

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI INNOVACIONES, INERCIAS Y RETROCESOS

*Carmen Midaglia, Gerardo Ordóñez
y Enrique Valencia [Coordinadores]*

Florencia Antía | Carlos Barba | Raúl Di Tomaso | Cristina Farías
Carlos Fidel | Guillermo Fuentes | Laura Golbert | Anete B. L. Ivo
Luciana Jaccoud | Juliana Martínez | Carmen Midaglia | Gerardo
Ordóñez | Alicia Puyana | Yasodhara Silva | Enrique Valencia
Rosa María Voghon | Koen Voorend | Alicia Ziccardi



**POLÍTICAS SOCIALES
EN AMÉRICA LATINA
EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI**

Esta publicación fue sometida a un proceso de dictaminación doble ciego por pares académicos externos a El Colef, de acuerdo con las normas editoriales vigentes en esta institución.

Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI: innovaciones, inercias y retrocesos / Florencia Antía ... [et al.]; coordinación general de Carmen Midaglia; Gerardo Ordóñez Barba; Enrique Valencia Lomelí. - 1.^a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 2018.

Libro digital, PDF 4.4 MB - (Grupos de trabajo)

ISBN 978-987-722-338-5 (CLACSO)

ISBN 978-607-479-304-8 (El Colef)

1. Política Social. 2. América Latina. I. Antía, Florencia II. Midaglia, Carmen, coord. III. Ordóñez Barba, Gerardo, coord. IV. Valencia Lomelí, Enrique, coord.

CDD 320.6

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Estado / Políticas Sociales / Democracia / Pobreza / Ciudadanía / Neoliberalismo / Política Social / Movimientos Sociales / Pobreza / América Latina

Colección Grupos de Trabajo

**POLÍTICAS SOCIALES
EN AMÉRICA LATINA
EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI**

INNOVACIONES, INERCIAS Y RETROCESOS

**Carmen Midaglia, Gerardo Ordóñez
y Enrique Valencia**
(Coordinadores)

Florencia Antía
Carlos Barba
Raúl Di Tomaso
Cristina Farías
Carlos Fidel
Guillermo Fuentes
Laura Golbert
Anete B. L. Ivo
Luciana Jaccoud
Juliana Martínez
Carmen Midaglia
Gerardo Ordóñez
Alicia Puyana
Yasodhara Silva
Enrique Valencia
Rosa María Voghon
Koen Voorend
Alicia Ziccardi



Colección Grupos de Trabajo
CLACSO - Secretaría Ejecutiva

Pablo Gentili - Secretario Ejecutivo

Pablo Vommaro - Director de Grupos de Trabajo, Investigación y Comunicación

Nicolás Arata - Director de Formación y Producción Editorial

Núcleo de producción editorial y biblioteca virtual

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Núcleo de diseño y producción web

Marcelo Giardino - Coordinador de Arte

Sebastián Higa - Coordinador de Programación Informática

Jimena Zazas - Asistente de Arte

Equipo Grupos de Trabajo

Rodolfo Gómez, Giovanni Daza, Alessandro Lotti, Teresa Arteaga

Tomás Di Bella - Última lectura



Alberto Hernández Hernández - Presidente

Oscar Fernando Contreras Montellano - Secretario General Académico

Gerardo Manuel Ordóñez Barba - Secretario General de Planeación y Desarrollo Institucional



Biblioteca Virtual de CLACSO www.biblioteca.clacso.edu.ar

Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

Librería de El Colegio de la Frontera Norte libreria.colef.mx

Primera edición

Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI: innovaciones, inercias y retrocesos (Buenos Aires: CLACSO, El Colef, noviembre de 2018).

ISBN 978-987-722-338-5 (CLACSO) Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

ISBN 978-607-479-304-8 (El Colef)

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

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

© El Colegio de la Frontera Norte

Carretera escénica Tijuana - Ensenada, Km 18.5, San Antonio del Mar, 22560 Tijuana, Baja California, México
informes@colef.mx. | Tel. (664) 631-6300

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



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

ÍNDICE

Introducción. Transformaciones económicas y reformas sociales en Latinoamérica en las primeras dos décadas del siglo XXI Carmen Midaglia, Gerardo Ordóñez y Enrique Valencia	11
--	----

PRIMERA SECCIÓN PERSPECTIVAS REGIONALES SOBRE EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Alicia Puyana Mutis El neo-extractivismo en la economía latinoamericana. Efectos sobre la desigualdad y el crecimiento	33
--	----

Carlos Barba Solano Liberalismo y universalismo en tensión: 25 años de reformas sociales en los regímenes de bienestar de América Latina	75
--	----

Juliana Martínez Franzoni y Koen Voorend Cambios y continuidades en la política social en Centroamérica. Inclusión limitada en una región de exclusión histórica	109
--	-----

Florencia Antía Gobiernos de centro-izquierda y derechos colectivos del trabajo. Entre reformas marginales y reformas significativas en Chile y Uruguay en los años 2000	139
--	-----

SEGUNDA SECCIÓN
BALANCE Y TRANSFORMACIONES RECIENTES
DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN
CONTEXTOS NACIONALES

Enrique Valencia Lomelí Coalición reformista de mercado y transformación de las políticas económicas y sociales en México (1985-2017)	169
Guillermo Fuentes y Carmen Midaglia El tiempo pasa, nos vamos poniendo vetos. Los problemas de la izquierda uruguaya para concretar reformas sociales	201
Carlos Fidel, Raúl Di Tomaso y Cristina Farías Paradigmas y políticas sociales contrapuestas en la Argentina reciente	225
Anete B.L. Ivo El camino de vuelta en Brasil: la nueva agenda del ajuste contra la democracia social	245

TERCERA SECCIÓN
DESIGUALDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL

Carlos Barba Solano y Yasodhara Silva Medina El ADN de los informes internacionales sobre desigualdad realizados por la OCDE, la CEPAL y OXFAM durante la segunda década del siglo XXI	271
Laura Golbert La desigualdad como problema político institucional en Argentina	299
Luciana Jaccoud Desigualdade e proteção social: aprendizados da experiência brasileira recente	311

CUARTA SECCIÓN
POBREZA, POLÍTICAS HABITACIONALES
Y PROGRAMAS DE ATENCIÓN

Rosa María Voghon Trayectorias familiares de pobreza: una lectura generacional a partir del triunfo revolucionario en Cuba	339
--	-----

Alicia Ziccardi

Pobreza y desigualdad: retos de la política de vivienda en México (2000-2016)

| 363

Gerardo Ordóñez Barba

La lucha contra la pobreza en México en las últimas tres décadas: alcances y limitaciones

| 379

Acerca de los autores

| 397

INTRODUCCIÓN

**TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS
Y REFORMAS SOCIALES
EN LATINOAMÉRICA EN LAS PRIMERAS
DOS DÉCADAS DEL SIGLO XXI**

Carmen Midaglia, Gerardo Ordóñez
y Enrique Valencia

AMÉRICA LATINA HISTÓRICAMENTE ha sido espacio de heterogeneidad socioeconómica, no obstante compartió paradigmas comunes de desarrollo y bienestar. Entre 2003-2013 la región logró combinar crecimiento con ciertas dosis de distribución económica, a través de la puesta en práctica de un conjunto de intervenciones públicas, que supusieron la promoción de nuevas medidas de protección, ajustes o reformulaciones de los clásicos servicios sociales (educación y salud) y re-regulaciones del mercado de empleo, entre las más destacadas. Mirado el continente en su diversidad, algunas naciones, especialmente las de América del Sur, se convirtieron en casos exitosos en el mejoramiento de las condiciones de vida de amplios grupos poblacionales. Sin embargo, otros países como México y un amplio conjunto de los centroamericanos, mantuvieron con escasas modificaciones, sus históricos déficits sociales.

Es preciso ubicar esta última etapa de desarrollo económico latinoamericano. Un conjunto de analistas considera que el dinamismo económico regional ha sido relativo en la medida que fue menor que el alcanzado en las décadas de 1960 y 1970 (Puyana, 2016). Además, con excepciones, el crecimiento se basó en el auge de las materias primas (reprimarización, por el factor China), y en ciertos casos se verificaron procesos de desindustrialización. A este panorama se

agrega la evidencia generalizada de un escaso nivel de inversiones tecnológicas para el continente en su conjunto (Salama, 2012). Con datos del Banco Mundial (2017), la inversión en ciencia y tecnología de la región apenas pasó de 0.3 a 0.44 % del PIB entre 2003 y 2013, mientras la región Este de Asia y Pacífico se mantuvo en 2.4 % del PIB en ese período.

No obstante, las limitaciones económicas de los años 2000, Latinoamérica comenzó a transitar el nuevo siglo generando oportunidades de discutir los rendimientos sociales obtenidos con la aplicación de un modelo de desarrollo promercado, ya sea por debates impulsados por dinámicas internas de los países o por dinámicas comparativas regionales. En ese período, Argentina, Paraguay y Uruguay se encontraban en proceso de superación de una de las peores crisis económica-financieras de la historia reciente, a la vez, que la mayoría de las naciones de América del Sur parecían inaugurar un patrón sostenido de crecimiento, que estuvo vigente con ciertos vaivenes hasta 2013 (CEPAL, 2015). En cambio, otras naciones como México, mantuvieron políticas económicas asociadas al Consenso de Washington con un patrón de estancamiento más que de nuevo dinamismo (Ros, 2013).

Esas buenas noticias en el plano económico general (con diversidades y contra tendencias) fueron acompañadas de cambios políticos significativos, en la medida que en un conjunto de países ganaron las elecciones nacionales fuerzas políticas de izquierda o progresistas, críticas de las políticas públicas liberales, inaugurando un ciclo político peculiar en la región, que se denominó “el giro a la izquierda” (Arditi, 2009; Stoessel, 2014; Cornia, 2016). Ese novedoso contexto político convivió con resistencias conservadoras en países como Colombia, Guatemala, Perú y México.

Es así que, en ese escenario político y económico, se comenzó a construir y divulgar de manera diferencial agendas públicas posconsenso de Washington, en donde el Estado tendió a abandonar su condición de simple distorsionador de la lógica distributiva “eficientista” asignada al mercado. De esta manera, las deslegitimadas instituciones estatales pasaron a convertirse en agentes estratégicos con capacidades, entre otras, de establecer control al capital financiero, asegurar dosis de inversión pública y privada, y simultáneamente corregir los negativos saldos sociales provenientes del legado histórico regional, y agudizados por las reformas económicas de la década de 1990. No obstante esta tendencia general, en algunos pocos países tendió a consolidarse el paquete de medidas proconsenso de Washington, aunque se introdujeron modificaciones menores, asociadas a los cuestionamientos por los costos sociales generados. Sin embargo, en estos ca-

son las agencias estatales adquieren un nuevo papel como garantes de los mínimos de inversión en el capital humano de los hogares pobres (Valencia, 2016).

Más allá de la heterogeneidad regional, no hay lugar a duda que las políticas sociales del siglo XXI expresaron cierto cambio de orientación en relación con las impulsadas en la década de 1990, donde las opciones predominantes supusieron “recortes” de la participación estatal, el afianzamiento del mercado como proveedor de bienes sociales y la legitimación de la sociedad civil en esta materia (Williamson, 1998). En algunos países, el cambio de orientación de políticas sociales se centró en la creación limitada de instituciones para pobres (Barba y Valencia, 2013); en otros, provocó modificaciones relevantes en el patrón de protección, con reformas en el sector salud, mejoramiento salarial y en la seguridad social, acompañada de la institucionalización del componente de asistencia (Midaglia, 2013). Incluso naciones tradicionalmente excluyentes en materia de bienestar ensayaron cambios relevantes, como en los casos de Bolivia (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2014a) y El Salvador (Martínez Franzoni, 2013).

Pese a la heterogeneidad regional, puede arriesgarse la interpretación de que las tradicionales coaliciones políticas de este continente, resistentes a la distribución de la riqueza e impulsoras de una modernización calificada de conservadora (Filgueira, 2013), tendieron a reconfigurarse. En este marco las políticas redistributivas dejan de ser anatema y se comienza a ensayar diversas propuestas públicas, que se ubican en las fronteras de los diversos regímenes de bienestar.

