se genera lo que algunos autores (Roberts;2006), han llamado procesos de inclusión desfavorable, que en realidad tienden a reforzar la exclusión social.

La ayuda que reciben los pobres los categoriza como dependientes y puede contribuir a su aislamiento social y cultural. Las relaciones del Estado con los pobres crean distintos grupos identificables entre los más desventajados, pero sobre la base de ingresos tan bajos que es difícil que puedan mantener otras relaciones sociales y disfrutar de la vida pública. (Roberts;2006,210)

Baste un rápido recorrido por algunos de los principales programas que están llevando al cabo algunos de estos nuevos gobiernos, para ejemplificar las afirmaciones anteriores.

En Chile, inicialmente se dio continuidad a los programas focalizados orientados a disminuir la pobreza puestos en marcha durante los últimos años de dictadura, posteriormente éstos fueron reformulados para darles una mayor integralidad y enfocándolos hacia la acumulación de capital humano, con el objetivo de que los beneficiarios puedan “salir adelante con su propio esfuerzo.”

Un ejemplo claro de ello es el *Programa Chile Solidario* puesto en marcha durante la administración de Ricardo Lagos y al que Michelle Bachelet ha dado continuidad. De acuerdo con la información presentada en la página web del gobierno chileno, *Chile Solidario* es un sistema de protección social cuyo objetivo

es apoyar a las familias más pobres del país. Para realizar esta tarea, el Ministerio de Planificación se encarga de coordinar el conjunto de la red social pública y privada existente a nivel nacional, regional y local en función de las necesidades y demandas de las familias en extrema pobreza que se integran el programa.³⁴

El sistema de protección social está conformado por tres componentes: El *Programa Puente* a través de cual las familias se comprometen a trabajar con un profesional del área social, denominado “apoyo familiar”, que los “acompaña” durante 24 meses “dándoles herramientas para que construyan su propio camino de superación”; durante ese mismo periodo el gobierno entrega un “Aporte Solidario”³⁵ a las mujeres jefas de hogar y/o a la pareja del jefe de familia. En forma paralela al *Programa Puente*, las familias seleccionadas reciben en forma preferencial algunos subsidios monetarios del Estado³⁶ (segundo componente del programa). Asimismo las familias incorporadas a *Chile Solidario* obtienen acceso preferente a los servicios sociales, tanto públicos como privados, para lo cual distintas instituciones y organismos de las áreas de salud, educación, trabajo, vivienda, justicia, entre otras, se comprometen con el Ministerio de Planeación a darle prioridad a los beneficiarios del programa.

La idea que parece fundamentar el diseño del programa es que a través del “acompañamiento” y la orientación de personal especializado y del acceso preferencial para acceder a ciertas transferencias monetarias directas y a los

³⁴ Entre los años 2002 y 2005 fueron seleccionadas –con base en la información de la Ficha Familia que aplican los gobiernos municipales- doscientas veinticinco mil familias (15,000 de ellas compuestas por mayores de 65 años que viven solos) consideradas en extrema pobreza.

³⁵ \$ 10.500 mensual durante los seis primeros meses; \$ 8.000 mensual entre el mes 7 y el año; \$ 5.500 mensual entre los meses 13 y 18; monto equivalente a Subsidio Único Familiar durante los últimos 6 meses. Después de 24 meses en el Programa Puente, las familias reciben un Bono de Egreso, durante tres años, que también tiene un monto equivalente a un Subsidio Único Familiar mensual.

³⁶ Entre estos se encuentran: Subsidio Único Familiar (SUF), para todos los niños y niñas menores de 18 años; Pensión Asistencial de Vejez (PAV), para todos los mayores de 65 años; Pensión Asistencial de Invalidez (PASIS) para quienes corresponda; Subsidio de Agua Potable (SAP), para hasta 15 metros cúbicos de consumo mensual.

servicios públicos, las familias en extrema pobreza irán adquiriendo las capacidades que les permitirán acumular los méritos individuales para salir “por sí mismos” de su situación de pobreza.

En Argentina el programa más importante parece ser el *Plan Jefes y Jefas de Familia* que, como se mencionó anteriormente, es un programa focalizado de transferencia directa de recursos que atiende a personas desocupadas mayores de 18 años, con al menos un hijo menor de 18 años (o con hijos con discapacidad de cualquier edad) a cambio deben realizar un trabajo asignado por el programa al cual deben dedicar diariamente entre cuatro y seis horas y de que sus hijos en edad escolar sean alumnos regulares y cumplan con el calendario de vacunación.³⁷ Todo beneficiario titular recibe una suma mensual de \$150 (alrededor de 50 dólares) en forma directa e individual.

El programa originalmente fue financiado por el Banco Mundial pero poco a el gobierno argentino ha asumido los gastos del mismo en su totalidad. De acuerdo con la información presentada en la página web del Ministerio de Trabajo hasta octubre de 2005 el Plan incluía a 1,472,187 jefes y jefas de hogar.³⁸

Varios investigadores que han analizado el programa (Pautassi;2003) señalan que el monto de 150 pesos no garantiza un nivel de vida adecuado para un jefe de hogar desocupado y su familia, además de que no cotiza en el sistema de seguridad social por estar desempleado y el acceso al sistema educativo y de salud público les resulta dificultoso. Pero lo más significativo es que el programa no implica la creación o ejercicio de un derecho social, sino un beneficio asistencial condicionado.

El Plan Jefes y Jefas ha implicado un esfuerzo importante del Gobierno

³⁷ La mayoría de los beneficiarios son mujeres (70,5%). El grupo etario de 26 a 35 años es el más numeroso con el 36,1%, seguido del tramo de 36 a 45 años (27,7%). De esta manera, cerca de dos tercios de los beneficiarios (63,8%) tiene entre 26 y 45 años.

³⁸ Ese mismo mes 10, 010 beneficiarios abandonaron el programa para incorporarse a un empleo registrado, lo que arroja un promedio de más de 330 beneficiarios del programa que se insertaron laboralmente por día. (<http://www.trabajo.gov.ar/jefes/index.asp>)

Nacional por extender prestaciones asistenciales a un número significativo de personas, característica que, probablemente, sea uno de los pocos elementos que lo diferencian de los programas que configuraron la política de la década del noventa en esta materia. Este hecho se debe a que el plan nace no sólo como herramienta de la política social, sino principalmente como instrumento para apaciguar un conflicto social de características inéditas que ponía en juego la continuidad del sistema político institucional. De esta manera, se transformó en un aspecto central de la política del Gobierno de transición. Ahora bien, lejos de la pretensión de consagrar un derecho, el plan se limita a distribuir beneficios asistenciales precarios, que no alcanzan a cubrir las necesidades mínimas de la población en situación de indigencia. (Pautassi;2003,3)

En Brasil el programa emblemático ha sido *Hambre Cero*, cuyo principal componente es la transferencia directa de recursos que a partir de octubre de 2003 se realiza a través del *Programa Bolsa Familia*. Se trata también de un programa focalizado a las personas que tienen un ingreso *per cápita* inferior al monto establecido y condicionado a la asistencia escolar de los niños de 6 a 15 años, la vacunación y seguimiento del crecimiento y nutrición de los niños de 0 a 6 años y el seguimiento de las mujeres embarazadas.

A partir de su puesta en marcha el programa *Bolsa Familia* unificó todos los programas de transferencia de recursos del gobierno federal (Bolsa Alimentación, Bolsa Escuela, Tarjeta Alimentación y Auxilio Gas) lo que permitió hacer un reordenamiento de los recursos con lo que el valor promedio de la transferencia mensual alcanzó R\$73 (alrededor de 31 dólares).

A través de este programa el gobierno hace una transferencia monetaria mensual a las familias que tienen un ingreso per cápita de hasta R\$100 mensuales (alrededor de 42.5 dólares). Para recibir el beneficio las familias deben establecer una agenda de compromisos asociados con la asistencia escolar de los niños de 6 a 15 años, la vacunación y seguimiento del crecimiento y nutrición de

los niños de 0 a 6 años y el seguimiento de las embarazadas por medio de exámenes prenatales y posnatales

En su instrumentación participan las tres esferas de gobierno –federal, estatal y municipal– uniendo esfuerzos para integrar políticas sociales de transferencia de recursos. Con esto, los estados y municipios pueden complementar el beneficio del programa *Bolsa Família*, aumentando el monto transferido a cada familia y haciendo posible que participen de programas y políticas complementarias que les permitan salir de la situación de pobreza. Esta coparticipación permite también el perfeccionamiento del registro único, lo que evita la superposición de beneficios.

De acuerdo a cifras oficiales en diciembre de 2005 el programa incluía a 8,700,000 familias, la mayor parte de ellas (69.1%) de la región Nordeste, la más pobre de Brasil. La meta planteada es incluir a los 11 millones de familias que se encuentran por debajo de la línea de pobreza que se ha fijado. (<http://www.brasil.gov.br>)

Destaca la gran cobertura del programa que sin lugar a dudas ha mejorado el nivel de vida de millones de brasileños³⁹ y ha contribuido a disminuir el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza y principalmente las que se encuentran en condición de indigencia.

Algunos investigadores (Simoes;2006) plantean que el condicionamiento a las familias es usado para asegurar el acceso de los beneficiarios a las políticas universales de salud y educación y que la agenda de compromisos no tiene carácter punitivo, sino de estímulo para que las familias que se encuentran en mayor grado de vulnerabilidad puedan lograr que sus niños disfruten de los

³⁹ “El programa "Bolsa Família", actualmente en exitosa ejecución, deberá completar un apoyo de 11,2 millones de familias para fines de este año, el cual es considerado el programa de transferencia de renta más grande del mundo. Mensualmente se reparten unos 325 millones de dólares a 45 millones de brasileros y brasileras pobres.” (Reyes;2006)

derechos sociales básicos. Sin embargo es necesario señalar que *Bolsa Familia* tampoco crea un derecho social, es un beneficio que el gobierno otorga a las familias seleccionadas condicionando su permanencia en el programa a la asistencia a los servicios básicos que el Estado está obligado a proporcionar.

b) Focalización territorial y tendencia a la universalidad

Entre las experiencias surgidas de gobiernos con discursos antineoliberales es necesario destacar, al menos, dos experiencias cuyos programas prioritarios difieren de los anteriormente descritos.

Por un lado, la experiencia gestada en el gobierno del Distrito Federal durante la administración 2000-2006, que, pese a no tener en sus manos la decisión de la política económica de México, puso en marcha, entre otros, una serie de programas de transferencia directa de recursos sin condicionamientos y con tendencia a la universalidad instrumentados con base en lo que podríamos llamar una focalización territorial.

La otra experiencia que buscamos destacar, de mucho mayor envergadura, es la que se está desarrollando en Venezuela a través de las *Misiones Sociales*, que incluyen una serie de programas y acciones con carácter universal, sin condicionamientos de ningún tipo y cuyo objetivo principal es promover la inclusión social.

Bajo el lema *por el bien de todos, primero los pobres* desde el inicio de su administración López Obrador puso en marcha el *Programa Integrado Territorial* (PIT), que incluye diez subprogramas: apoyo a adultos mayores; a personas con discapacidad; a niños y niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad; a la producción rural; a consumidores de Leche Liconsa; desayunos escolares; ampliación y rehabilitación de vivienda; rescate de unidades habitacionales; créditos a microempresarios; y apoyo al empleo. La mayoría de estos subprogramas implican transferencias monetarias que bajo distintas modalidades

las autoridades entregan a los beneficiarios directamente y sin ningún condicionamiento.

Frente a las limitaciones de presupuesto la focalización territorial con tendencia hacia la universalidad ha sido uno de los criterios fundamentales para la aplicación de los programas. Se tomaron como unidades básicas de planeación las 1,352 Unidades Territoriales en que el Instituto Electoral del Distrito Federal dividió la Ciudad de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana.⁴⁰ Para la determinación del grado de marginación de cada una de ellas se establecieron cuatro dimensiones (educación, ingresos, vivienda y bienes del hogar) y se construyeron seis indicadores de carencias a partir de las variables de la base de datos a nivel de manzanas del Censo del año 2000 realizado por el Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI). Con base en ello se definieron cinco grados de marginación: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo, para clasificar las unidades territoriales.⁴¹

Todos los subprogramas del PIT empezaron a instrumentarse en las unidades territoriales de muy alta y alta marginación y paulatinamente, de acuerdo a las posibilidades del presupuesto, han ido incluyendo también a los habitantes de las unidades territoriales de media, baja y muy baja marginación.

El más conocido y en el que se han logrado mayores avances es el de Apoyo a Adultos Mayores que alcanzó la cobertura universal y se estableció por ley como Pensión Universal Ciudadana a partir del año 2003. Se trata de una transferencia mensual de medio salario mínimo a la que tienen derecho todos los adultos de 70 años y más con residencia efectiva de al menos tres años en el

⁴⁰ La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal establece que los Comités Vecinales son los órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos, con los órganos político administrativos de las delegaciones políticas. También establece que será el Instituto Federal Electoral del Distrito Federal el encargado de determinar el Catálogo de Unidades Territoriales tomando como referencia las colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales que integran la ciudad dando prioridad al principio de identidad cultural.

⁴¹ Cfr. Gobierno del Distrito Federal, Metodología para la medición de la marginación en el Distrito Federal, mimeog. Abril, 2004

Distrito Federal y que proporciona también atención médica y medicamentos gratuitos en el Sistema de Salud del Gobierno de la Ciudad y visitas médicas domiciliarias. Al iniciar el programa sólo cuatro de cada diez adultos mayores de 70 años contaban con una pensión de seguridad social, al terminar la administración prácticamente todos reciben cada mes su pensión sin condicionamiento de ningún tipo.

... de la pensión ciudadana resalta la importancia que ha tenido en la mejora de la alimentación de las personas mayores, el acceso a bienes antes inalcanzables y a un mejor cuidado de la salud. Sin embargo, tan importantes como estos indicadores son los derivados del cambio en la dinámica social. Esto es: muy probablemente el impacto más duradero y profundo de la pensión ciudadana lo sea la mayor autonomía de las personas mayores en la ciudad, el mayor respeto en el ámbito familiar, su mayor visibilidad en el espacio público, la mejora en su autopercepción y el respeto social y el proceso de dignificación que por múltiples formas se manifiesta en la vida cotidiana del Distrito Federal. (Yanes;2006)

Otros programas que avanzan en esa dirección son el apoyo económico a personas con discapacidad permanente que alcanzó en diciembre de 2006 una cobertura de 97.5% en las unidades territoriales de muy alta marginación y de 64.8% del total de personas de 0 a 69 años, con discapacidad en la ciudad; y el programa de desayunos escolares que desde el año 2001 fue reorientado para dar prioridad a las escuelas ubicadas en unidades territoriales de muy alta y alta marginación, en lugar de aquellas en las que se registraba un mejor desempeño escolar como se hacía anteriormente.

Con ese mismo criterio fue creado el Sistema de Bachillerato del Distrito Federal conformado por dieciséis preparatorias construidas en unidades territoriales de muy alta y alta marginación y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México cuyos planteles se ubican también en zonas con altos índices de marginación. En ambas instituciones se ofrece la posibilidad a los habitantes de

esas colonias de acceder gratuitamente a una educación de calidad a nivel medio superior y superior.

Es importante referir también otros programas que han permitido restablecer en la población la noción de exigibilidad de sus derechos. El Programa de Atención Médica y Medicamentos Gratuitos que actualmente atiende a todas aquellas familias excluidas de la protección de los sistemas de seguridad social vinculados al mercado formal de trabajo (IMSS, ISSSTE, etc.) buscando complementar las opciones que permitan ejercer el derecho a la salud; y los programas de Libros de Texto Gratuitos para Estudiantes de Secundaria y de Útiles Escolares gratuitos para los alumnos de preescolar, primaria y secundaria de las escuelas públicas del Distrito Federal, puestos en marcha en función del derecho a la educación, a pesar de que el gobierno de la ciudad fue excluido del proceso de descentralización de la educación básica y que ésta sigue en manos del gobierno federal.

La focalización territorial ha suscitado críticas de especialistas que consideran que el criterio de marginación no permite ubicar con precisión a las familias en condición de pobreza que viven en unidades territoriales de media, baja y muy baja marginación y que, por lo tanto, quedan fuera del beneficio de los programas. Asimismo, se ha cuestionado el que se brinde apoyo directo a los individuos, sin que éste pase por la organización de la población, con lo que se limitan las posibilidades de participación ciudadana. Se trata sin duda de argumentos importantes que deben ser considerados, en el primer caso para subsanar las deficiencias en términos de inclusión a los programas; y en el segundo, para hacer frente a uno de los aspectos centrales de la construcción de la democracia, es decir, abrir cauces a la participación organizada de los ciudadanos en los asuntos públicos, en el que si bien se ha avanzado aún queda mucho por hacer.

En el caso de México uno de los problemas centrales a los que se enfrenta el gobierno de la Ciudad es la necesidad de romper con los mecanismos

corporativos y clientelares propios de un régimen patrimonialista, autoritario y excluyente como ha sido el de nuestro país. El hecho de que el acceso a la mayoría de los programas fuera personal y directo, no a través de grupos ni gestores de ningún tipo, responde a esta situación.

Los esfuerzos realizados significaron una relativa mejoría en las condiciones de vida de la población, un ejemplo de que es posible otra forma de relación entre el gobierno y la ciudadanía; el fortalecimiento en la población de la noción de exigibilidad con relación a los derechos políticos y sociales; así como la apertura de algunos espacios de participación ciudadana. Al mismo tiempo es necesario reconocer que se ha avanzado poco en la reestructuración institucional; que los espacios y mecanismos de participación ciudadana son limitados en lo que se refiere a la toma de decisiones; que el corporativismo y el clientelismo no han sido erradicados; y que al no tener en sus manos la política económica el gobierno de la ciudad ha podido incidir de manera limitada en la disminución de la desigualdad social.

Pero la experiencia que puede resultar más relevante en función de la búsqueda de alternativas a la política social neoliberal, tanto por su conceptualización como por sus alcances, es la que se está llevando a cabo en Venezuela.

A partir de abril del año 2003, frente a un escenario político convulsionado, el gobierno venezolano puso en marcha las llamadas *Misiones Sociales* buscando resolver el problema de la exclusión social y de iniciar el camino para garantizar el ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución de 1999. Las misiones arrancaron con un formato de atención a problemas sociales prioritarios en las áreas de educación, salud, alimentación, trabajo y vivienda que “tomaron un curso acelerado, masivo y penetrante en las zonas de difícil acceso para hacer llegar la política y los programas a las poblaciones más desasistidas”. (D’Elia;2006,208).