La nueva coalición contempló un extenso espectro de agrupaciones socioeconómicas, algunas clásicas como los sindicatos o cooperativas insertas en diversas actividades (productivas, de servicios y de bienes sociales), a las que se sumaron antiguos grupos poblacionales que tendieron a reforzar su presencia pública, como los indígenas; y simultáneamente se contó con la incorporación de nuevos movimientos sociales, como el de género, entre los más destacados. El amplio universo de demandas emergentes facilitó el apoyo de diversos estratos socioeconómicos, en particular los complejos sectores medios (medios bajos, medios y medios altos), cuyos integrantes no siempre formaron parte de actores colectivos. Los partidos y fracciones de izquierda y centrozquierda apoyaron y tramitaron las reivindicaciones sociales de época, propiciando un aumento de sus bases electorales. En los países con gobiernos políticos de corte conservador (Colombia) o con sistemas de baja “calidad” democrática (México), las coaliciones políticas fueron más reticentes a atender el vasto paquete de demandas ciudadanas. Más allá de las diferencias políticas anotadas, se identifica

un rasgo común en las coaliciones del período, tanto las insertas en contextos progresistas o conservadores, relativo a la debilidad política-institucional para generar nuevos pactos fiscales, habilitantes de significativas inversiones públicas sociales (Boyer, 2014; Hanni, Martner y Podestá, 2014).

El panorama regional de los primeros quince años del siglo XXI pone en evidencia distintas correlaciones de fuerzas políticas a favor de ciertos niveles de redistribución, en el mejor de los casos, o en su defecto, de básicos de distribución económica, que permitieron la atención pública de segmentos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad social.

De esta manera, el Estado se repositó, aunque de manera variable, asumiendo un rol activo en diversas arenas de políticas sociales, incidiendo en la mejora de los indicadores sociales de América Latina, particularmente en la disminución de los niveles de pobreza, y en menor medida, en la reducción de la desigualdad social. Cabe recordar que la pobreza promedio se ubicaba en 43.8 % de la población latinoamericana en 1999 y descendió a 28 % en 2014 (CEPAL, 2014). El patrón de desigualdad, en líneas generales, siguió una tendencia similar al de la pobreza, aunque su reducción fue más moderada y variable según el país de referencia. A modo de ejemplo, considerando las disminuciones procesadas en este rubro en las economías más importantes del continente, se evidencia una variación importante de la situación, ya que en año 2005 el índice Gini de Argentina se ubicaba en 49.27, el de Brasil en 56.65 y el de México en 51.11; y en 2011 se evidenciaban caídas a 43.57, 53.09 y 48.07, respectivamente, en esas naciones (Banco Mundial, 2017).

Este avance regional estuvo acompañado de un aumento del gasto público social en términos de porcentaje del gasto público total. Entre 1998 y 1999 el gasto social promedio regional representaba 50 % el gasto total, registrándose incrementos para el período 2010-2011 que supusieron un ascenso que alcanzó 65.9 % (CEPAL, 2014).

La disponibilidad de recursos económico-financieros se tradujo, a diferencia de otras etapas históricas, en el fomento de una gama de protecciones que tendieron a favorecer a sectores sociales excluidos, así como a los grupos que por poseer un conjunto de atributos poblacionales (edad, género, descendencia étnico-racial, etc.), se tornaban vulnerables a empeorar sus condiciones de vida. Simultáneamente se impulsaron una serie de iniciativas públicas que buscaron beneficiar a diversos estratos sociales, incluidas las heterogéneas clases medias, en un intento político de contribuir a la universalización de las protecciones y ampliar los incompletos Estados sociales latinoamericanos (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2014b).

De esta manera se consolidó en casi toda la región un componente de asistencia pública, edificado en torno a los “famosos” programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, entre los que cabe destacar: Progreso/Oportunidades/Prospera en México, en tanto propuesta pionera en la materia; el Bolsa Familia en Brasil por su extensa cobertura y repercusión política (Ivo, 2011); y la Asignación Universal por Hijo en Argentina (Álvarez, 2011), en la medida que se constituyó, al igual que en el caso uruguayo la Asignación Familiar del Plan de Equidad (Midaglia y Silveira, 2011), en un dispositivo complementario del sistema clásico de seguridad social.

Más allá de los cuestionamientos que desataron estas nuevas iniciativas sociales –relativas a la promoción de una ciudadanía limitada, producto de los criterios de focalización y las condicionalidades establecidas–, se suman, evaluaciones críticas de los escasos impactos sociales alcanzados, derivados de su bajo costo financiero (Valencia, 2008). No obstante, es innegable que esas medidas públicas supusieron un cambio significativo en la orientación política de la intervención pública, en la medida que el Estado se tornó responsable por el tratamiento de complejas situaciones vinculadas a la pobreza.

El papel desempeñado por este tipo de programas que presentaban diseños relativamente similares, guardó una estrecha relación con los distintos regímenes de bienestar vigentes en la región. Es así que, en aquellos sistemas de protección social de menor densidad en las redes de intervención pública, las transferencias monetarias se volvieron centrales para los sectores en pobreza (Bolivia, Ecuador e incluso México). En cambio, en naciones con mayor densidad de prestaciones sociales, producto de sus legados históricos, ellas fueron complementarias (Uruguay y en algún sentido Argentina) (Barba y Valencia, 2016).

Al continuar con las transformaciones sociales del período, cabe señalar que los sistemas de salud latinoamericanos fueron objeto de reformulaciones, tendientes a mejorar la equidad sectorial y a fomentar ampliación de coberturas. En este marco, se formularon criterios de acceso más flexibles, que facilitaron la atención de aquellos sectores no amparados por la seguridad social (Mesa Lago, 2007).

En el ámbito laboral también se procesaron avances importantes, referidos a la calidad del empleo, las regulaciones sectoriales, la evolución del salario y la negociación colectiva, entre las más destacadas. Vale enfatizar, como un indicador de la situación sectorial favorable, que en la mayoría de los países se incrementó el salario mínimo real hasta 54 % entre el año 2000 y 2012 (OIT, 2013). De cualquier manera, deben reconocerse notorias diferencias entre las naciones, ya que en algunas, el aumento ha sido menor a 25 % o in-

cluso inexistente, mientras que para otras, ha crecido por encima de 50 % (Bensusán, 2015).

No hay lugar a duda que América Latina en su conjunto logró progresos significativos en materia de protección, fundamentalmente en las llamadas áreas blandas del desarrollo, asociadas con el acceso de servicios sociales básicos (Filgueira, 2009). No obstante, es evidente que se requiere continuar con inversiones públicas para completar y ajustar los esquemas de bienestar social emergentes. La incorporación formal de los grupos poblacionales excluidos de los beneficios públicos se constituyó en una estrategia política generalizada, que pretendió asegurar ciertos grados de integración social, acordes a la moderna democracia regional. Restaba la dura tarea política de moderar los importantes niveles de estratificación de los sistemas de seguridad social, según ocupación laboral y estrato socioeconómico de pertenencia, limitando privilegios, así como extendiendo y mejorando la calidad de los bienes sociales (Antía et al., 2013; Barba y Valencia, 2013). Sin embargo, la tarea de ampliación del bienestar de la población no pareció proseguir, y en aquellos países que continuaron en esa ruta, se adoptó un ritmo lento en relación a los años precedentes.

Este cambio de conducción de la protección social se explica, en parte, por el proceso de desaceleración económica regional que se instauró entre 2013 y 2014 y se mantiene hasta el presente, que supuso la contracción en el comercio de materias primas con los países centrales¹ y menores niveles de inversión externa, a lo que se agregó la incidencia de factores climáticos adversos para la producción y el comercio (CEPAL, 2013).

La nueva fase económica latinoamericana se asoció a rotaciones de los grupos políticos a cargo de los gobiernos, accediendo al poder vía electoral o a través de mecanismos constitucionales especiales (*impeachment* en Brasil); pero en suma, partidos de orientación liberal en materia económica y social.

Cabe preguntarse entonces, ¿qué sucedió con la coalición distributiva o redistributiva del período anterior?; ¿esa coalición era coyuntural e inestable?; ¿frente a qué dificultades económicas se desarmó?; ¿qué cabe esperar sobre el tipo de bienestar consagrado en los últimos diez años?

Las interpretaciones que surgen son variadas. Si se recurre a ciertos enfoques explicativos sobre la expansión de las políticas sociales en general y las de asistencia en particular, las bases electorales y la competencia política se identifican como factores que tienden

1 Especialmente debido a la caída de los altos niveles de crecimiento de China y la modesta recuperación de Estados Unidos.

a incidir a la hora de programar inversiones públicas, y cabe suponer que deberían impactar en el repliegue de la intervención estatal (Garay, 2010). Visiones alternativas consideran que, si bien la región puede procesar diversos ajustes en el área social, resulta complejo políticamente “retroceder” al punto de partida, es decir, a fines de la década de los noventa del siglo pasado, ya que diversos grupos sociales se adaptaron a disfrutar de condiciones básicas de bienestar (Filgueira, 2009).

En este marco, se debe tener en cuenta que la debilidad en la inserción económica internacional de la región, sea en las dinámicas reprimarizadas o en las de competitividad industrial con represión salarial, limita también la posibilidad de avanzar hacia esquemas redistributivos más ambiciosos (Bizberg, 2015).

Como bien pone de manifiesto el título de una de las publicaciones colectivas del Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) sobre pobreza y políticas sociales, “La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social” (Barba y Valencia, 2016), el presente del continente se ha tornado incierto en relación con los parámetros de distribución de la riqueza que se promoverán en el futuro. No hay lugar a duda que la resolución de este tipo de dilemas socioeconómicos tendrá diversas repercusiones políticas referidas a las posiciones y fortalezas de los partidos políticos, actores colectivos y movimientos sociales, adhesión de la población a las instituciones democráticas, así como a la tramitación de demandas ciudadanas.

En suma, el cambio de siglo trajo a Latinoamérica una nueva orientación de las políticas sociales. Sin abandonar del todo las medidas de corte liberal recomendadas por el Consenso de Washington, algunos gobiernos de este continente incluyeron en sus agendas objetivos de corte universalistas. Comprender a través del estudio de casos nacionales el matiz específico de las transformaciones y las inercias de las políticas sociales en los últimos años en Latinoamérica, fue el objetivo del seminario Nuevas (y Antiguas) Estructuraciones de las Políticas Sociales en América Latina, realizado en la ciudad de Montevideo en mayo de 2016, el cual fue un espacio de debate y reflexión del Grupo CLACSO sobre pobreza y políticas sociales.

Producto del seminario nace este proyecto editorial con el objeto de integrar las reflexiones de alcance regional acerca de las políticas sociales frente a los cambios, las tendencias y los contextos políticos nacionales. El conjunto de trabajos que forman parte de esta nueva edición busca avanzar en describir las fortalezas o debilidades de las actuales prestaciones sociales, así como de las expansiones en la co-

bertura y mejoras de los servicios públicos, abordando casos nacionales que ejemplifican sus avances, dificultades y problemas.

Los países incluidos en este libro intentan reflejar la variabilidad de las condiciones de bienestar latinoamericanas, contemplando específicamente a dos grupos de naciones: aquellas que pretendieron institucionalizar esquemas de protección con pautas similares a la que caracterizaron a los Estados europeos mediterráneos, y las que han carecido de las intervenciones públicas básicas para asegurar mínimos de asistencia social. El primer caso está integrado por el Cono Sur, Brasil y México que reflejan, con las mediaciones conceptuales pertinentes, una estrategia de provisión social con dosis de corporativismo e intervencionismo estatal variable según localidad o estado. Este cuadro de situación se completa con la comparación de países de diversa escala económica (por un lado, Argentina, Brasil y México; Chile y Uruguay por el otro). El segundo grupo de observaciones, lo constituye Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), donde se constata una incipiente expansión de paquetes de políticas públicas esenciales y, en consecuencia, las familias se convierten en las unidades privilegiadas de amparo social. A este panorama regional se suma un caso opuesto de bienestar: Cuba, que opera como un parámetro de comparación, pero a la vez se asemeja a sus socios territoriales, en la necesidad de reconfigurar, ya sea ampliando o contrariamente revisando los parámetros actuales de intervención pública para responder a la nueva estructura de riesgos sociales y así moderar las trayectorias de pobreza de grupos poblacionales

Interesa destacar que los artículos que componen este trabajo colectivo buscan afianzar una perspectiva de análisis comparada del desarrollo socioeconómico latinoamericano, identificando un conjunto de ejes temáticos compartidos tales como las opciones dominantes de protección y las ideas que lo sustentan; las arenas priorizadas de provisión pública; las coaliciones políticas de apoyo; los legados institucionales, entre los más destacados, que posibilitan articular los estudios de políticas sociales con reflexiones generales sobre la orientación del crecimiento y los formatos dominantes de distribución de la riqueza.