Se trata de programas con carácter universal, no condicionado, a través de los cuales se prestan servicios gratuitos o subsidiados y se proporcionan

transferencias, principalmente en especie, con un despliegue territorial que incluye todos los barrios y localidades del país. Todas las *Misiones* adoptan el criterio de acceso universal a la atención, aunque aparece como segundo criterio la expansión de la oferta hacia los lugares más apartados, donde se encuentran los que menos tienen, los excluidos. Además de proporcionar servicios básicos relacionados con la salud, la educación y la vivienda, las misiones proporcionan mejoramiento de la infraestructura física y la dotación de servicios (asfaltado, alumbrado, áreas de recreación, etc.)

La primera *Misión* que se puso en marcha en 2003 fue *Barrio Adentro*, con base en un convenio con el gobierno de Cuba a través del cual médicos cubanos se instalaron en los barrios y comunidades para brindar atención médica y medicamentos gratuitos en territorio, apoyar la formación de Comités de Salud y facilitar la formación de médicos venezolanos en la isla. Ese mismo año se inició el trabajo de las *Misiones* orientadas a la educación en todos los niveles, con principal énfasis en alfabetización a través de la *Misión Robinson*.⁴²

A partir de entonces, como puede observarse en la siguiente tabla, se pusieron en marcha puesto en marcha nuevas *Misiones* que cuyas acciones se orientan a diversos ámbitos.

Tabla 2
Misiones: cronología y ámbitos de acción

Misiones	Fecha de creación	Ámbitos de acción
Misión Barrio Adentro	abril 2003	Atención a la salud
Misión Robinson I	julio 2003	Alfabetización
Misión Robinson II	octubre 2003	Escolarización hasta 6º grado
Misión Ribas	noviembre 2003	Escolarización hasta educación media
Misión Sucre	julio 2003	Apertura de nuevos cupos para estudios universitarios

⁴² Para una descripción detallada de la conceptualización y acciones de cada una de la Misiones consultar D'Elia;2006

Misión Miranda	octubre 2003	Organización de cuerpos de reservistas militares
Misión Mercal	enero 2004	Seguridad de acceso a la cesta de alimentos básicos
Misión Vuelvan Caras	marzo 2004	Cooperativas y núcleos de desarrollo endógeno
Misión Hábitat	agosto 2004	Acceso a tierras, viviendas y espacios de mayor calidad de vida
Misión Identidad	febrero 2004	Cedulación de toda la población
Misión Guaicaipuro	octubre 2004	Seguridad agroalimentaria y atención en salud, educación, vivienda y agua para las comunidades indígenas
Misión Piar	octubre 2004	Apoyo a trabajadores de la pequeña minería
Misión Zamora	enero 2005	Recuperación de tierras y lucha contra el latifundio
Misión Cultura	julio 2005	Desarrollo sociocultural
Misión Negra Hipólita	enero 2006	Atención integral a población en situación de calle
Misión Ciencia	febrero 2006	Conocimientos y ciencia para el desarrollo endógeno

Fuente: Tomada de D'Elia Yolanda; 2006

Las *Misiones* constituyeron una estrategia inicialmente extra-institucional. Cada *Misión* se puso en marcha a través de instancias de coordinación *ad hoc* designadas por el presidente, constituidas por diversos organismos del sector público, que permitieron organizar la estructura institucional alrededor de la agenda de cada misión, prestar los servicios en cada uno de los barrios y localidades y asignar recursos (provenientes principalmente de los ingresos petroleros y suministrados por Pdvesa⁴³) manejados también por una vía extrapresupuestaria.

La estrategia de las Misiones se convierte entonces en la posibilidad de acercar la estructura estatal y la acción pública hasta los más necesitados y excluidos, así como en una herramienta de lucha contra la corrupción y la ineficiencia de la gestión gubernamental. <<... En lugar de diseñar políticas de escritorio para abordar el tema de la exclusión, y convocar a los

⁴³ Oficialmente, en 2004, Pdvesa gastó 1,700 millones de dólares en políticas sociales (unos 600 fueron destinados a su fideicomiso del agro; unos 500, a infraestructuras y unos 600 a misiones y programas)

excluidos a largas colas ante edificios burocráticos, las misiones despliegan la estructura estatal hacia los más recónditos lugares, allá donde más se necesita la acción pública>>” (D’Elia;2006)

En ese sentido las *Misiones* lograron reacomodar las instituciones dentro de un orden de prioridades dictado por el gobierno y recuperar el manejo de los recursos para ejecutar esas prioridades. Se contó con el personal necesario para diseñar los métodos, ponerlos en práctica y coordinar su ejecución en territorio penetrando en interacción directa con las comunidades en todo el país.

Para poner en marcha las *Misiones* se contó también con la participación de voluntarios de las comunidades y de organizaciones que ya se encontraban activas en acciones de apoyo a políticas y programas de gobierno: Círculos Bolivarianos, Comités de Tierras Urbanas, etc.

Luego de las primeras pruebas de aceptación por parte de las comunidades, la instalación de las misiones descansó en un descomunal esfuerzo realizado por voluntarios, familias y comunidades enteras dedicados primero a ubicar los lugares, organizar comisiones, dotar de recursos mínimos y acompañar la labor del personal y, segundo, a la gestión misma de los programas a través de Comités de Salud, facilitadores o estudiantes de las misiones educativas, integrantes de las Casas de Alimentación y aspirantes para la formación de cooperativas. (D’Elia;2006,209)

También se contó con la participación de cuerpos militares que se hicieron cargo principalmente de apoyar la logística del esfuerzo a nivel nacional (distribución de alimentos para las Casas de Alimentación, medicinas para los módulos de salud, etc.) pero que en algunos casos, como en la *Misión Robinson I*, los propios efectivos miliares participaron como alfabetizadores, en otros casos como la *Misión Barrio Adentro*, las instituciones militares han intervenido en el financiamiento y la construcción de los módulos de salud.

Las *Misiones* se guían, entre otras, por las siguientes orientaciones: a) universalizar los servicios asociados con los derechos sociales; b) garantizar la

participación directa de las comunidades en la vida pública y en el desarrollo local y regional; c) articular la acción de las Misiones con la vida comunitaria; d) promover la organización social, política y económica de las comunidades para construir el poder popular; e) establecer nuevas relaciones de poder con la base fortaleciendo el carácter popular y participativo de las misiones; f) entender la participación como el derecho que tienen todos los ciudadanos a incidir sobre aquellos que ejercen el poder y a vigilar su gestión en el manejo de los asuntos públicos; g) promover la incorporación de la Fuerza Armada al desarrollo social y económico; h) reivindicar el derecho que tiene el país y su gobierno para decidir sobre el manejo y destino de los recursos nacionales, en este caso sobre el petróleo, los precios, su distribución y mercadeo; i) transformar la identidad cultural, tomando como elementos esenciales de esa identidad, el buscar su propio camino, así como sus propios valores y requerimientos para la organización de la sociedad.

A través de las *Misiones* parece haberse producido una reagrupación de voluntarios en organizaciones que dirigen sus esfuerzos hacia el mejoramiento colectivo de la comunidad. El importante apoyo de voluntarios comunitarios en la instalación de las *Misiones* y en especial en el alojamiento, la alimentación y seguridad del personal que presta servicio dentro del barrio han generado un aprendizaje de unión y solidaridad entre los miembros de la comunidad. Las organizaciones y los beneficiarios sienten que las instituciones del estado no son los autores de los logros alcanzados, sino que son las comunidades y el personal de servicio, que vive dentro de las comunidades, los verdaderos protagonistas; las *Misiones* son un bien del que se han apropiado las comunidades. Y si bien es cierto que todas las personas que integran las organizaciones asociadas a las misiones están con “el proceso”, también es cierto que todos los miembros de la comunidad pueden hacer uso de los servicios y las organizaciones comunitarias se encargan de estimularlo. (D’Elia;2006)

En ese sentido, las Misiones no solamente tienen un resultado en la

entrega de bienes y servicios suministrados por el Estado en su papel de garante de derechos, sino que ellas se traducen en nuevas reglas de interacción y organización de la sociedad con un gran componente simbólico (D'Elia;2006,212)

Si bien las *Misiones* son un modo de hacer políticas públicas y de establecer nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, han ido constituyendo también una estructura paralela a la anterior y no está muy claro cómo se transitará a una nueva estructura institucional con un carácter más definitivo. De acuerdo al propio Chávez “no son programas de beneficencia, aunque todas benefician a los pobres. Y no se trata de programas definitivos, aunque sí han probado en la práctica que conducen a soluciones definitivas...”

De acuerdo a la información proporcionada por el Sistema de Indicadores Sociales de Venezuela, los resultados de las políticas en el ámbito de lo social reflejan para el año 2006 cambios significativos. Por ejemplo: la tasa bruta de escolaridad pasó de 55.6 en ciclo escolar 1998-1999 a 65.0% en el ciclo 2005-2006; la esperanza de vida al nacer se incrementó de 72.4 años en 1998 a 73.4 en 2006 y la mortalidad infantil en esos mismos años pasó de 21,4 a 15.5; la tasa de mortalidad por enfermedades asociadas a diferencia en la nutrición disminuyó, en menores de 1 año, de 82.7 en 1998 a 23.7 en 2005 y entre los niños de 1 a 4 años pasó de 11.6 en 1998 a 4.5 en 2005.

En varios de los trabajos consultados⁴⁴ se hace énfasis en que las *Misiones* se pusieron en marcha justamente en el momento en que se veía venir el Referéndum Revocatorio. Se podría pensar entonces que el objetivo era asegurar el apoyo popular a Chávez y que sólo se trata de medidas realizadas con un carácter clientelar e incluso de presión en favor de la reelección presidencial.

Pero, por otro lado, es posible pensar que, por el contrario, pese a haberse desarrollado en un contexto de gran polarización e inestabilidad política, esas medidas significan pasos importantes para revertir la residualización de la política

⁴⁴ Cfr. López;2006 y D'Elia;2006

social impulsada en el periodo anterior retomando en la práctica el reconocimiento de los derechos sociales y la obligatoriedad del Estado con relación a su pleno ejercicio y, como dice Margarita López Maya:

... se ha venido construyendo una conceptualización de inclusión, alternativa al enfoque neoliberal, que tiene una lógica propia, más democrática y solidaria que la derivada del individualismo liberal, y que esa perspectiva sobre la inclusión contribuye a explicar el respaldo popular intenso y activo con que ha contado el gobierno a lo largo de su gestión. (López Maya;2005,263)

Es por ello que si bien el proyecto aún requiere consolidación, se trata de una de las experiencias más significativas de las que están teniendo lugar en la actualidad en el ámbito de la política social en América Latina.

REFLEXIONES FINALES

La estrategia neoliberal no se reduce a una serie de medidas de política económica formuladas para hacer frente a la crisis del capitalismo de finales de los años setenta. El neoliberalismo es un proyecto global de organización de la sociedad sustentado en la idea de que el mercado es el mejor mecanismo para asignar los recursos económicos y satisfacer las necesidades de los individuos, de ahí que los cambios en el ámbito de la política social implementados en las últimas décadas, no responden a adecuaciones casuísticas o programáticas, sino a lineamientos congruentes con el sustento ideológico y político del modelo impuesto en los países latinoamericanos.

En ese contexto resulta especialmente pertinente rescatar para el estudio de la política social el concepto analítico de regímenes de política social que posibilita su abordaje como parte de las distintas estrategias o modelos de desarrollo, es decir, en articulación con la política económica, la forma y función que asume el Estado, y las correlaciones de fuerzas prevalecientes.

Esa perspectiva de análisis, surgida en el debate en torno a lo que genéricamente se ha denominado crisis del Estado de Bienestar, parte de la necesidad de referir sistemáticamente la política social al marco general de las decisiones políticas y económicas que definen las estrategias de desarrollo en territorios y momentos históricos determinados, diferenciando regímenes de política social con base en la articulación específica que se establece entre lo público y lo privado, entre mercantilización y desmercantilización en la prestación de los servicios y entre derechos sociales y beneficios condicionados al mérito.

La revisión de la política social en la historia reciente de América Latina desde esa perspectiva, permite constatar que el viraje neoliberal en la orientación

de la política social que tuvo lugar en la región a partir de los años ochenta implicó una fuerte ruptura con relación a los lineamientos que, en términos generales, guiaron la política social en los países de la región con el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones.

La esencia de esa ruptura estriba en que el Estado dejó de concebir como su responsabilidad garantizar el ejercicio de los derechos básicos de la sociedad en su conjunto (trabajo, educación, salud, vivienda, etc.) y, en congruencia con la estrategia neoliberal, redujo su función en el ámbito de la política social a brindar a los individuos “oportunidades” para integrarse y competir en el mercado y a impulsar programas focalizados en la población en extrema pobreza.

De acuerdo con el ideario neoliberal el bienestar pertenece al ámbito de lo privado y sus fuentes naturales son la familia y los servicios privados, por ello el Estado sólo debe intervenir a fin de garantizar un mínimo para aliviar la pobreza y brindar aquellos servicios esenciales que la iniciativa privada no pueda o no quiera producir.

Siguiendo la tipología propuesta por Esping Andersen es evidente que el régimen de política social residual resulta especialmente congruente con esas ideas porque tiende a establecer al mercado como el cetro de la vida social, a transferir el manejo de los servicios sociales al sector privado, a reducir la función social del Estado a la atención de aquellos que son incapaces de resolver por sí mismos sus necesidades básicas y, en general, a promover soluciones de mercado para los problemas sociales.

La agenda seguida para la residualización de la política social en casi todos los países de América Latina (debe mencionarse a Cuba como excepción) respondió a lineamientos y condicionamientos impuestos por los grandes organismos financieros internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo) emitidos de manera global para la región a lo largo de las décadas de los años ochenta y noventa. De manera que las reformas se realizaron en el marco de una concepción y

orientación común, que logró imponerse como hegemónica, cuyo rasgo esencial es el desconocimiento de los derechos sociales y el abandono de las políticas de protección en el mercado de trabajo.

Los principales mecanismos utilizados para retirar la responsabilidad estatal y subordinar la política social a la lógica del mercado han sido prácticamente los mismos en todos los países de la región: reducción y reorientación del gasto social; privatización y descentralización de los servicios; e instrumentación de programas focalizados en la población en extrema pobreza que acabaron por constituirse en el eje de la política social.

De tal manera que, aunque la instrumentalización de los lineamientos para la residualización de la política social ha asumido características específicas en cada uno de ellos en correspondencia con la correlación de fuerzas imperante en su interior, es posible afirmar que en todos los casos implicó privatización donde antes hubo intervención y regulación estatal; focalización en lugar de tendencia a la universalidad; compensación en vez de promoción; individualismo y particularismo en sustitución del ejercicio colectivo de derechos; y combate a la pobreza extrema en lugar de desarrollo social.

En esta nueva configuración de la política social, sustentada en la relación Estado-economía y Estado-sociedad que conlleva el modelo neoliberal, destaca el desconocimiento de los derechos sociales, entendidos como el derecho de tener acceso a los bienes sociales por el sólo hecho de ser miembro de la sociedad y de la obligación del Estado de garantizar su ejercicio.

Durante la década de los años ochenta la puesta en marcha de la serie de instrumentos resumidos posteriormente en el llamado Consenso de Washington, que incluyeron el abandono de las políticas de protección al salario y al empleo y la inducción de la flexibilidad laboral desataron, casi de inmediato, una drástica caída del salario real, procesos de incremento del desempleo y del empleo precario y la pérdida de gran parte de las prestaciones asociadas al mercado

formal de trabajo que se habían conquistado durante el periodo anterior, con el consecuente deterioro de la calidad de vida de amplios sectores de la población.

Al finalizar esa década la rápida extensión de la pobreza había alcanzado ya a casi la mitad de la población latinoamericana y la profundización de la desigualdad y de la exclusión social empezaron a ponerse de manifiesto en una profunda polarización y ruptura del tejido social en todos los países de la región.

Pese a ello, durante la década de los años noventa las transformaciones para avanzar en la dirección señalada en el ámbito de los servicios sociales básicos tuvieron prioridad en las agendas gubernamentales. En ese periodo se introdujeron reformas orientadas a la privatización y la descentralización en los sistemas de salud, educación y de pensiones en, al menos, quince países de la región y, paralelamente, se establecieron mecanismos de diversa índole para favorecer el surgimiento o fortalecimiento de instancias privadas para proporcionar esos servicios y/o administrar los fondos.

Con el desfinanciamiento de las instituciones públicas, la privatización de los sistemas de pensiones, la subrogación para la prestación de servicios, la introducción del cobro de cuotas y las facilidades brindadas a las instancias privadas la política social paulatinamente fue perdiendo su tendencia desmercantilizadora y su papel redistributivo perdió relevancia.

En esas reformas se puede identificar claramente el criterio general fundado en el libre mercado y su proyección en el acotamiento de los derechos sociales a través de la individualización y del énfasis conceptual en el campo de las oportunidades y del capital humano. Así, el objetivo primordial de la política social, incluso discursivamente, dejó de relacionarse con la satisfacción de las necesidades humanas básicas y con el bienestar de la población, enfatizando que el papel del Estado se relaciona básicamente con el fortalecimiento del individuo como ciudadano responsable, a través de brindarle oportunidades para desarrollar e incrementar su capital humano, es decir, para competir en el mercado.

Asimismo, durante la segunda mitad de la década de los años noventa, cobraron importancia los programas focalizados en la población en pobreza extrema diseñados con base en la redefinición de los lineamientos de los organismos financieros internacionales preocupados por frenar el vertiginoso proceso de extensión y profundización de la pobreza que sus propias orientaciones habían provocado.

Se trata de programas altamente focalizados que se instrumentan con criterios de selección basados en distintos métodos de medición de la pobreza conforme a los cuales las personas que buscan acceder a sus beneficios deben demostrar su condición de pobres. De igual forma las personas o familias pobres, una vez seleccionadas, deben someterse a una serie de condicionamientos cuyo cumplimiento permite la continuidad en la recepción de los beneficios que ofrece el programa, generalmente transferencias monetarias directas determinadas también con base en criterios discrecionales.

En el diseño de esos programas se atribuye la pobreza a problemas individuales o deficiencias personales que incapacitan a los pobres para obtener del mercado los recursos necesarios para contratar su propia previsión social, lo que los hace “merecedores”, temporalmente, de las ayudas gubernamentales. Se constituyen así dos sujetos, uno que otorga y otro que recibe, unidos por una relación asimétrica en la que los pobres no son vistos como sujetos portadores de derechos sociales, sino como beneficiarios de los programas porque el centro de las identidades bajo el esquema neoliberal es el mercado y el individualismo competitivo.