Por último, resulta importante poner de manifiesto hacia un público más amplio, los aprendizajes que le ha dejado a los autores de esta publicación, el debate y la reflexión de los trabajos aquí presentados, fundamentalmente en relación con la necesidad de desarrollar, en clave regional, futuras líneas de investigación en este campo temático. Entre ellas, cabe mencionar las políticas económicas orientadas a las exportaciones (sobre todo de materias primas y en algunos casos

de bienes manufacturados), su volatilidad, desempeño fiscal y vínculo con los regímenes de bienestar de la región, la profundización sobre la constitución y los cambios de las coaliciones sociopolíticas favorables o contrarias a la expansión de bienestar; el papel de los actores sociales colectivos en la disputa distributiva; la institucionalidad pública de la provisión social, su estructura organizativa –federal-estatal o provincial y municipal–, así como los bloqueos y colaboraciones; la orientación ideológica de los gobiernos, tipo de partidos y mecanismos de toma de decisiones para sostener y reforzar la inversión social, y la opinión pública de la ciudadanía de esos países sobre el tipo y fuentes de financiamiento de los sistemas de bienestar.

El documento consta de cuatro secciones, a saber:

En la primera y segunda sección el tema se enmarca en los procesos de desarrollo social y económico que empujan las políticas públicas de los países latinoamericanos en los últimos años, con especial atención a la difícil relación de las políticas sociales con las políticas económicas. La tercera y cuarta sección se dedican a dos objetivos centrales de las políticas sociales de los países de la región: la reducción de la desigualdad y el abatimiento de la pobreza.

La primera sección titulada *Perspectivas regionales sobre el desarrollo económico y social*, reúne cuatro trabajos en los que se analizan, con una perspectiva regional, el desarrollo de América Latina. La principal conclusión que se puede extraer de la lectura del primer capítulo es que el universalismo tiene un límite, aparentemente insuperable, en el modelo de desarrollo. Esto lo sostiene Alicia Puyana en su trabajo *El neo-extractivismo en la economía latinoamericana. Efectos sobre la desigualdad y el crecimiento*, argumentando que la creciente desigualdad y la desaceleración del crecimiento económico de Latinoamérica conspiran contra el objetivo de universalizar la protección social, y al mismo tiempo, amplifican los efectos excluyentes y empobrecedores de las políticas de liberalización de los sistemas de protección social. La autora explica que en Latinoamérica impera, desde finales del siglo pasado, un modelo de desarrollo extractivista basado en la explotación de recursos relativamente abundantes, como los recursos naturales (renovables y no renovables) y la mano de obra no calificada. Los efectos de esta clase de especialización, aclara la autora, están entre la enfermedad y la maldición. Por una parte, produce lo que la teoría económica llama “enfermedad holandesa”, un retroceso prematuro de las manufacturas y la agricultura en la generación del producto nacional bruto y del empleo total. Por otra parte, es también responsable de lo que la economía institucional conoce bajo el rótulo de maldición de recursos: la incapacidad

para traducir la abundancia de recursos naturales, como el petróleo, en beneficios equivalentes para la población, por el impacto de los precios internacionales de estos productos sobre la inflación y otros efectos que distorsionan la estructura económica y concentran la distribución del ingreso.

En el segundo capítulo, *Liberalismo y universalismo en tensión: 25 años de reformas sociales en los regímenes de bienestar de América Latina*, Carlos Barba analiza los resultados de estas reformas después de que varios países liberalizaron y al mismo tiempo, universalizaron sus regímenes de bienestar. El autor concluye que las reformas implicaron importantes transformaciones en la arquitectura de los regímenes de bienestar regionales. Los impactos, por supuesto, dependieron del tipo de reformas sociales y el tipo de régimen de bienestar intervenido; típicamente, las orientaciones universalistas prosperaron mejor en los regímenes universalistas. Barba subraya el carácter híbrido de las reformas aplicadas en la región. Entre otras medidas, las reformas incluyeron programas de transferencias monetarias condicionadas (algunos con una cobertura más amplia que la población en situación de pobreza, lo cual parecería contradecir los principios de estos programas), políticas de salud de cuño universalista y nuevos esquemas de aseguramiento en el campo de pensiones. Este carácter híbrido es el responsable, apunta Barba, de la aparición de modelos diferenciales de universalismo en la región. Barba identifica al menos tres: el primero y más desarrollado, que ejemplifica con el caso de Brasil, es un modelo que ofrece una garantía estatal de amplios derechos a toda la población, aunque por limitaciones financieras atiende preferentemente a los más pobres. El segundo, representado por Chile, ofrece una garantía estatal de derechos, acotada a un número limitado de servicios de igual calidad para la clase media, la clase obrera estable y los más pobres; es un universalismo atenuado, explica Barba. Por último, el universalismo minimalista, cuyo ejemplo es México, garantiza cobertura básica para los más pobres, pero no garantiza los mismos derechos para todos los ciudadanos. El autor cierra su contribución advirtiendo que el giro a la derecha que sufre la región podría empujar a los regímenes más avanzados a involucionar al modelo de universalismo mínimo.

En el capítulo tercero, *Cambios y continuidades en la política social en Centroamérica. Inclusión limitada en una región de exclusión histórica*, Juliana Martínez y Koen Voorend dedican su contribución al estudio de las políticas sociales en países con regímenes excluyentes. ¿Qué ha ocurrido –se preguntan los autores– en los países con historias de protección social excluyente? Martínez y Voorend se concentran en cuatro países centroamericanos (Guatemala, El Salva-

dor, Honduras y Nicaragua), que al amparo de una doble transición económica y política incrementaron en los pasados veinticinco años la magnitud de su inversión pública social y reconstruyeron la arquitectura de sus políticas sociales. A partir de las estadísticas y los informes nacionales disponibles, los autores de este trabajo concluyen que la trayectoria de las políticas sociales de estos países “refleja su permeabilidad a las ideas de los organismos internacionales”. En los años noventa del siglo pasado, con el ascenso de la democracia en la región, los gobiernos de estos países aceptaron los consejos de dichos organismos y crearon programas de asistencia focalizados, descentralizaron los servicios educativos y de salud, y reformaron los sistemas de pensiones. Con el cambio de siglo, cuando las organizaciones internacionales comenzaron a recomendar un cambio de rumbo, la política social de estos países dejó de concebirse “en respuestas de corto plazo frente a la emergencia social en el marco del ajuste de las economías y de la postguerra” y comenzó “a tener objetivos de largo plazo en la formación del capital humano y la interrupción del ciclo intergeneracional de la pobreza. También pasó de ser organizada en torno a programas específicos, a comenzar a ser pensada como parte de sistemas de protección social a lo largo del ciclo de la vida”. No obstante, “los cambios, aunque incluyentes y socialmente acertados, fueron lentos y limitados para atender la gran demanda”. El balance general se manifiesta en las dificultades que tienen las familias de ingresos medios de permanecer con sus condiciones actuales de subsistencia y al contrario, enfrentar la tendencia de una movilidad social descendiente.

En el cuarto y último capítulo de esta sección titulado *Gobiernos de centro-izquierda y derechos colectivos del trabajo. Entre reformas marginales y reformas significativas en Chile y Uruguay en los 2000* de Florencia Antía, se estudian las reformas sociales impulsadas por una coalición de izquierda pro-Estado en Uruguay, particularmente la reforma a la política laboral y su contribución a la autotutela de los derechos colectivos de trabajo por parte de los sindicatos. Antía compara además el caso de Uruguay con el de Chile, donde una coalición centro-izquierda asumió el poder e impulsó políticas similares, aunque con menores resultados.

En la segunda sección titulada *Balance y transformaciones recientes de las políticas sociales en contextos nacionales*, se incluyen trabajos que profundizan en el estudio de cuatro casos nacionales. En la teoría internacional se discute la importancia de los acuerdos políticos y la conformación de coaliciones políticas capaces de comprometerse con la revitalización del Estado de bienestar. América Latina no es ajena a este debate. La oleada de gobiernos de izquierda en Sudamérica,

la transición política en México y la democratización de Honduras, El Salvador, Nicaragua y Guatemala en Centroamérica, remplazaron, hace ya más de una década, a las coaliciones políticas que gobernaban estos países, y llevaron al poder a una clase diferente de coaliciones que impulsaron ajustes en las políticas sociales de los países del área con la consecuente reforma de los respectivos regímenes de bienestar. El tema de las coaliciones políticas aparece en este libro ligado a reformas pro-mercado y reforma pro-Estado.

Esta segunda sección inicia con el trabajo de Enrique Valencia, titulado *Coalición reformista de mercado y transformación de las políticas económicas y sociales en México (1985-2017)*. Aunque usualmente se presentan ante la opinión pública como medidas inevitables, las reformas pro-mercado requieren de una coalición que las empuje. Valencia estudia la formación de las coaliciones pro-mercado que orquestaron la reforma de pensiones en México durante el cambio de siglo. Un aspecto muy importante que el autor destaca es el carácter tecnocrático de esta coalición, integrada por altos funcionarios públicos encargados de las finanzas públicas, y profesores de economía ligados a una institución privada que habitualmente abastece de cuadros al Estado mexicano. Es precisamente su *expertise* técnico lo que hace aparecer sus propuestas como inevitables. No es extraño, que en el mismo país otra coalición tecnocrática encabece la propuesta de reforma al sistema de salud.

Un contraste a la situación mexicana lo ofrecen las reformas pro-Estado de las coaliciones de izquierda y centro-izquierda que llegaron al poder con el llamado giro a la izquierda en otros países de América Latina. El capítulo *El tiempo pasa, nos vamos poniendo vetos. Los problemas de la izquierda uruguaya para concretar reformas sociales* a cargo de Guillermo Fuentes y Carmen Midaglia, se analizan las dificultades y obstáculos para afianzar los logros en política social promovidos por el Frente Amplio (2005-2015) en el poder. El alcance de la política social en Uruguay se vio limitado por los vetos sectoriales de actores colectivos, los intereses técnicos y la segmentación interna del partido, opacando el impulso reformista que prometía la experiencia del giro a la izquierda en Uruguay.

Para cerrar la discusión de la segunda sección sobre balances de las políticas sociales en contextos nacionales, se encuentran los trabajos de Carlos Fidel, Raúl Di Tomaso y Cristina Farias, *Paradigmas y políticas sociales contrapuestas en la Argentina reciente*, y el capítulo de Anete Ivo *El camino de vuelta en Brasil: la nueva agenda del ajuste contra la democracia social*. Ambos analizan cómo las coaliciones pro-Estado no han logrado mantenerse en el poder y sus programas y proyectos están ahora amenazados por la llegada de gobiernos de de-

recha, que buscan restablecer políticas y visiones que se daban ya por superadas. Los trabajos de Carlos Fidel, Raúl Di Tomaso y Cristina Farías, por un lado, y Anete Ivo, por otro, analizan las políticas sociales de los gobiernos izquierdistas de Argentina y Brasil y los efectos del reciente giro a la derecha en ambos países.

En Argentina, el giro a la derecha puso fin a un largo periodo (2003-2015) de políticas universalistas. Con un esquema distribuidor e igualador de derechos sociales, que Fidel, Tomaso y Farías llaman modelo progresista y de inclusión social, los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Kirchner (2007-2015) diseñaron e implementaron una política social universal de alta calidad. Los autores observan que las primeras medidas del nuevo gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) prefiguran un “modelo conservador y de mercado de rasgos netamente extractivistas”.

En Brasil sucedió una historia parecida con el ascenso y caída de los gobiernos del Partido de los Trabajadores. Ignacio Lula (2003-2011) y Dilma Rousseff (2011-2016) impulsaron durante sus respectivos gobiernos lo que Anete Ivo llama un modelo de liberalismo social, que combina programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) con objetivos universalistas. Este liberalismo social, explica la autora, “representa una afinidad electiva entre las recomendaciones neoliberales de la lucha contra la pobreza y los objetivos de la izquierda política para enfrentar las desigualdades a través de la efectividad de los derechos sociales”. La caída de Dilma Rousseff, no obstante, supuso, como se esperaba, una profunda contrarreforma, que recortó el presupuesto destinado a las políticas sociales y lo reorientó a los grupos de mayores ingresos, debilitando de paso los derechos de la seguridad social con la reactivación de los controles al trabajo.

El tema y título de la tercera sección que compone este libro es *Desigualdad y protección social*. La desigualdad aumenta en el mundo. En Latinoamérica es un viejo problema y además es la región más desigual del planeta. Lo nuevo es el interés y el esfuerzo consciente para reducir las amplias brechas de desigualdad social por parte de los Estados latinoamericanos. Los tres trabajos de la tercera sección se ocupan de este tema y abarcan los tres principales momentos de las políticas sociales: la identificación y definición del problema a corregir, la formulación de la estrategia para corregir el problema identificado y los resultados de la política.