A poco más de veinticinco años el recuento de los daños causados por la estrategia neoliberal en América Latina no podía ser más contundente: el anunciado crecimiento económico que supuestamente traería consigo y que supuestamente implicaría una significativa mejoría en el nivel de vida de la población, no ha tenido lugar: la pobreza alcanzaba en el año 2006 a 58.5 millones de personas más que en 1980; ese mismo año el 10% de los hogares ubicado en

el nivel más alto de la escala distributiva del ingreso (los ricos) captaba en promedio el 36% del ingreso total, mientras que el 40% ubicados en el extremo inferior (los pobres) captaban en promedio tan sólo el 14% del ingreso total; al mismo tiempo 37 latinoamericanos formaban parte de la selecta lista de los 100 hombres más ricos del mundo y es ampliamente reconocido que en la actualidad América Latina es la región con mayor desigualdad en el mundo.

Frente a ello el descontento popular se ha manifestado a través de protestas y movilizaciones de distinta naturaleza que cobraron fuerza a partir de la segunda mitad de los años noventa, se trata de verdaderos estallidos sociales que en algunos casos llevaron incluso a la remoción de varios gobiernos. Al iniciar el nuevo siglo el crecimiento de la resistencia popular y la deslegitimación del neoliberalismo favorecieron, en algunos países, el triunfo electoral de partidos, movimientos y coaliciones cuyos candidatos, surgidos de fuerzas que se autodefinen de izquierda y centro-izquierda, manifestaron abiertamente una posición antineoliberal.

Esos gobiernos destacaron su voluntad por recuperar el papel del Estado como eje del desarrollo y de mejorar la situación de vida de la población como uno de los objetivos centrales de sus programas de gobierno.

El nuevo énfasis en la cuestión social en el que todos ellos han centrado su discurso antineoliberal, se ha traducido, en la práctica, en una serie de lineamientos, medidas y programas en los que es posible identificar tanto continuidades como rupturas con los postulados neoliberales en el ámbito de la política social.

En ese sentido cabe señalar, en primer término, las limitaciones que ha implicado el intento de algunos de estos nuevos gobiernos de compatibilizar, al interior de una economía capitalista de libre mercado y en un marco de equilibrio macroeconómico, el crecimiento económico basado en la empresa privada y la orientación exportadora, con el mejoramiento de las condiciones distributivas y el combate a la pobreza. La continuidad en la política económica ha limitado la

rearticulación entre la política social y políticas amplias dirigidas a activar el mercado laboral formal y a incrementar la calidad del empleo, que permita recuperar el papel del empleo formal como elemento de integración social y de acceso a derechos ciudadanos.

Las modificaciones introducidas al esquema neoliberal ortodoxo por esos gobiernos han posibilitado, en mayor o menor grado, alcanzar en los últimos años un mejor desempeño económico, aunque no es posible establecer, al menos hasta el momento, una clara relación entre crecimiento económico y reversión del desempleo y de la precarización del trabajo. Sin embargo es necesario reconocer que el fortalecimiento del mercado interno pareciera estar jugando un papel positivo especialmente en los casos de Argentina y Venezuela y que, en el caso de este último país, la recuperación del control estatal de las principales empresas podría constituirse en un factor decisivo para que el crecimiento económico incida en mejores condiciones en términos de empleo y salario.

Al respecto cabe destacar que el mayor crecimiento económico puede relacionarse con una disminución de la pobreza en términos estadísticos (es decir, en función de una línea de medición establecida), como ha sido el caso en algunos de los países considerados, pero el crecimiento económico por sí mismo no conlleva la disminución de la desigualdad, ni la creación de mecanismos que favorezcan la inclusión social.

La ruptura con el ideario neoliberal no puede sustentarse solamente en una mayor o menor participación del Estado sino, fundamentalmente, orientando esa intervención en función de garantizar el ejercicio de los derechos sociales y de promover la inclusión social.

La forma de asumir la responsabilidad social del Estado resulta fundamental tanto en la articulación entre la política económica y la política social, como en la definición de la orientación y prioridades de la acción estatal en la prestación de los servicios. Establecer un conjunto de nuevas prioridades nacionales en cuyo centro estén el bienestar y la equidad social, implica replantear la responsabilidad

del Estado frente a la sociedad en el entendido de que el bienestar de la población tiene que ser asumido de manera fundamental por las instituciones públicas.

En ese sentido cabe destacar las diferentes posturas que esos nuevos gobiernos han tomado con relación a los sistemas de seguridad social y al régimen de pensiones privatizados en la mayoría de los casos por los gobiernos neoliberales de la región. Las modificaciones realizadas en Chile y en Argentina sólo revierten parcialmente el esquema establecido, en el caso de Brasil al parecer se avanzó en la dirección contraria a la ofrecida por el gobierno de Lula y solamente en Venezuela se estableció un nuevo esquema basado en la participación y administración estatal y con tendencia a la cobertura universal, que apunta, además, a desvincular la seguridad social del empleo formal.

Asimismo es necesario tener presente que, contrario a lo que sostiene el proyecto neoliberal, la universalización y gratuidad de los servicios y programas sociales básicos es imperativa cuando la mayoría de la población vive en pobreza, por ello es necesario buscar la equidad en el acceso y en la calidad de los servicios fortaleciendo y democratizando las instituciones públicas para revertir el deterioro causado por la estrategia neoliberal y para convertirlas en garantes del cumplimiento de los derechos sociales.

Sin embargo del recuento hecho en páginas anteriores se desprende que no ha sido esa la prioridad en todos los gobiernos que en sus discursos imprimieron un nuevo énfasis a la cuestión social; en sus acciones encontramos concepciones diferentes sobre el carácter de la intervención del Estado asumiendo (o no) la acción pública como aspecto central para garantizar el ejercicio de los derechos sociales y priorizando (o no) la desmercantilización de los servicios.

En el caso de Chile la acción estatal se ha limitado a establecer una articulación y regulación en función de sistemas que combinan la prestación de servicios público/privada en la que, sin eliminar el pago de los servicios, el sector público atiende preferentemente a la población en situación de pobreza extrema y el sector privado al resto de la población. Esa forma de asumir la responsabilidad

estatal en la práctica ha implicado que si bien el estado juega un rol esencial en el área social, éste se limita en muchos casos a la administración y el financiamiento de proyectos sociales y cada vez más son instituciones del sector privado las que diseñan y ejecutan los programas.

Aunque con otro planteamiento en Argentina, e incluso en Brasil donde las instituciones públicas encargadas del bienestar social no fueron tan severamente afectadas por los gobiernos neoliberales, la prioridad no parece ser tampoco el fortalecimiento de las instituciones públicas para brindar servicios gratuitos con carácter universal. Ciertamente se ha buscado apoyar los sistemas de educación y salud pública, especialmente asignándoles un mayor presupuesto, pero los servicios públicos también se han limitado a garantizar un piso mínimo de cobertura para atender a la población en situación de pobreza extrema y el sector privado sigue ocupando un espacio privilegiado.

De tal forma que hasta ahora la política social de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos continúa priorizando los programas focalizados y condicionados acorde con los esquemas impuestos por los organismos financieros internacionales y que poco contribuyen a la reducción de la pobreza.¹

Ciertamente algunos de los gobiernos surgidos de fuerzas que se autodefinen de izquierda y centro izquierda han destinado a estos programas mayor presupuesto y han ampliado significativamente su cobertura mejorando relativamente las condiciones de vida de un mayor número de familias, pero la conceptualización y diseño de los mismos no representan una ruptura con los lineamientos neoliberales, ni una solución de fondo a los problemas sociales agudizados con la imposición de esa estrategia.

¹ Un ejemplo que puede ser significativo son los resultados de un estudio realizado por investigadores del Colegio de México sobre la incidencia del programa Oportunidades en la reducción de la pobreza en México; en las conclusiones del estudio presentado bajo el sugestivo título "Pobres con oportunidades: México 2002-2005, los autores sostienen que "... los efectos relativos tienden a ser mayores en la disminución de la intensidad que en la atenuación de la incidencia de la pobreza, lo que sugiere que Oportunidades contribuye más a <<hacer a los pobres menos pobres>> que a sacarlos de la pobreza." (Cortés, Benegas y Solís;2007,31)

Podrá decirse entonces que, contrario a lo que afirman en sus discursos, no han asumido plenamente que la relación de los ciudadanos con el Estado está basada en derechos y que cuanto reciban los ciudadanos del Estado no son regalías (que además se convierten fácilmente en clientelismo y en manipulación política) sino derechos que debieran estar constitucionalmente reconocidos y ser democráticamente ejercidos. Resulta significativo, por ejemplo, que en Chile siga vigente la Constitución de corte abiertamente neoliberal impulsada por la dictadura militar y que en Argentina y Brasil no se haya dado marcha atrás a las reformas constitucionales introducidas durante los gobiernos de Menem y Fernando Henrique Cardoso respectivamente.

De los países considerados en este trabajo sólo en el caso de Venezuela fue posible identificar rupturas con el régimen neoliberal de política social que podrían considerarse significativas: la Constitución de 1999 no sólo restableció sino que amplió los derechos sociales y definió como eje de la política social la promoción de la inclusión social y los programas instrumentados, entre los que destacan las *Misiones Sociales*, se fundamentan en la gratuidad y universalidad de los servicios que el Estado debe proporcionar a la población.