Carlos Barba y Yasodhara Silva advierten en su capítulo *El ADN de los informes internacionales sobre desigualdad realizados por la OCDE, la CEPAL y Oxfam durante la segunda década del siglo XXI*, que la definición del problema por parte de los organismos internaciona-

les que tanta influencia tienen en la región, está lastrada de presupuestos epistemológicos que deberían revisarse antes de aceptar tan fácilmente las recomendaciones de estos organismos. Barba y Silva identifican las teorías y los presupuestos que están detrás de los diagnósticos y las propuestas de políticas para combatir la desigualdad del ingreso y la pobreza de tres influyentes organismos internacionales: OCDE, CEPAL y OXFAM. La intención de los autores es determinar cuáles pueden ser las repercusiones de las estrategias sugeridas a los países latinoamericanos ubicados dentro de su radio de influencia.

En particular se analizan: 1) Las implicaciones de fijar como objetivo central el tema de la empleabilidad como eje de la protección social en el caso de la OCDE; 2) Las consecuencias de situar el tema de la desigualdad en el contexto del viejo tema del desarrollo y de la construcción de pactos sociales para avanzar hacia sociedades más igualitarias en el caso de la CEPAL; y 3) Los alcances de un enfoque como el de Oxfam que identifica como una de las causas principales de la desigualdad el problema de la evasión y elusión fiscal que favorece al 1 % más rico de la población mundial.

Por su parte, Laura Golbert en *La desigualdad como problema político institucional en la Argentina*, señala que la formulación de las políticas sociales destinadas a reducir brechas de desigualdad tiene su propio grado de dificultad. Reducir la desigualdad requiere de una estrategia integral que combine medidas macroeconómicas y políticas sociales. Esta estrategia es diferente a “las requeridas cuando el propósito es mejorar el nivel de ingresos de los más vulnerables o ampliar la inclusión social”. Esta es una de las conclusiones de Laura Golbert que estudia las políticas sociales del Estado argentino bajo las presidencias de Duhalde (2002-2003), Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina de Kirchner (2007-2015). La autora argumenta que al tratar “de aplicar políticas para reducir brechas de desigualdad surge la necesidad de un Estado con una fuerte capacidad de gestión, que cuente con instrumentos y recursos adecuados”. La tarea implica, además, grandes dificultades para la coordinación. Observa limitaciones importantes en la capacidad del Estado argentino para cumplir con esta tarea, incluyendo la falta de confianza en las estadísticas oficiales y fallas en la planeación y la evolución de las políticas públicas. Estas debilidades, concluye Golbert, son una muestra de “los problemas que limitan a los Estados de la región para implementar estrategias de largo plazo destinadas a reducir la desigualdad y combatir la pobreza”.

Aún con las mejores intenciones, los resultados de las reformas son ambiguos. La experiencia de Brasil analizada por Luciana Jac-

coud en el tercer capítulo de esta tercera sección titulado *Desigualdade e proteção social: aprendizados da experiência brasileira recente*, se señala que en la implantación de un régimen universalista de protección social en un contexto de alta desigualdad, ofrece un punto de comparación. Luciana Jaccoud brinda un balance de los resultados de las políticas sociales en Brasil entre 1988 y 2015 que, apoyados en la amplia concepción de ciudadanía social establecida en la *Constitución* de 1988, establecieron una renta mínima garantizada, servicios de alcance universal y acciones hacia la equidad. Jaccoud destaca tres características de este proceso.

La primera se refiere a la expansión simultánea de los programas contributivos y no contributivos, lo que permite una extensión significativa de la cobertura y efectos redistributivos importantes. El segundo aborda la expansión de la oferta de derechos en salud, educación y asistencia social y su tensión por demandas de igualdad de poblaciones marcadas por la desigualdad e intensos niveles de subalteridad. La tercera característica se refiere al arreglo institucional, objeto de innovaciones que han favorecido el perfil de distribución del sistema de protección social.

La autora observa, no obstante, tres puntos críticos que podrían impedir la consolidación de un proyecto de ampliación de la protección social como el brasileño: el contexto social y económico en que opera; el entorno político, institucional y fiscal en que se aplica; y la arquitectura de la solidaridad que necesita.

La cuarta y última sección *Pobreza, políticas habitacionales y programas de atención* incluye los casos de Cuba y México. En esta sección se encuentran tres capítulos que analizan la eficacia de las políticas contra la pobreza, aplicadas en Cuba y México durante las últimas décadas, así como los efectos no deseados de la política habitacional mexicana sobre la reducción de la pobreza.

El primer capítulo que conforma esta cuarta sección se titula *Trayectorias familiares de pobreza: una lectura generacional a partir del triunfo revolucionario*, de Rosa María Voghon. Con el triunfo de la revolución de 1959, Cuba impulsó una concepción universalista en sus políticas sociales que lograron “significativos avances en los indicadores de desarrollo social”. A finales de la década de 1980 el régimen declaró superada la pobreza. No obstante, la crisis de los años noventa provocó la reemergencia del tema. La crisis alteró “de manera significativa los patrones de distribución sobre los que se asentaba el modelo precedente de desarrollo, a través del reforzamiento de canales de estratificación social”. Los estudios más recientes indican “la existencia

de una reproducción generacional de las desventajas sociales”. Alrededor de esta afirmación la autora de este capítulo discute dos hipótesis: “por una parte, el hecho de que ese fenómeno no haya desaparecido de manera definitiva en décadas anteriores a la crisis; y de otro lado, un acceso desigual y segmentado al techo de políticas sociales universales”. Con este par de hipótesis en mente y usando una metodología de estudio de caso, la autora analiza “las trayectorias generacionales de familias que encontraron dificultades o frenos para apropiarse de las garantías creadas en el contexto posrevolución”.

Complementa la mirada sobre la pobreza en la región, el análisis sobre la vivienda y los servicios habitacionales en México. “Sin duda un hábitat precario acrecienta la pobreza económica e intensifica las desigualdades estructurales”. El trabajo de Alicia Ziccardi, *Pobreza y desigualdad: retos de la política de vivienda en México (2000-2016)*, es una contribución al debate sobre el rumbo de las políticas habitacionales. La autora analiza el caso de México que, desde el cambio de gobierno del año 2000, impulsa una nueva política habitacional que promueve la producción masiva de viviendas, la ampliación del crédito disponible y otras medidas complementarias. Como resultado de este impulso y estas medidas, se registra un incremento de la oferta de vivienda sin precedentes. Pero este proceso subordinó la política de desarrollo urbano a los intereses de “las grandes empresas que desarrollaron grandes conjuntos habitacionales de baja calidad en periferias lejanas, incorporando suelo barato no urbanizado y obteniendo con ello grandes ganancias”. Por paradójico que pudiera parecer, esta situación pudo haber generado o amplificado las condiciones de pobreza existente para la población beneficiada con una nueva vivienda. “Lo que en principio es considerado un activo para quien la adquiere, se transforma en una carga que afecta negativamente la calidad de vida de la familia”. Los gastos habitacionales, argumenta la autora, son considerablemente altos en relación con los bajos salarios que perciben la gran mayoría de la población. El pago de una vivienda afecta a otros consumos básicos, como salud y recreación. Vivir lejos de la estructura urbana central implica, además, un considerable gasto de transporte y servicios habitacionales que merman aún más los precarios ingresos de los que disponen estas familias.

Finaliza la sección y el libro, Gerardo Ordóñez, con el capítulo que lleva como título *La lucha contra la pobreza en México en las últimas tres décadas: alcances y limitaciones*. Ordóñez distingue dos etapas en la lucha contra la pobreza en México. La primera, ubicada en la década de los setenta, consiste en una serie de programas dirigidos a los habitantes pobres del campo, en el marco de una política de desarrollo rural. La segunda etapa, separada de la primera por el

gobierno de Miguel de la Madrid, un breve interludio que sacrificó las políticas sociales al objetivo de estabilizar el país, sumido entonces en una profunda crisis que abarca desde 1988 hasta nuestros días. En muchos sentidos, resume el autor, los programas que surgen en estos años se fundaron sobre una crítica a la estrategia seguida en la etapa anterior, la cual había arrojado escasos resultados a grandes costos. Con los programas de esta etapa, el gobierno mexicano ha tratado de racionalizar el tipo y los montos de la participación pública, evitando en lo posible generar compromisos que distorsionen el funcionamiento de los mercados o pongan en riesgo el control del déficit fiscal, como sucedió durante la etapa anterior. De la revisión a detalle de esta última etapa y de sus principales programas, el autor concluye que el problema central de la lucha contra la pobreza ha sido su tendencia a desvincular la problemática social de una estrategia general de desarrollo. Es la falta de esta estrategia lo que limita y condena las importantes estrategias implementadas en los últimos treinta años en México para mejorar las condiciones de vida de individuos, familias y comunidades sometidos a una subsistencia precaria.

Con este libro, el Grupo de Trabajo sobre Pobreza y Política Social de CLACSO ofrece a las comunidades académicas y lectores interesados en las reformas sociales latinoamericanas, un balance de las recientes transformaciones de las políticas sociales que han tenido lugar en la región al amparo de los contrastantes cambios económicos y políticos observados en los primeros tres lustros del siglo XXI. Desde un enfoque prospectivo, también se pretende contribuir al debate sobre el futuro de los regímenes de bienestar en América Latina y en los negativos impactos sociales que comienzan a vislumbrarse con el desmantelamiento de algunos de los avances registrados hacia la universalización de los derechos sociales en diversos contextos nacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, S. 2011 “Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los programas de transferencia condicionadas ¿Políticas de cohesión social con los pobres?” en Barba Solano, C. y Cohen, N. (coords.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad and tentativas fallidas de integración social en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Antía, F. et al., 2013 “La renovación del Sistema de Protección uruguayo: el desafío de superar la dualización” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 22(2), 171-194.
- Arditi, B. 2009 “El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?” en *Revista Ciências Sociais Unisinos* 45(3), 232-246.

- Banco Mundial 2017 “Índice Gini” *Indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial*. Recuperado de <http://databank.bancomundial.org/>
- Barba, C. y Valencia, E. 2013 “La transición del Régimen de Bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 22(2), 47-76.
- Barba, C. y Valencia, E. 2016 *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social* (México: Universidad de Guadalajara/CLACSO).
- Bensusán, G. 2015 “Los sistemas de relaciones laborales y las políticas públicas en cuatro países de América Latina: rupturas, continuidades, contradicciones” en Bizberg, I. (coord.) *Varietades del capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile* (México: El Colegio de México).
- Bizberg, I. 2015 “Tipos de capitalismo en América Latina” en Bizberg, I. (coord.). *Varietades del capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile* (México: El Colegio de México).
- Boyer, R. 2014 *Is More Equality Possible in Latin America? A Challenge in a World of Contrasted but Interdependent Inequality Regimes* (Berlín: Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America).
- CEPAL 2013 “Economic and social overview of Latin America and Caribbean” en *Meeting of the Regional Coordination Mechanism for Latin America and the Caribbean*. 24 de julio (Santiago de Chile: CEPAL). Recuperado de [HTTPS://WWW.CEPAL.ORG/en/presentations/economic-and-social-overview-latin-america-and-caribbean](https://www.cepal.org/en/presentations/economic-and-social-overview-latin-america-and-caribbean)
- CEPAL 2014 *Panorama social de América Latina* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe).
- CEPAL 2015 *Educación, cambio estructural y crecimiento inclusivo en América Latina* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe).
- Cornia, G. 2016 “The decline and recent uptick of income inequality in Latin America, 2002-13” en *UNESCO World Social Science Report 2016* (París: UNESCO/ISSC).
- Filgueira, F. 2009 *El desarrollo maniatado en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas* (Buenos Aires: CLACSO).
- Filgueira, F. 2013 “Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: Posibilidades y límites de la Ciudadanía Social en América Latina” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 22(2), 17-46.