Son éstos últimos aspectos significativos no solamente porque apuntan a una nueva concepción de la responsabilidad del Estado, sino también porque las políticas que buscan impulsar la inclusión social implican no sólo resolver las carencias en las que vive la población sino también reconocer sus demandas, su organización, su visión del mundo y la construcción de los espacios necesarios para el ejercicio de sus derechos.

El debate está abierto y la búsqueda de alternativas al esquema neoliberal parece cobrar cada día mayor relevancia en América Latina. En ese sentido bien vale la pena revisar en el contexto actual la experiencia cubana y seguir avanzando en el análisis de las experiencias que se están gestando y desarrollando en otros países de la región porque, sin lugar a dudas, es mucho lo que está en juego.

Al terminar este trabajo ratifico mi convicción de que las transformaciones que la región necesita requieren ser pensadas más allá de los estrechos márgenes del sistema capitalista, sin embargo, valga lo aquí presentado para recordar que el espacio de la política social hoy, al igual que en etapas anteriores, constituye un espacio de lucha y de confrontación entre distintos proyectos de desarrollo y las decisiones y acciones que en ese ámbito se generen pueden resultar fundamentales en la construcción de esas alternativas al cuestionar la función del Estado, recuperar la noción de derechos sociales e imprimir en el imaginario social un nuevo significado a las ideas de justicia, equidad, inclusión, dignidad...

Bibliografía

- Aboites, Hugo (1998) "Crisis de la conducción educativa en México: nuevos actores y propuesta" *Revista El Cotidiano* No. 87 enero-febrero de 1998, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.
- Alayón Monserat, Rubén (2005) "Barrio adentro: combatir la exclusión profundizando la democracia" *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 11, no.3 (septiembre-diciembre); Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Albert, Michael (2005) "Hugo Chávez y la vía venezolana" Globalización. *Revista mensual de Economía, Sociedad y Cultura*, noviembre 2005 <http://rcci.net/globalizacion/index.htm>
- Amadeo, Eduardo P. (2004) "Balance y Evaluación de las Políticas Sociales en América Latina y el Caribe en los 90 y Perspectivas futuras"; Cuaderno No. 6; Buenos Aires, Observatorio Social
- Anderson, Perry (2004) "La batalla de las ideas en la construcción de alternativas" *Revista Memoria* No. 180, febrero de 2004; México, CEMOS.
- Antillano, Andrés (2005) "La lucha por el reconocimiento y la inclusión en los barrios populares: la experiencia de los comités de tierras urbanas" *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 11, no.3 (septiembre-diciembre); Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Banco Mundial (2004) *World Development Indicators 2004*, www.bancomundial.org
- Banco Interamericano de Desarrollo (2005) *Sobre la Exclusión Social*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. http://www.iadb.org/sds/SOC/site_3094:s.htm
- Banko, Catalina (2002) "Políticas sociales en Venezuela. Una perspectiva histórica"; en: Caccioamali, María Cristina, Banko, Catalina y Kon, Anita *Los desafíos de la Política Social en América Latina*; Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales-Universidad Central de Venezuela.
- Barba Solano, Carlos (2007) "Claroscuros de la reforma social en México y América Latina" *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad* Vol. XIII No. 39 Mayo/Agosto de 2007; México, CUCSH-UdeG. <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/esprial>
- (2006) *Regímenes de bienestar, producción y reproducción de pobreza una estrategia para estudiar América Latina*. <http://www.cucsh.udg.mx/catedrasnacionales2006/doctos/cbarba/ProRegBie.pdf>

- (2004) *Régimen de bienestar y reforma social en México*; Santiago de Chile, CEPAL, Serie Políticas sociales No. 92
- Barba Solano, Carlos y Valencia Lomelí, Enrique (1997) *El debate Nacional. La Política social*. México, Editorial Diana/Universidad de Guadalajara.
- Boetzelen, Philipp (s/f) "Políticas sociales y el combate a la pobreza en Chile después de 1990" <http://tiss.zdv.uni-tuebingen.de/webroot/sp/barrios/themeC2h.html>
- Boltvinik, Julio (1995) "La satisfacción de las necesidades esenciales en México en los setenta y ochenta" en: Calva, José Luis (coordinador) *Distribución del ingreso y políticas sociales* T.I; México, Juan Pablos Editor.
- (2005) "AMLO y la lucha contra la pobreza" *La Jornada*, Economía Moral, viernes 28 de enero de 2005
- Brachet-Márquez, Viviane (2007) "Las reformas de la salud pública y del régimen de pensión en América Latina: Un diagnóstico preliminar" en: Brachet-Márquez, Viviane (coordinadora) *Salud Pública y regímenes de pensiones en la era neoliberal. Argentina, Brasil, Chile y México 1980-2000.*; México, El Colegio de México.
- Calva, José Luis (2006) "Hacia una nueva estrategia económica" en: Fernando Solana (coordinador) *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?*, México; FCE/Parlamento Latinoamericano; 1ª reimpresión.
- Castells, Manuel (2005) *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*; Santiago de Chile; Fondo de Cultura Económica.
- Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica (2000) "Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales" en: Duschatzky Silvia (compiladora) *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*; Argentina, Paidós.
- CEPAL (1994) *Panorama Social de América Latina 1994*, Santiago de Chile, noviembre 1994
- (2001) *Estudio económico para América Latina y el Caribe 2000-2001*
- (2001^a) *Panorama social de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile, septiembre 2001
- (2004) *Panorama social de América Latina 2005*, Santiago de Chile, noviembre 2004
- (2005) *Panorama Social de América Latina 2005*, Santiago de Chile, noviembre 2005
- (2006) *Estudio económico para América Latina y el Caribe 2005-2006*

- (2006^a) *Panorama social de América Latina 2006*, Santiago de Chile, diciembre 2006
- (2006^b) *Anuario Estadístico 2006*, Santiago de Chile, julio de 2006
- (2007) *Panorama social de América Latina 2007*, Santiago de Chile, noviembre 2007
- (2007^a) *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006-2007*, Santiago de Chile, julio 2007
- CIPPEC (2004) "Duhalde y Kirchner: ¿continuidad de la política"; Argentina, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, www.cippec.org
- Clemente, Adriana (2003) "La participación social en los procesos de descentralización" en: *Observatorio Social Núm. 13 Políticas Sociales en América Latina*; Buenos Aires, noviembre 2003.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (2005) *Gestión social, cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*; México; Siglo XXI-CEPAL.
- Cordera Campos, Rolando (2006) "La desigualdad marca nuestra Historia"; *Revista Nexos* Año 28 Vol XXVIII Núm 338, febrero de 2006, México.
- Cortés, Fernando, Banegas, Israel y Solís Patricio (2007) "Pobres con oportunidades: México 2002-2005" *Estudios Sociológicos* Vol. XXV, Núm 73, enero-abril, 2007; México, El Colegio de México.
- Cortés, Rosalía (2003) "Una breve introducción al trabajo de Gosta Esping-Andersen, en: *Estrategias de Articulación de Políticas Sociales*; Buenos Aires, Asociación Argentina de Políticas Sociales.
- D'Elia, Yolanda –coordinadora- (2006) *Las Misiones Sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*; Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis).
- De la Garza Toledo, Enrique (1993) *Reestructuración productiva y respuesta sindical en México*; México, UNAM/UAM.
- (2000) "La flexibilidad del trabajo en América Latina" en: De la Garza, Enrique (coordinador) *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*; México, El Colegio de México/FLACSO/UAM/FCE
- (2000^a) "Las cuentas pendientes del sindicalismo mexicano" en: *El Cotidiano* No. 100, marzo-abril 2000; México, Universidad Autónoma Metropolitana.

- Dinerstein, Ana Cecilia (2004) "Más allá de la crisis. Acerca de la naturaleza del cambio político en Argentina" en: *Revista Venezolana de economía y ciencias sociales*, vol. 10, no. 1 (enero-abril); Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Dos Santos, Estevao N y Santana Borges, Rodrigo (2006) "Lula, incongruencias del social-liberalismo" 9 de octubre <http://www.economicacritica.net/index>
- Dutra Fonseca, Pedro Cezar (1995) "Inflación crónica y políticas sociales. El caso de Brasil"; en: Carlos, M. Vilas (coordinador) *Estado y políticas sociales después del ajuste*; México, UNAM/Nueva Sociedad.
- Evangelista Martínez, Elí y Castro Sánchez, Ana Elisa (1998) "Hacia un modelo multidimensional de análisis de la políticas sociales"; en: *Desarrollo social, Revista de Trabajo Social*, No. 21; México, ETS-UNAM.
- Faría, Vilmar (1999) "La política social en Brasil: una mirada comparativa" en: Carpio Jorge y Novacovsky Irene (compiladores) *De Igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*; México, FCE/SIEMPRO/FLACSO
- Feijoo, María del Carmen (2004) "La política social en una nebulosa institucional: ¿tutelar derechos o defender programas? en: *Observatorio Social Núm. 13 Política Social y Política Económica. Tensiones en búsqueda de la equidad*; Buenos Aires, septiembre 2004
- Fernández-Vega, Carlos (2007) "América Latina: alta concentración de la riqueza". México, *La Jornada*, sábado 10 de marzo de 2007, pág. 26
- Finot, Iván (2001) "Descentralización en América Latina: una mirada desde la economía" *Boletín del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social* (ILPES), <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNECLAC/UNPANO14880.pdf>
- Flores Vera, Juan Antonio (2007) *Estado, Metrópoli y Políticas Sociales*; México, Fundación Estado y Sociedad A.C./Plaza y Valdés.
- Franco, Rolando (2001) "Los Paradigmas de la política social en América Latina" en: Arteaga Basurto Carlos y Solís San Vicente, Silvia (coordinadores) *La Política Social en la transición*; México, UNAM/Plaza y Valdés.
- (2001^a) "Introducción" en: Rolando Franco (coordinador) *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia*; México, Siglo XXI/CEPAL.
- Garavito Elías, Rosa Albino (2004) "Democracia participativa y fin de régimen" *Revista Memoria* No. 179; México, enero 2004
- García Rocha, Adalberto (1986) *La desigualdad económica*; México, El Colegio de México.