- Garay, M. 2010 *Including Outsiders: Social Policy Expansion in Latin America*. (Electronic Thesis and Dissertations). U. C. Berkeley. Recuperado de <http://escholarship.org/uc/item/6dd0h7j3#page-1>
- Hanni, M., Martner, R. y Podestá, A. 2014 “El impacto redistributivo de la acción fiscal en América Latina: los efectos de impuestos y transferencias públicas” en CEPAL/ Instituto de Estudios Fiscales *Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea* (Madrid: Programa Eurosocial).
- Ivo, A. 2011 “Bolsa Família: Caminhos de formação da coesão social ou segmetação da pobreza?” en Barba Solano, C. y Cohen, N. (coords.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Martínez Franzoni, J. 2013 *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: El Salvador* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Martínez Franzoni, J. y Sánchez Ancochea, D. 2014a “The Double Challenge of Market and Social Incorporation: Progress and Bottlenecks in Latin America” en *Development Policy Review* 32(3), 275–298.
- Martínez Franzoni, J. y Sánchez-Ancochea, D. 2014b *Should Policy Aim at Having All People on the Same Boat? The Definition, Relevance and Challenges of Universalism in Latin America* (Berlín). DesiguALdades.net, Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America. Recuperado de http://publications.iai.spk-berlin.de/receive/reposis-iai_mods_00000358
- Mesa Lago, C. 2007 *Reassembling Social Security. A Surrey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America* (New York: Oxford University Press).
- Midaglia, C. 2013 “Presentación” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 22(2), 7-16.
- Midaglia, C. y Milton, S. 2011 “Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos Programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay” en Barba Solano, C. y Cohen, N. (coords.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (Buenos Aires: : CLACSO).
- Midaglia, M. y Silveira, M. 2011 “Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos Programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay” en Barba Solano, C. y Cohen, N. (coords.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).

- OIT 2013 *Panorama Laboral 2013. América Latina y el Caribe* (Lima: Organización Internacional del Trabajo).
- Puyana, A. 2016 “Crecimiento económico, desigualdad y pobreza en América Latina. El entorno socioeconómico en el que operan las transferencias monetarias condicionadas” en Barba, C. y Valencia, E. (coords.). *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social* (Buenos Aires: CLACSO y Universidad de Guadalajara).
- Ros, J. 2013 *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México* (México: El Colegio de México y UNAM).
- Salama, P. 2012 *Les économies émergentes latino-américaines. Entre cigales et fourmis* (Paris: Armand Colin).
- Stoessel, S. 2014 “Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI” en *Revista Polis*. 39. Recuperado de <http://polis.revues.org/10453>
- Valencia, E. 2008 “Las Transferencias Monetarias Condicionadas Como Política Social en América Latina. Un Balance: Aportes, Límites y Debates” en *The Annual Review of Sociology* 34, 499-524.
- Valencia, E. 2016 “Viejas y recientes reformas: Trayectorias de un mismo ciclo” en Valencia Lomelí, E. y Ordóñez Barba, G. (coords.) *Nueva ronda de reformas estructurales en México. ¿Nuevas políticas sociales?* (Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte).
- Williamson, J. 1998 “Revisión del Consenso de Washington” en Núñez del Arco, J. (edit.) *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI* (Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo).

Primera sección

**PERSPECTIVAS REGIONALES
SOBRE EL DESARROLLO
ECONÓMICO Y SOCIAL**

Alicia Puyana Mutis*

EL NEO-EXTRACTIVISMO EN LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA

EFFECTOS SOBRE LA DESIGUALDAD Y EL CRECIMIENTO

INTRODUCCIÓN

El neo-extractivismo latinoamericano, el ascenso de las materias primas en las exportaciones y modelo de desarrollo basado en la explotación de recursos relativamente abundantes (recursos naturales renovables, no renovables y mano de obra no calificada), se suele considerar una ruptura con el modelo económico establecido en los años ochenta y noventa. En nuestra opinión, el neo-extractivismo se inició en los años setenta, con las reformas estructurales y la liberalización instrumentadas en Chile y Argentina y, entre los ochenta e inicios de los noventa, en el resto de América Latina. Es el sello de agua del modelo de desarrollo fundado en estos cambios. El impacto de esta especialización, se ajustaría a los supuestos de los modelos de *Enfermedad Holandesa EH* (retroceso prematuro de las manufacturas y la agricultura en la generación del producto nacional bruto y del empleo totales) y de la *Maldición de los Recursos Naturales, MRN*. Estos enfoques explican, en parte, la trayectoria de la economía desde las reformas y contradirían los funda-

* Este trabajo se basa en Puyana (2014). La autora reconoce la asistencia de la maestra Mónica Santillán y agradece también a los dos dictaminadores externos por su juiciosa lectura del manuscrito y por sus muy valiosas sugerencias que permitieron mejorar el texto. No obstante, todos los errores son de su exclusiva responsabilidad.

mentos del comercio exterior basados en las ventajas comparativas, la intensidad factorial y los costos relativos.

La economía liberal centró el crecimiento en el capital y, al procurar su óptima tasa de rentabilidad, definió el curso de las políticas monetaria, cambiaria, fiscal y laboral para alinear las cotizaciones domésticas y externas de los productos y reubicar la mano de obra y el capital de acuerdo con las ventajas comparativas. Este movimiento factorial marca la especialización internacional de las economías en bienes intensivos en el uso de los factores abundantes; establece los precios relativos de los bienes transables y no transables y de los nacionales y los foráneos, y de la retribución al trabajo y al capital. Así, pauta el futuro de las economías pues las decisiones políticas actuales afectan los desarrollos de las estructuras productivas y la remuneración al capital y el trabajo (Douglass, 1990).

El neo-extractivismo profundiza la estrategia reformista y la inserción de las economías latinoamericanas en el comercio internacional. Primero, al abrir a las inversiones privadas recursos que no lo estaban: las tierras baldías o de propiedad comunitaria, el agua, la electricidad y el petróleo y el gas, propiedad de la nación y su producción reservada a entes estatales exclusivamente o en asociación con privados; y segundo, al reducir los impuestos, liberalizar el intercambio y otorgar a las inversiones externas concesiones para la agricultura, la silvicultura y la minería. Por ello, consideramos se mantendrá la trayectoria registrada desde la crisis de la deuda, en la dinámica y la estructura del PIB, de la productividad, del empleo y de los ingresos. Denominar los recursos naturales, capital natural, ponerles precio y calcular su valor presente (World Bank, 2015a), ignorando los errores teóricos y metodológicos de este proceder¹, es prueba de la intención de mercantilizarlos.

Este trabajo se benefició, con apoyo y comentarios, que reconozco y agradezco, de los integrantes del grupo de trabajo sobre pobreza de CLACSO, en cuyo marco se elaboró. Explora los efectos económicos del neo extractivismo, en general en América Latina y, en particular, de Argentina, Brasil, Colombia y México, para verificar algunos supuestos de los modelos de EH, sobre cambios estructurales y de MRN sobre efectos sobre el empleo y la desigualdad, de carácter socio-político. Para ello se desarrolla así: la sección dos presenta los elementos teóricos del estructuralismo, clásicos y contemporáneos, que es el marco general

1 Piketty (2014) revivió el debate sobre qué es capital, pues no toda riqueza lo es. El valor del capital solo se establece realizada la producción y depende de los precios y la tasa de ganancia y ésta del valor que se dé al capital, conformándose un análisis circular, tautológico. Calcular hoy el valor presente del agua o los bosques carece de lógica.

teórico y de políticas públicas en el que tienen lugar los procesos que se estudian en los demás capítulos de este libro. La tercera sección establece los síntomas de EH, con el retroceso de las manufacturas en el PIB y en las exportaciones; la cuarta discute la MRN y sus efectos para la región en conjunto y en la quinta, se concluye. El período de análisis: 1982 y 2014 es un lapso en el que ya se ha completado el ajuste de las economías a la liberalización y las reformas estructurales y a la crisis de 2008.

LOS BASAMENTOS TEÓRICOS DEL NEO-EXTRACTIVISMO

LA TEORÍA CLÁSICA

La división internacional del trabajo con base en los factores abundantes, como factor del progreso de las naciones, se remonta a la economía clásica, Smith, Ricardo y Mills, y ampliada en el siglo XX, en los modelos de flujos comerciales y dotación de factores (*Heckscher-Ohlin*, Stolper-Samuelson y el teorema de Rybczynski). En América Latina, fue instrumentado desde la independencia hasta bien entrado el siglo XX, según Bértola y Ocampo (2014).

El análisis clásico y neoclásico del impacto en el crecimiento económico de la especialización internacional considera dos efectos de la ampliación del mercado: el incremento del volumen de la producción de un bien, más allá de la capacidad del mercado doméstico, versión temprana de la venta de excedentes y el crecimiento de la productividad por la división del trabajo. Los dos se analizan desde las teorías de los costos relativos y de la productividad, separadas por diferencias esenciales. En los costos relativos, la especialización implica solamente el movimiento por la curva estática de posibilidades de producción, dada la dotación de factores, en pleno empleo, y las tecnologías disponibles y, por lo tanto, es un proceso totalmente reversible (Myint, 1965: 321). En la doctrina de la productividad, no hay pleno empleo y el comercio internacional es una fuerza dinámica que, al ampliar el mercado y profundizar la especialización, alienta el cambio tecnológico, eleva la productividad laboral y genera beneficios de crecimiento y desarrollo. Según Mill (1848), para los países en etapa inicial de industrialización, el comercio internacional forja su estructura productiva de acuerdo con la demanda externa e induce transformaciones difícilmente reversibles (como se cita en Myint, 1958: 318-319). De allí, que un país que se especializa para el mercado internacional es vulnerable a los choques externos y a los movimientos de los términos de intercambio, en mayor grado que el aceptado por la teoría de los costos relativos (Myint, 1965: 320). Añade Myint que el ambiente liberal decimonónico ignoró la vulnerabilidad y consideró solamente los beneficios de las ganancias en productividad, y los argumentos pro

libre comercio devinieron en políticas e instrumentos no liberales de estímulo a las exportaciones intensivas en factores. Lo mismo aplica al talante imperante al instrumentar las reformas y a las políticas de estímulo al extractivismo actuales (Puyana y Costantino, 2015).

En la teoría de la productividad, dado el tamaño del mercado interno y la dotación de mano obra, no es factible el pleno aprovechamiento de un recurso (minero, tierra, mano de obra) relativamente abundante y la productividad laboral total efectiva es menor a la potencial. Por lo tanto, ampliar la producción para exportar los recursos abundantes, no implica reducir la producción para el mercado doméstico, ni genera presiones inflacionarias, como en la teoría de los costos relativos, y sí incrementa la productividad y el bienestar ya que, para ampliar la producción, se traslada la mano de obra de la agricultura de subsistencia –con muy baja productividad laboral marginal– a actividades más productivas. Encontramos una versión trunca de la venta del factor abundante en las reformas estructurales, en las reformas energética y minera del gobierno de Peña Nieto, las políticas mineras de Uribe y Santos, las estrategias actuales de Bolivia y Ecuador, y de acaparamiento de tierras en Argentina; ya que sus modelos asumen un pleno empleo, se apoya en inversiones externas y es altamente capital intensivo, por lo que no busca trasladar mano de obra con baja productividad marginal. Por lo cual, no elevará la productividad económica general, especialmente porque hoy los grandes excedentes de mano de obra de baja productividad marginal están en las ciudades, en el empleo informal, los servicios y la construcción, y son menores en el sector rural.

El extractivismo decimonónico no desencadenó los efectos previstos y el crecimiento del volumen exportado consistió en ganancias en productividad, no por mejoras tecnológicas sino, en primer lugar, por el traslado de mano de obra sin costo y de baja productividad a actividades poco dinámicas como la minería y a las plantaciones y, en segundo término, a la intensificación del trabajo. Para acelerar el proceso hacia actividades con mayor cambio tecnológico, de economías de escala y externalidades y dinamismo exportador, se apeló a la industrialización y a sus exportaciones, reconociendo que sí importa qué bienes se exportan (Ul Haque, 1995; Hausman et al., 2007; Rodrik, 2006; Rostow, 1954). Las reformas estructurales y la liberalización truncaron este proyecto desarrollista.

LOS NUEVOS DESARROLLOS: ENTRE ENFERMEDAD Y MALDICIÓN

En el último cuarto del siglo XX, por la revalorización del crudo acometida por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), resurgieron los estudios sobre los efectos de la especialización en recursos naturales. Los países petroleros crecieron y se de-

sarrrollaron menos que aquellos países pobres en recursos naturales (Puyana, 2015). Si bien las experiencias varían, hace 30 años, Indonesia y Nigeria, ambos petroleros, tenían similar ingreso *per cápita*, hoy el de Indonesia es cuatro veces mayor que el nigeriano. Noruega, país desarrollado y petrolero, tiene el mayor índice de desarrollo humano mundial, mientras que Chad, exportador de crudo, está en el lugar 173 (Humphreys, Sachs y Stiglitz, 2007).

Las escaladas de los precios del petróleo en 1973 estimularon los estudios sobre el impacto de estos en la inflación y sobre el efecto de las bonanzas en los productos básicos, bajo el rótulo de “maldición de recursos” (Gelb et al., 1988; Auty, 1993; Krugman, 1987 y Puyana, 2015). Estos estudios cubren a los países desarrollados e industrializados (Holanda, Australia, Canadá y Rusia, entre otros), en los cuales crece la importancia de estas exportaciones (Will, 2005). Todos señalan por qué las materias primas pueden retardar el desarrollo e incluyen la tendencia al deterioro de los términos de intercambio, según la tesis Prebisch- Singer; la inestabilidad de los precios de los bienes primarios, el bajo valor retorno de las exportaciones y las pérdidas en empleo, ingreso y exportaciones, de los sectores y productos comercializables que no están en bonanza. El conjunto de estos fenómenos resulta de menor ritmo de cambio tecnológico en las actividades primarias, en relación con las manufacturas o los servicios, y de la propensión a captura de rentas, corrupción, conflictos sociales, incluida la confrontación bélica (Sachs y Warner 1995, Collier y Hoeffler, 2000). Las críticas a la especialización en recursos naturales se vinculan con los determinantes del cambio estructural, analizadas por Chenery y Syrquin (1986), y recogidas en los años noventa por los analistas de las bonanzas petroleras. De la intensidad y duración de las bonanzas dependen los cambios estructurales de la economía y su reversibilidad (Puyana, 2015). Estudios recientes renuevan el análisis de Chenery y de los problemas estructurales de la especialización en recursos (Bair, 2005; Buccellato y Alessandrini, 2009; Fleming y Measham, 2013), la prematura desindustrialización (Rodrik, 2015) y la trampa del ingreso medio (Paus, 2014).

Es complejo explicar las razones económicas, políticas, sociales e institucionales por las cuales la riqueza en estos recursos tiende a afectar negativamente el crecimiento. La abundancia de recursos naturales, al ampliar el potencial económico, debería representar una ventaja para el país beneficiado. Se reconoce que los recursos naturales han contribuido a elevar el nivel de vida de la población, pero se admite que no han generado condiciones de sustentabilidad y equidad del desarrollo. Paradoja explicable desde: 1) la teoría económica, y 2) la economía institucional, la ciencia política y la sociología.

1) *La teoría económica*, con el modelo de EH desglosado adelante, explica el menor crecimiento del producto y de la productividad de las economías mineras y petroleras debido al retroceso de los sectores comerciables, agricultura y manufacturas, como fuente del PIB y del empleo totales; originado a su vez, en la revaluación de la tasa real de cambio, resultante del aumento del PIB minero, de las divisas por la explotación y de las exportaciones de estos bienes, y por la expansión del gasto público. Las hipótesis para detectar la EH se corroboran a partir de: a) apreciación del tipo real de cambio o incremento de los precios relativos de bienes no transables; b) declive de la producción de los bienes transables; c) crecimiento de la producción de bienes no transables; y d) reducción de las exportaciones de los bienes transables no en auge.

2) *La maldición de los recursos naturales*², explica la magra trayectoria económica, social y política de los países ricos en recursos naturales por: a) el debilitamiento institucional inducido; primero, por la corrupción, los conflictos de interés entre grupos y regiones por capturar rentas, lo cual puede generar fallas de gobernanza, choques políticos, guerras internas e internacionales y tendencias al autoritarismo; segundo, por la pérdida de legitimidad de los gobiernos debido a las dificultades de negociar con las multinacionales que concentran información y tecnología; b) Fragilidad fiscal, a raíz de la inestabilidad de los precios, la expansión del gasto y la destinación prioritaria de las rentas al cubrimiento del gasto público corriente y de corto plazo; y, por último, el relajamiento de las obligaciones fiscales de otros actores. c) La limitación del gasto en educación y salud, infraestructura y en investigación y desarrollo (I+D). d) La intensificación de la concentración del ingreso y la polarización social y su secuela de desactivación de las inversiones en desarrollo social. Estos factores desatan procesos que limitan, en el largo plazo, la sostenibilidad del crecimiento (Humphreys, Sachs y Stiglitz, 2007).

Del debate sobre la naturaleza del extractivismo del siglo XXI surgen dos posturas claras. Por un lado, se ve como ruptura con el modelo del Consenso de Washington y el retorno del Estado desarrollista de izquierda (Cornia, 2012), que aprovecha los recursos naturales para avanzar hacia la industrialización (CEPAL, 2012) y como vía para salvar la “trampa del ingreso medio” que frena el crecimiento (Paus, 2014). Otros, enfatizan que se reproducirán características de la especialización decimonónica en materias primas: débil crecimiento económico, la inestabilidad de precios, deterioro de los términos

2 Los análisis en el marco de la MRN se nutren de aportes de la economía institucional, la ciencia política y la economía política, explícitos en el trabajo de Karl (1997).

de intercambio, intensificación de la desigualdad, o acompañados de corrupción y conflictos sociales y políticos. Y otros moderan estos efectos: la aparición de nuevos actores en la toma de decisiones de inversión y gasto, que moldean diferentes formas de *gobernanza* y crean las bases del desarrollo sustentable (Fontaine, 2005).

Esas bases son el establecimiento de reguladores de la actividad minera, la mayor participación del sector público en la renta para incrementar el gasto fiscal, elevar la capacidad gubernamental de mediar los conflictos de interés, financiar grandes proyectos de infraestructura y consolidar las bases de apoyo y legitimación política del modelo, mediante la ampliación del gasto social distributivo y una retórica desarrollista (Burchardt y Dietz, 2014). Estos autores sugieren tres grupos de países, según el grado de dependencia de las actividades extractivas: a) Ecuador, Venezuela, Perú, Chile y Bolivia, extraen rentas puras. b) Argentina, Brasil y Colombia, producción diversificada y; c) México y Centro América, maquila y minería. Por su parte, Cornia (2012), clasifica los países latinoamericanos de la siguiente manera: izquierda (Nicaragua, Bolivia y Venezuela), social democracia (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Paraguay y Uruguay), centro (Costa Rica, Honduras y Perú) y derecha (Colombia, México y Panamá). No encontramos diferencias marcadas entre países en el coeficiente externo de la economía, pero sí en el carácter de renta extraída, siendo los más rentistas los países que Cornia denomina de izquierda, mismos que crecieron menos que el resto. Los calificados de centro y de derecha crecieron más que el promedio latinoamericano y que los socialdemócratas. Puramente rentistas son algunos países social-demócratas y de centro (cuadro 1 en página siguiente). El concepto de renta pura cobija países de todo el espectro político, lo que confirma que no hay una relación exclusiva entre modelo económico y régimen político.

Sí difieren en la reducción del índice Gini, liderada por los países clasificados de izquierda (cuadro 2 en página siguiente). La menor disminución acaeció en los países de centro y centro derecha, mismos que registraron la mayor regresión en el período 1980-2000, razón por la cual debieron responder a intensas presiones por elevación del ingreso, amén de algunos socialdemócratas (Uruguay, Chile y Argentina) que han sido países igualitarios y con amplios derechos ciudadanos. Estas diferencias se pueden explicar también por los espacios políticos que ocupan los sectores populares y la capacidad de influir en la toma de decisiones. En los países de centro y de derecha, las fuerzas populares tienen menos poder político y la distribución se hace por transferencias monetarias condicionadas, de alivio de la pobreza extrema. En los países de izquierda y centro izquierda, los sectores populares están mejor incorporados en los mercados de trabajo y la distribución se hace también mediante

leyes que amplían los derechos ciudadanos universales. La caída de los precios de las materias primas y la desaceleración económica y la devaluación, pueden afectar la mejoría en la distribución, como aparece en México y Brasil (cuadro 2) y puede ocurrir en Argentina.

Cuadro 1

América Latina. Clasificación de países según captación de renta por materias primas¹ y tipo de gobierno. Evolución del coeficiente externo y del PIB. 2012

Países	Clasificaciones		Coeficiente externo = Exp+Imp/PIB					Tasas de crecimiento promedio anual del PIB ²	
			Valores en % del PIB			Crecimiento anual ³		1960-1980	1981-2013
			1960	1980	2013	1960-1980	1981-2013		
	<i>Política</i>	<i>Estructura económica</i>							
Bolivia ³	<i>Izquierda</i>	Renta pura	48,9	46,8	85,1	-0,02	-0,8	3,4	2,9
Nicaragua		Renta pura	49,8	67,5	92,9	1,8	5,0	3,9	2,0
Venezuela ⁴		Renta pura	43,3	50,6	50,4	1,1	-2,0	3,9	2,3
<i>Promedio</i>			<i>47,3</i>	<i>55,0</i>	<i>76,1</i>	<i>1,0</i>	<i>0,7</i>	<i>3,7</i>	<i>2,4</i>
Argentina	<i>Social-demócrata</i>	Diversificada	15,2	11,5	29,3	-0,2	4,5	3,5	2,6
Brasil		Diversificada	14,2	20,4	27,6	4,8	1,6	7,3	2,6
Chile		Renta pura	29,2	49,8	65,5	3,6	1,0	3,6	4,8
Ecuador		Renta pura	36,3	35,0	63,6	1,2	2,3	5,5	3,2
El Salvador ⁵		Maquila	55,2	67,4	72,2	1,6	0,7	3,1	2,1
Paraguay ⁶		Renta pura	ND	ND	92,7		0,7	7,0	3,6
Uruguay ⁴		Renta pura	32,4	35,7	55,8	2,4	-1,0	2,2	2,5
<i>Promedio</i>			<i>30,4</i>	<i>36,6</i>	<i>58,1</i>	<i>2,2</i>	<i>1,4</i>	<i>4,6</i>	<i>3,0</i>
Costa Rica	<i>Centro</i>	Maquila	47,6	63,3	73,9	1,7	1,0	5,9	4,1
Honduras		Maquila	44,4	81,3	117,5	3,3	1,7	5,1	3,3
Perú		Renta pura	41,6	41,8	48,4	0,5	2,6	4,5	3,3
<i>Promedio</i>			<i>44,5</i>	<i>62,1</i>	<i>79,9</i>	<i>1,8</i>	<i>1,8</i>	<i>5,2</i>	<i>3,6</i>
Colombia	<i>Centro derecha y derecha</i>	Diversificada	30,4	31,8	37,4	0,6	0,7	5,4	3,6
México		Maquila	20,1	23,7	64,2	1,0	3,8	6,8	2,5
Panamá ⁷		Maquila	ND	186,9	137,7		-0,6	6,0	4,8
<i>Promedio</i>			<i>25,3</i>	<i>80,8</i>	<i>79,8</i>	<i>0,8</i>	<i>1,3</i>	<i>6,1</i>	<i>3,6</i>
	<i>Promedio total</i>		<i>36,3</i>	<i>54,2</i>	<i>69,6</i>	<i>1,7</i>	<i>1,3</i>	<i>4,8</i>	<i>3,1</i>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de World Bank (2015b).

1 Materias primas incluye: materias primas agrícolas, combustibles, oro y metales y alimentos. Alimentos comprende productos alimenticios, animales vivos, bebidas, tabacos, aceites, grasas y ceras de origen animal, vegetal y semillas y frutos oleaginosos.

2 Tasas de crecimiento promedio anual de los años disponibles.

3 Datos disponibles de 1970 a 2012.

4 Datos disponibles de 1960 a 2012.

5 Datos disponibles de 1965 a 2013.

6 Datos disponibles de 1991 a 2013.

7 Datos disponibles de 1980 a 2013.

Cuadro 2
América Latina. Evolución del índice de Gini de concentración del ingreso

		Índice Gini de concentración del ingreso. Valores				Índice de Gini de concentración del ingreso. Crecimiento anual en el período			Índice de Gini crecimiento promedio período por tipo de gobierno			
		1960	1980	2000	2010	1960-1980	1980-2000	2000-2010	1960-1980	1980-2000	2000-2010	1980-2010
<i>Izquierda</i>	Bolivia ¹		42,04	64,3	50,8		52,9	-21,0	-9,1	19,2	-18,1	-6,1
	Nicaragua ^{2,3}	68,1	57,9	57,9	47,8	-15,0	0,0	-17,4				
	Venezuela	46,2	44,7	46,8	39,4	-3,2	4,7	-15,8				
<i>Social-democracia</i>	Argentina	41,4	47,2	51,06	44,5	14,0	8,2	-12,8	7,5	8,9	-9,1	1,5
	Brasil ^{2,4}	57	57,1	64	57,6	0,2	12,1	-10,0				
	Chile ²	48,2	53,1	55,22	52	10,2	4,0	-5,8				
	Ecuador	61	54,2	55,9	49,5	-11,1	3,1	-11,4				
	El Salvador	42,4	48,4	53,1	45,4	14,2	9,7	-14,5				
	Paraguay ⁴		45,1	55,8	53,3		23,7	-4,5				
	Uruguay	37	43,6	44,39	42,2	17,8	1,8	-4,9				
<i>Centro</i>	Costa Rica	50	48,5	47,4	49,2	-3,0	-2,3	3,8	-16,4	6,3	-1,9	-8,4
	Honduras ⁴	66	54,9	56,4	56,7	-16,8	2,7	0,5				
	Perú	61	43	50,93	45,8	-29,5	18,4	-10,1				
<i>Centro derecha y derecha</i>	Colombia	54	59,13	58,68	55,7	9,5	-0,8	-5,1	-3,8	9,0	-8,8	-3,0
	México	60,6	50,9	54,2	48,1	-16,0	6,5	-11,3				
	Panamá	50	47,5	57,66	51,9	-5,0	21,4	-10,0				

Fuente: Elaboración propia con base en datos de World Bank (2015b), CEPAL (2014) y Prados de la Escosura (2005).