Garretón. Manuel Antonio (2001) "Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales"; en: Rolando Franco (coordinador) *Sociología del Desarrollo, políticas sociales y democracia*; Siglo XXI /CEPAL, México.

Genro, Tarso (2004) "La política social del gobierno de Lula"; *La factoría*, octubre 2003-Mayo 2004 no. 22-23; España, <http://www.lafactoriaweb.com/default-2.htm>

----- (2005) "Lula, la economía brasileña y las políticas sociales"; *El País*, 19 de febrero de 2005, <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=11636>

Giménez, Gregorio (2005) "La dotación de capital humano en América Latina y el Caribe" en: *Revista de la Cepal* No. 86 (agosto 2005); Santiago de Chile, CEPAL.

Gobierno de Venezuela (2007) *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*, Caracas.

Golbert, Laura (2004) *¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales?. El caso del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*; Buenos Aires, CLACSO.

----- (2002) "Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales en Argentina"; en: Caccioamali, María Cristina, Banko, Catalina y Kon, Anita *Los desafíos de la Política Social en América Latina*; Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales-Universidad Central de Venezuela.

Gómez Irey y Alarcón Luis (2003) "Los nudos críticos de la política social venezolana de 1989 a 2001" *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* Vol. 9 No. 2 (mayo-agosto); Caracas, Universidad Central de Venezuela.

Grindle, Merilee S. (2003) "A pesar de los presagios adversos: economía política de la reforma del sector social en América Latina" en Alicia Puyana y Guillermo Farfán (coordinadores) *Desarrollo, Equidad, y ciudadanía. Las políticas sociales en América Latina*; México, Flacso/Plaza y Valdés.

Guillén Romo, Héctor (2000) *La contrarrevolución neoliberal en México*; México Era.

Guimares de Castro, María Helena (2006) "Política social en Brasil: continuidades y cambios" <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/usr/File/2006/impresa/papermariahel.pdf>

Gutiérrez Urdaneta, Luis (1997) "La reestructuración capitalista de los sistemas de pensiones en América Latina" en: Osorio Saúl y Ramírez Berenice, *Seguridad o Inseguridad social: los riesgos de la reforma*; México, IIEC-UNAM/Triana editores.

Hernández Laos, Enrique y Velázquez Roa, Jorge (2003) *Globalización, desigualdad y pobreza. Lecciones de la experiencia mexicana*; México, UAM/Plaza y Valdés.

- Kerssfield, Daniel (2005) "Néstor Kirchner y los límites de la centroizquierda" Revista *Memoria* No. 202, <http://memoria.com.mx/node/698>
- Kon, Anita (2005) "Las políticas de empleo en Brasil: obstáculos estructurales" en: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* vol.11, no. 3 (sept.-dic.); Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Lanzarotti, Mario (2004) "Chile: la política social en los años noventa" *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. XI, No. 31; México CUCSH-Universidad de Guadalajara.
- Laurell, Asa Cristina (1992) Avanzar al pasado: La política social del neoliberalismo; en: Laurell Asa Cristina (coordinadora) *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*; México, Fundación Ebert.
- (1995) "Para pensar una política social alternativa", en: Carlos, M. Vilas (coordinador) *Estado y políticas sociales después del ajuste*; México, UNAM/Nueva Sociedad.
- (1996) "Regímenes de política social y satisfacción de necesidades sociales" en: Calva, José Luis (coordinador) *Funciones del Estado en el Desarrollo Económico y Social*; México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez/Universidad Autónoma de Zacatecas/Juan Pablos Editor.
- (1997) *La reforma contra la salud y la seguridad social*; México, Era/Fundación Ebert.
- (1997^a) "Salud y seguridad social. Hacia una reforma alternativa" en: Valencia Enrique y Barba Carlos (coordinadores). *El Debate Nacional. La Política Social*; México, Universidad de Guadalajara/Editorial Diana.
- Levy, Santiago (2006) "Crecimiento, pobreza y desigualdad" en: Fernando Solana (coordinador) *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?*; México, FCE/Parlamento Latinoamericano.
- Lewi, Colin M. (2003) "Estado, mercado y sociedad: políticas e instituciones de acción económica y social en América Latina desde 1900" en Alicia Puyana y Guillermo Farfán (coordinadores) *Desarrollo, Equidad, y ciudadanía. Las políticas sociales en América Latina*; México, Flacso/Plaza y Valdés.
- Lichtensztein, Samuel (1997) "Enfoques y categorías de la política económica"; en: Rosa María Magaña, José María Martinelli y Germán Vargas; *Antología de Política Económica*; México, UAM-Iztapalapa.
- López Amador María de Jesús (1995). "El proyecto neoliberal: las nuevas condiciones de la política social" en: Calva, José Luis (coordinador general) *Distribución del ingreso y políticas sociales T.II*; México, Juan Pablos Editor.

- López Heredia, Damellys (2006) "El proceso político actual de Venezuela: cambio y continuidad a inicios del siglo XXI" en: Darío Salinas Figueredo (coordinador) *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina*; México, Fundación Friederich Ebert.
- López Maya, Margarita (2005) "Venezuela: ¿reactualización del populismo "radical"? " *Estudios Latinoamericanos* Edición especial 45 aniversario del CELA, enero-diciembre 2005; México, UNAM.
- Lo Vuolo, Rubén (2002) "De la década perdida a la década destructiva. El modelo argentino de ajuste estructural" en: Caccioamali, María Cristina, Banko, Catalina y Kon, Anita, *Los desafíos de la Política Social en América Latina*; Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Loyo, Aurora (1996) "Las nuevas orientaciones de la Política Educativa Mexicana" en: *Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa*; México, Instituto Mora/FLACSO/ Plaza y Valdés.
- Losano, Wilfredo (2005) "La izquierda latinoamericana en el poder" en *Revista Nueva Sociedad* No. 197, La izquierda en el Gobierno, mayo-junio 2005, Caracas, Venezuela.
- Lula da Silva (2003) "Discurso del señor presidente de la República, Luiz Inácio Lula da Silva, en su toma de posesión 1º de enero de 2003" y "Discurso de Luiz Inácio Lula da Silva, como presidente electo, 28 de octubre de 2002" en: *Estudios Latinoamericanos* Nueva Época, Año IX, julio-diciembre 2003; México, CELA-UNAM.
- Lustig, Nora (2006) "Macroeconomía con responsabilidad social" en: Fernando Solana (coordinador) *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?*; México, FCE/Parlamento Latinoamericano.
- Machinea José Luis y Hopenhayn, Martin (2005) *La esquivada equidad en el desarrollo Latinoamericano*, Informes y estudios especiales; Santiago de Chile, CEPAL
- Marín, Néstor (2007) "Cien días de gobierno sandinista" *La Jornada, Orbe*, Año 5, Número 131 Prensa Latina, del 21 de abril al 4 de mayo de 2007
- Mecle Armiñana, Elina S. (2001) "Los derechos sociales en la constitución argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales"; en: Alicia Zicardi (compiladora) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*; Buenos Aires, CLACSO.
- Mesa-Lago, Carmelo (2004) "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina" *Revista de la CEPAL* No. 84, diciembre 2004; Santiago de Chile, CEPAL.