1 Gini 1991 para 1980.

2 Gini 2009 para 2010.

3 Gini 2001 para 2000.

4 Gini 1999 para 2000.

¿POR QUÉ AHORA?

Los cuadros 1 y 2 ilustran factores que confluyeron para que, a inicios del siglo XXI, en Latinoamérica se incentivaran las exportaciones de materias primas y se pusieran en el mercado recursos que no son mercancías. Esos elementos son: primero, los magros resultados de las reformas estructurales, en términos de expansión del PIB, no obstante, el crecimiento del coeficiente externo de la economía (Puyana, 2015). Segundo, y relacionado con lo anterior, las presiones sociales para contener la pobreza y la desigualdad, y estimular la generación de empleo, a las cuales se respondió mediante ampliaciones del gasto social para extender derechos universales o para incrementar la cobertura de los programas focalizados y condicionados como los programas de ingreso a los adultos mayores y el seguro médico popular. Tercero, la elevación de los precios de las materias primas como consecuencia de la

financiarización del mercado de bienes agropecuarios y el crecimiento económico de países con grandes poblaciones (China, India y otros del sudeste asiático), relativamente escasos en tierra agrícola y materias primas; así como de otros países con esas carencias, pero ricos en petróleo y elevada capacidad de consumo e inversión.

El coeficiente externo de toda la región creció de 33 % del PIB en 1980 a 51 % en 2013 (cuadro 1), con mayor fuerza a partir de los años noventa por el empuje de las economías desarrolladas y la demanda de productos básicos de China e India. La apertura es desequilibrada por el mayor peso de las importaciones en el PIB, sugiriendo mayor presión hacia los sectores que compiten con las importaciones. Ni la apertura comercial ni el avance de las exportaciones primarias han inducido mayor crecimiento económico atribuido al modelo liderado por las exportaciones, como lo corrobora la ecuación en la gráfica 1 cuyo bajo R^2 es poco significativo, pero demuestra tendencia inversa entre las dos variables.

En todos los países creció la elasticidad ingreso de las importaciones y debilitó la relación entre el crecimiento de las exportaciones y del PIB, pues la tasa de crecimiento promedio en el volumen de las exportaciones entre 1983 y 2013, superó la registrada en el período 1960-1982, mientras la del PIB fue menor. Los ingresos reales por exportaciones cayeron y deterioraron los términos de intercambio, ya que el precio de los bienes primarios se redujo en términos reales a los niveles más bajos que haya registrado y sólo se recuperaron antes de la crisis del 2007-8, para descender nuevamente. La inestabilidad en los precios se debe, en parte, a la liberalización de los mercados internacionales, a la entrada de más oferentes y a la especulación en los mercados de futuros. Esta evolución va aparejada con la reprimarización generalizada de las exportaciones, la cual, en 2012, era elevada, aún en Argentina y Brasil, países con grandes mercados internos y avance manufacturero significativo. En México, Costa Rica y El Salvador son amplias las ventas externas de manufacturas insertas en las cadenas de valor, bajo contenido tecnológico y ubicadas en los fragmentos del proceso productivo más intensivos en trabajo, por lo cual, son bajos en contenido laboral por unidad de producto y su aporte al valor agregado sectorial y al crecimiento del PIB total (Puyana y Romero, 2009) (cuadro 3 en página siguiente). Revelador es el crecimiento de las exportaciones totales mexicanas, que pasaron de 26.7 a 327 millardos de dólares de 2005 entre 1980 y 2014 a una tasa de crecimiento anual promedio de 8.6 %, de los cuales no menos de 75 % son exportaciones de manufacturas de maquila, cuyo aporte neto al PIB total no supera 4 %. El modelo exportador mexicano es intensivo en importaciones, ha promovido la sustitución de trabajo doméstico por foráneo e incrementado las restricciones externas de

la economía al elevar la propensión a 4.5 %. Con diversa intensidad este patrón se repite en toda América Latina (Puyana, 2015).

Cuadro 3
América Latina. Exportaciones de materias primas.* Porcentajes sobre las exportaciones totales. 1962-2012

País	1962	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2012	2012**
Argentina	96,5	86,1	76,8	70,8	66,2	67,6	64,9	65,3	89,7
Bolivia	95	96,9	97,1	95,2	71	88,7	93,6	94,6	90,7
Brasil	96,8	85,8	61,4	46,9	39,6	45,2	62,9	62,6	87,2
Chile	96,3	95,6	90,3	87,4	81,4	84,9	87,3	85,8	95,3
Colombia	96,3	91,9	79,6	74,2	67,5	64,2	77,5	82,4	94,8
Costa Rica	0	80,3	65,7	65,6	34,4	34,4	39,1	38,8	60,4
Ecuador	98,2	98,2	97	97,6	90,1	91,5	90,1	91	97,5
El Salvador	ND	71,3	64,6	62,3	23,1	20,9	23,2	28,9	95,2
Honduras	ND	91,9	87,5	90,7	83,7	83,7	73,5	64,6	97,2
México	85,5	67,5	88,1	64,9	38,9	42,2	40,4	40,8	82,4
Nicaragua	ND	83,9	86,2	91,6	92,1	89,4	92,8	94,6	95,1
Panamá	97,3	96,4	91,1	78,3	85,3	91,9	87,6	0	58,1
Paraguay	88,6	91	88,2	90,3	83,8	93,4	92,2	98	99,8
Perú	99,1	98,5	83,1	81,6	84,1	85,8	92,6	88,8	99,9
Uruguay	0	79,6	61,8	60,9	60,3	70,8	80,6	84,6	99,3
Venezuela, RB	93,9	98,5	98,3	93,6	93,8	92,8	100,8	ND	100

Fuente: Elaboración propia basada en World Bank (2015b).

* Materias primas incluye: materias primas agrícolas, combustibles, oro y metales y alimentos. Alimentos comprende productos alimenticios y animales vivos, bebidas y tabacos, aceites, grasas y ceras de origen animal y vegetal y semillas y frutos oleaginosos.

** Materias primas más manufacturas no intensivas en tecnología.

Consideramos extractivas las exportaciones de monocultivos (la soya, palma), y de manufacturas insertas en cadenas globales de valor, porque comparten algunas características con la minería: a) grandes volúmenes de producción, destinada mayoritariamente a la exportación, con alto daño ambiental por la absorción de nutrientes de lenta o nula reposición e intenso uso de herbicidas contaminantes y tecnologías intensivas en energía; b) mínimo procesamiento, (categorías 0 a 4 de la clasificación CUCI)³ y productos manufactureros de débiles encadenamientos productivos. Estas manufacturas presentan los problemas de las materias primas: baja elasticidad, precio e ingreso de la demanda y la oferta, y competencia con proveedores de reducidos costos laborales y grandes poblaciones como China,

3 Estas categorías integran: alimentos y animales vivos; bebidas y tabaco; materias crudas no comestibles; combustibles, lubricantes y materiales conexos; aceites, grasas y ceras de origen vegetal y animal (Gudynas, 2013).

India y otros del sudeste asiático (Hausman, Hwang y Rodrik, 2007). Su producción es análoga a la extracción de recursos naturales en la intensidad del uso de los recursos y la sub-valoración de la mano de obra, la tierra y los servicios, y limitado procesamiento de las mercancías exportadas. Además, en la explotación de recursos naturales y la producción de maquila, la remuneración laboral es menor al valor de la fuerza de trabajo (Marini, 1979), pues el mecanismo para desplazar competidores es la subvaloración de los factores productivos; del trabajo, con la depreciación de los salarios reales y de los recursos naturales por no restituir los nutrientes extraídos de la tierra, ni costear la contaminación y otras externalidades de la minería o el petróleo.

¿HAY SÍNTOMAS DE EH?

Una vez establecidos la apertura de las economías, el avance de los productos básicos en las exportaciones y el menor ritmo de crecimiento de las economías, verificaremos si son causados por la EH, aplicando este modelo⁴ a los siguientes cuatro países para el período de 1980 a 2011 y para los productos en bonanza: soya para Argentina, soya y azúcar para Brasil y petróleo para Colombia y México. El estudio enfatizó la comprobación de cuatro hipótesis centrales en el modelo de EH mencionado, y las vinculamos con la apreciación de la tasa real de cambio. Detallamos la comprobación de estas hipótesis por responder en buena parte por: a) el estancamiento de la manufactura y la agricultura; b) el descenso de las retribuciones al trabajo en la distribución funcional del ingreso nacional; c) el deterioro de las remuneraciones mínimas y medias y; d) la permanencia de la gran desigualdad del ingreso ejemplarizada con datos de México, fenómenos estos que se presentan al finalizar la comprobación de las hipótesis.

HIPÓTESIS A) APRECIACIÓN DEL TIPO DE CAMBIO

Prácticamente todos los países de la región han tendido a mantener la tasa de cambio apreciada, sensiblemente en México, Colombia y algo menos en Argentina y Brasil (Puyana, 2015). En Brasil, Colombia y México, el incremento de los precios de los productos en auge apreció el tipo de cambio real, con correlaciones poco mayores a 50 %. En Argentina esta relación resultó inversa y poco significativa y no se verifica claramente la relación positiva entre revaluación y subida de los precios reales.

4 La definición matemática del modelo, las bases de datos construida y los resultados están a disposición del lector interesado, pues por falta de espacio no fue posible presentarlos aquí. Solicitar a: apuyana@flacso.edu.mx

La relación del tipo de cambio real con la masa monetaria y el gasto público fue positiva, pero poco significativa en los cuatro países; mientras que la relación entre la tasa de cambio real y el gasto de gobierno aparece débil en Argentina y Colombia pero fuerte en Brasil y en México. Esta última relación apunta, en todos los casos a que el mayor gasto de gobierno conduce a la apreciación del tipo de cambio y debilita los sectores comercializables: las manufacturas y la agricultura, según los fundamentos de EH.

HIPÓTESIS B) RETROCESO DE LOS SECTORES COMERCIALIZABLES EN EL PIB

La desindustrialización y la desagriculturización, o retroceso prematuro de estos sectores en la generación del empleo y el PIB totales, es un fenómeno constatado en los países especializados en materias primas, el cual va aparejado con el crecimiento acelerado del sector servicios y menores tasas de crecimiento de la productividad total.

Se presenta también en países de la OCDE, pero a diferente ritmo, dependiendo las variables particulares y relevantes (Heipertz y Nickel, 2008). En Argentina, Brasil, Colombia y México, es evidente la caída de la producción de bienes transables, la pérdida de su peso en el PIB total y el crecimiento del IEH⁵, en comparación con la norma Chenery y Syrquin, obtenida al aplicar la metodología desarrollada por estos autores en 1986. Entre 1980 y 2012, los valores mayores del IEH, indican mayor retroceso de los sectores transables como fuente del producto y superior al normal proceso de cambio estructural *pari passu* con el desarrollo.

Cuadro 4
Argentina, Brasil, Colombia y México. Estructura productiva
e índice de Enfermedad Holandesa 1980-2014

	ARGENTINA			BRASIL			COLOMBIA			MÉXICO			Norma Chenery		
	1980	2000	2014	1980	2000	2014	1980	2000	2014	1980	2000	2014	Dólares 2005		
PIB/cápita. Dóls. 2005	5361	5473	7956	4167	4439	5970	2464	3075	4549	6675	7689	8626	4904	6969	12260
Agricultura	6	5	8	11	6	6	20	9	7	9	4	3	15	12	7
Manufactura	29	18	15	33	15	11	24	15	13	22	20	18	21	23	28
Servicios	52	67	63	45	68	71	48	62	55	57	62	63	36	35	35
Transables	36	23	23	44	21	16	44	24	20	31	24	21	36	35	35

5 La diferencia entre las participaciones sectoriales de la Norma Chenery-Syrquin y los valores observados.

	ARGENTINA			BRASIL			COLOMBIA			MÉXICO			Norma Chenery		
	1980	2000	2014	1980	2000	2014	1980	2000	2014	1980	2000	2014	Dólares 2005		
No transables	64	77	77	56	79	84	56	76	80	69	76	79	64	65	65
Índice de EH	1	14	12	-8	16	18	-7	12	17	3	11	13			

Fuente: Elaboración propia con base en datos de World Bank (2015a) y Chenery y Syrquin (1986).