- Moreno Alejandro (2002) "Superar la exclusión, conquistar la equidad: reformas, políticas y capacidades en el ámbito social" en: Edgardo Lander (compilador) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*; Buenos Aires, CLACSO/UNESCO.
- Mujica Chirinos, Norbis y Rincón González, Sorayda (2006) "Caracterización de la política social y la política económica del actual gobierno venezolano: 1999-2004" *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* Vol 12, no. 1 (enero-abril); Caracas., Universidad Central de Venezuela.
- Nadal, Alejandro (2004) "Hambre de cambios en Brasil", *La Jornada*, jueves 8 de abril, México.
- Noel M., Enrique (2005) "La política social en la reforma económica cubana. Lo social como eje de desarrollo" en *Revista Tareas* no. 119, enero-abril 2005; Panamá, Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena.
- Ocampo, José Antonio (1998) "Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina" Presentación en la primera Conferencia de las Américas convocada por la Organización de Estados Americanos, Washington, marzo 6 de 1998. <http://www.eclac.cl/español/portada/oeaesp.htm>
- Offe, Claus (1994) *Contradicciones en el Estado del Bienestar*; Alianza Universidad; España.
- Olave, Patricia (1997) "Las reformas económicas y sociales en curso: principales disputas teóricas y políticas", en: Osorio Saúl y Ramírez Berenice, *Seguridad o Inseguridad social: los riesgos de la reforma*; México, IIEC-UNAM/Triana editores.
- Ortega R., Eugenio (2006) "Una reflexión crítica para enfrentar la pobreza y desigualdad" en: Fernando Solana (coordinador) *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?*; México, FCE/Parlamento Latinoamericano.
- Ortiz Wadgyamar, Arturo (1995) *Política económica de México 1982-1995. Los sexenios neoliberales*; México, Nuestro Tiempo.
- Parker, Dick (2003) ¿Representa Chávez una alternativa al neoliberalismo? *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* Vol 9, no. 3 (mayo-agosto); Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Parra, Matilde y Lacruz Tito (2003) *Seguimiento a los programas sociales en Venezuela. Caso de los multihogares de cuidado diario. Informe Final*. Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales, Caracas Venezuela.
- Pautassi Laura, Julieta Rossi y Luis Campos (2003) "Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos"; Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales, <http://www.cels.org.ar>

- Petras James y Veltmeyer Henry (2003) *Un sistema en crisis. La dinámica del capitalismo de libre mercado*; Argentina, Lumen.
- Petras, James (2007) “América Latina: cuatro bloques de poder” *La Jornada*, 10 de marzo de 2007, p.30
- Pochman, Marcio (2005) “Gasto social e distribucao de renda no Brasil” *Journal da Unicamp* No. 288, Universidade Estadual de Campinas, mayo 2005
- Puyana, Alicia (2003) “Introducción” en Alicia Puyana y Guillermo Farfán (coordinadores) *Desarrollo, Equidad, y ciudadanía. Las políticas sociales en América Latina*; México, FIACSO/Plaza y Valdés.
- Quijano, Anibal (2004) “El Laberinto de América Latina. ¿Hay otras salidas?” *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 10, No. 1 enero-abril, pp.75-97, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2007) “Mucho más que dos izquierdas” en *Revista Memoria* No. 215, enero de 2007; México, Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista A.C (Cemos),
- Repetto, Fabián (2006) Nueva matriz socio-política, problemas sociales y políticas públicas: América Latina a inicios del Siglo XXI” en: Carlos Gerardo Molina (editor) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*; BID/Planeta, México.
- Reyes Ato, Iván (2006) “El triunfo de la izquierda en Brasil” *El Regional de Piura*, 17 de octubre del 2006.
- Rimez Marc y Bendesky León (2000) “Dos decenios de política social. Del universalismo segmentado a la focalización” en: Fernando Clavijo (compilador) *Reformas Económicas en México 1982-1999*; El trimestre Económico No. 92; México, CEPAL/FCE.
- Roberts, Bryan (2006) “La estructuración de la pobreza” en: Saraví, Gonzalo A. (editor) *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*; México/Argentina CIESAS/Prometeo.
- Rodríguez Mora, Tania (2006) “Condiciones de gobernabilidad democrática en Brasil. Los desafíos del gobierno de Lula” en: Darío Salinas Figueredo (coordinador) *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina*; México, Fundación Friederich Ebert.
- Sader, Emir (2005) “Brasil: a carcajada de las hienas” *La Jornada*, Opinión, domingo 17 de julio, México
- (2006) “El derecho a festejar y a luchar” *La Jornada*, 3 de noviembre, México

----- (2007) “Lula II: certezas e interrogantes” *La Jornada*, Opinión, domingo 21 de enero de 2007

Salinas Figueredo, Darío (2006) “El contexto de la focalización como política” en: Darío Salinas Figueredo (coordinador) *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina*; México, Fundación Friedrich Ebert.

Salinas Figueredo Darío y Tetelboin Henrion, Carolina (2005) “Las condiciones de la política social en América Latina” en *Papeles de Población*, nueva época, año 11, no. 44, abril-junio de 2005, pp. 83-107; México, Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México.

Saint-Martin, Denis (2004) “Del Estado Providencial al Estado de Inversión Social: ¿un nuevo paradigma para engendrar la economía del saber?” en: Revista *Foro Internacional* No. 176, vol. XLIV, número 2 (abril-junio 2004) pp. 281-300; México, El Colegio de México.

Sánchez Albavera, Fernando (2006) “Crecimiento insuficiente sin equidad” en: Fernando Solana (coordinador) *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?*; México, FCE/Parlamento Latinoamericano.

Sánchez, Rebolledo (2007) “La presidenta Bachelet y la otra izquierda” *La Jornada*, Opinión, 22 de marzo de 2007.

Saraví, Gonzalo A. (2006) “Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América Latina” en: Saraví, Gonzalo A. (editor) *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*; México/Argentina, CIESAS/Prometeo.

Székely Miguel, y Lodoño, Juan Luis (1998) *Sorpresas distributivas después de una década de reformas: Latinoamérica en los Noventas*; Documento de trabajo # 352; Banco Interamericano de Desarrollo.

Secretaría de Desarrollo Social (2006) *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general*; México, SDS/Consejo de desarrollo social.

Simoës, Armando A. (2006) “Los programas de transferencia: una complementariedad posible y deseable” en: Carlos Gerardo Molina (editor) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*; México, BID/Planeta.

Simone, Cristina (2005) “Cooperativismo y generación de empleo en la Argentina”; en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* vol.11, no. 3 (sept.-dic.); Caracas, Universidad Central de Venezuela.

Sojo, Ana (1999) “La política social en la encrucijada: ¿opciones o disyuntivas? en: Carpio Jorge y Novacovsky Irene (compiladores) *De Igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*; México, FCE/SIEMPRO/FLACSO

- Sotelo Valencia, Adrián (1999) *Globalización y Precariedad del trabajo en México*; México, Ediciones El Caballito.
- Sposati, Aldaíza (2006) "En busca de un modelo social latinoamericano" en: Carlos Gerado Molina (editor) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*; México, BID/Planeta.
- Stallings, Bárbara y Weller Jürgen (2003) "La generación de empleo en América Latina en los años noventa: base fundamental de la política social", en Alicia Puyana y Guillermo Farfán (coordinadores) *Desarrollo, Equidad y Ciudadanía. Las políticas sociales en América Latina*; México, Flacso/Plaza y Valdés.
- Székely, Miguel y Londoño, Juan Luis (1998) *Sorpresas distributivas después de una década de reformas: Latinoamérica en los noventas*, Documento de trabajo # 352; Madrid, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tello Macías, Carlos (2003) "Estado y economía" Revista *Economía Informa*; julio-agosto 2003; México, Facultad de Económica UNAM.
- Tetelboin H., Carolina (1995) "La otra cara de las políticas sociales en Chile", en: Carlos, M. Vilas (coordinador) *Estado y políticas sociales después del ajust.*; México, UNAM/Nueva Sociedad.
- Tobar, Federico (2006) "¿Qué es universalismo básico en salud?" en: Carlos Gerado Molina (editor) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*; México, BID/Planeta.
- Tokman, Víctor E. (2006) "Empleo y protección: una vinculación necesaria" en: Carlos Gerado Molina (editor) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*; México, BID/Planeta.
- Torres López, Juan (2007) "Las piezas del rompecabezas bolivariano", en *Revista Memoria* No. 215, enero de 2007; México, Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista A.C (Cemos)
- Valente, Marcela (2007) "Argentina: sistema de pensiones ligeramente reformado" Inter Press Service News Agency, <http://ipsnoticias.net>; 29 de febrero de 2007
- Valenzuela Feijó, José (1986) *El capitalismo mexicano en los ochentas*; México, ERA.
- (1990) *¿Qué es un patrón de acumulación?*; México, Facultad de Economía, UNAM.
- (1992) "El estilo neoliberal y el caso mexicano", en: Laurell Asa Cristina (coordinadora); *Estado y Políticas Sociales en el Neoliberalismo*; México, Fundación Ebert.

- Vilas, Carlos (1995) "Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado" en: Carlos, M. Vilas (coordinador) *Estado y políticas sociales después del ajuste*; México, UNAM/Nueva Sociedad.
- (1996) "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro); en: *Las políticas sociales de México en los Noventa*; México, Instituto Mora/UNAM/ FLACSO/Plaza y Valdés.
- (2005) "La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares", en *Revista Nueva Sociedad* No. 197, La izquierda en el Gobierno, mayo-junio 2005, Caracas, Venezuela.
- Vuskovic, Pedro (1992) "El Estado neoliberal y el caso mexicano"; en: Asa Cristina Laurell, coordinadora, *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*; México, Fundación Ebert.
- (1993) *Pobreza y desigualdad en América Latina*; México, CIIH-UNAM.
- (1994) *La pobreza, desafío teórico y estratégico*; México, IIEC-UNAM.
- Weisbrot, Mark (2006) "Latin America: The end or an Era" *post-autistic economics review*, no. 39, October 2006,
<http://www.paecon.net/PAEReview/issue39Weisbrot39.htm>
- Yanes, Pablo (2004) "La Centralidad de Los Derechos: Eje de la Política Social del Gobierno del Distrito Federal", Ponencia presentada en el *VII Seminario Sobre Política Social*, octubre 2004; México, UAM.
- Ziccardi, Alicia (2007) "Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI" en: Juan Antonio Flores Vera (compilador) *Estado, Metrópoli y Políticas Sociales*; México, Fundación Estado y Sociedad A.C./Plaza y Valdés.