En 1980, Argentina y Brasil registraron un PIB per cápita similar al del menor valor de la Norma (USD \$4,904 de 2005), mientras que el de México lo superó y el colombiano representó 50 % de ese valor, lo que dificulta aplicar el IEH. No obstante, considerando la mayor diferencia entre el PIB per cápita colombiano y la estructura, sí es factible sugerir que padece el mal, pues la participación de los transables debería ser superior. Esta aseveración se ratifica, al comparar la estructura en 2014, cuando el PIB colombiano se acercaba al inferior de la norma y cuando los sectores transables deberían representar 36.6 % del PIB y no 20 % registrado. Ningún país se acerca al valor superior de la norma (12,260), pero todos tienen estructura por debajo de la que corresponde al valor. Las diferencias en la estructura del PIB se acrecientan y muestran tendencias algo diferentes. En Brasil la participación de las manufacturas en el PIB en 1980, superó la norma, y cae a partir de ese año. Argentina recuperó el peso de los transables, sin eliminar las pérdidas acumuladas. En todos, la participación de la agricultura es menor a lo esperado, aún en aquellos prominentes exportadores de materias primas agrícolas. Salvo en Argentina, se acusa ascenso del IEH desde 1980 a 2014.

Estas fracturas estructurales se evidencian claramente al considerar, por ejemplo, que en Estados Unidos, Noruega y Alemania, la participación de las manufacturas en el PIB descendió a 17 % del PIB cuando el PIB per cápita de estos países era de 38, 33 y 34 mil dólares, respectivamente, mientras en México rondaba 8,300. En Estados Unidos, la agricultura bajó 3 % del PIB (la proporción de México en 2012) cuando el PIB fue de 17 mil dólares en 2005 y su gravedad se manifiesta en empleo precario, salarios reales a la baja, ascenso de la informalidad y debilidad de la demanda interna (CEPAL, 2014).

En Colombia y México, el deterioro de los sectores comerciables puede explicarse por el incremento de la participación del sector petrolero y otros minerales en el PIB, y en Argentina y Brasil por las ventas externas de soya y otros productos agrícolas. La baja de los precios del petróleo y otras materias primas luego de la crisis de 2008, indujo en la región cambios en los regímenes petrolero y minero, y en las leyes de tierras, para con inversiones privadas incrementar su producción y exportaciones (Puyana, 2015).

HIPÓTESIS B.1) CAÍDA DE LA PRODUCCIÓN DE LOS BIENES TRANSABLES QUE NO ESTÁN EN AUJE: MANUFACTURAS

En todos los casos, hay una correlación directa entre el tipo de cambio real y la proporción del valor agregado manufacturero en el PIB. El efecto es mucho mayor para el caso mexicano, cercano a 75 %; en las otras economías gira alrededor de 50 %. En los cuatro países, la revaluación real deprime la producción manufacturera; además, mientras mayores sean el gasto de gobierno y el agregado monetario M2, la caída en la producción manufacturera es más evidente. Obtuvimos relaciones mayores a 50 % en todos los casos y superiores en el caso de Colombia, con correlaciones superiores a 90 %. Las exportaciones de los bienes agrícolas en auge (para Argentina y Brasil) influyeron negativamente en la proporción del valor agregado manufacturero al PIB, pero la influencia fue mucho mayor al tratarse de las exportaciones de petróleo (Colombia y México).

HIPÓTESIS B.2) CAÍDA DE LA PRODUCCIÓN DE LOS BIENES TRANSABLES QUE NO ESTÁN EN AUJE: AGRICULTURA (EXCLUYENDO PRODUCTOS EN AUJE PARA ARGENTINA Y BRASIL)

Los signos de las relaciones entre la proporción del valor agregado agrícola no en bonanza, y el tipo de cambio real, el gasto de gobierno, el agregado M2, las exportaciones de los productos en auge y la demanda mundial, son los mismos que en la hipótesis B. Es decir, hay una relación directa con el tipo de cambio real e inversa con el resto de las variables. Para Argentina y Brasil, la correlación entre la proporción del valor agregado de productos agrícolas y el tipo de cambio real fue alta, mientras que en México, y sobre todo en Colombia, fue menor. Llama la atención que en Argentina, la correlación entre el tipo de cambio real y la producción agrícola sea tan alta, mientras que el gasto de gobierno, M2, las exportaciones de soya y la demanda mundial guardan una relación poco significativa con la producción agrícola, en contraste con los resultados de Brasil, Colombia y México.

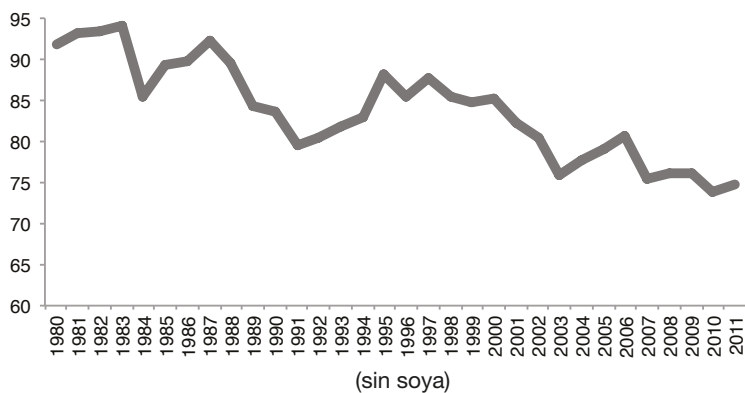
HIPÓTESIS C) CAÍDA DE LAS EXPORTACIONES QUE NO ESTÁN EN AUJE

Se utilizó la adición de las exportaciones del frijol de soya, el aceite de soya y la torta de soya, para obtener la exportación en bonanza de Argentina. Para Brasil, a las exportaciones de derivados de la soya, se agregaron las de remolacha, caña de azúcar y azúcar refinada. En Argentina, Brasil y Colombia, es evidente la presencia de la EH al caer la participación de las exportaciones que no están en auge y México difiere por el ascenso de las exportaciones manufacturera (ver gráficas 1a, 1b, 1c y 1d en página siguiente).

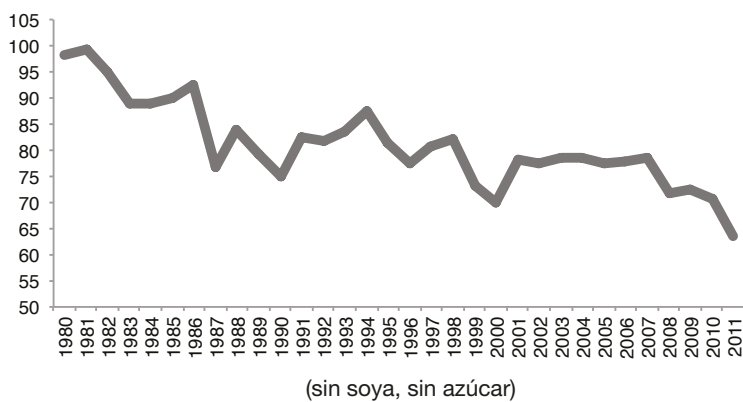
Gráfica 1

Proporción de las exportaciones sin productos en auge con respecto de las exportaciones totales

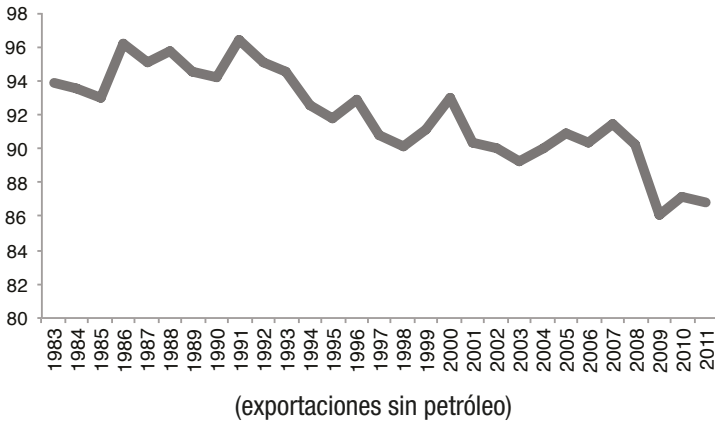
a. Argentina



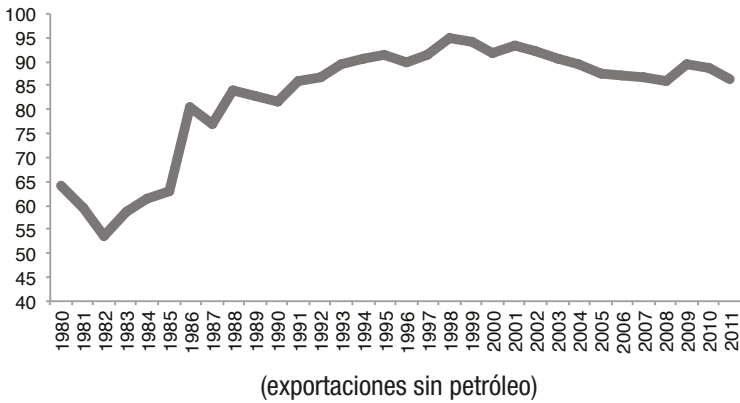
b. Brasil



c. Colombia



d. México



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de World Bank (2015a).

En Argentina, el incremento de las exportaciones de la soya, va acompañado por decrementos en el resto de las exportaciones de los bienes transables (gráfica 1a) y el decremento de las restantes está asociado a la revaluación del TCR. En las exportaciones de soya y azúcar de Brasil se muestran diversos cambios, aunque la tendencia global es a la baja. Al igual que en Argentina, las exportaciones sin soya ni azúcar caen, concomitantemente con las exportaciones totales (gráfica 1b) y en ambos casos, la revaluación del TCR explica los incrementos de las exportaciones de soya en 90 % aproximadamente, sugiriendo existencia de EH.

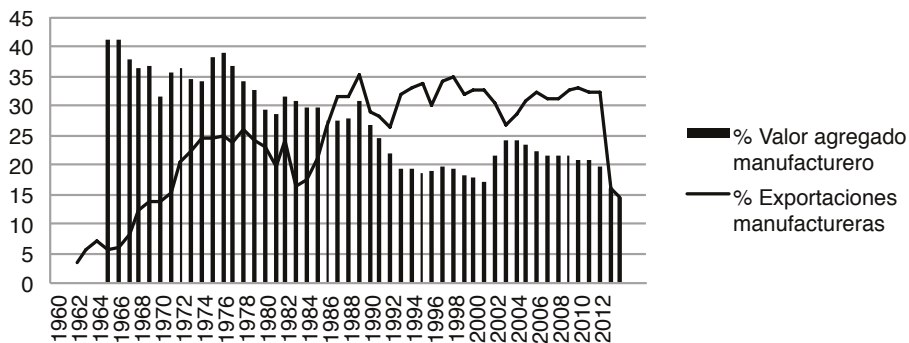
En Colombia, cae la participación de las exportaciones no petroleras que, en 1980 concentraron 98.06 % del total y, con altos y bajos caen a 65.5 % en 2011 (gráfica 1c). En México constatamos que, entre 1982 y 2012, creció la participación de las exportaciones no petroleras, con cambios de ritmo en ese período (gráfica 1d). Esta evolución responde al alza en las exportaciones manufactureras de la maquila que, por el alto contenido importado, resienten la apreciación cambiaria. Contrasta esta trayectoria con la caída de las exportaciones agrícolas. El sector manufacturero de los cuatro países muestra una dinámica contrastante de las exportaciones y el valor agregado (gráfica 2). México, el más abierto de los cuatro, es el caso más alarmante: el vertiginoso ascenso de las ventas externas manufactureras (más de 70 % a las exportaciones totales) y el descenso en el PIB sectorial (de 20 %). Esa distancia que se repite con el empleo.

El problema de la concentración productiva y exportadora en recursos naturales es su débil impulso al desarrollo de la capacidad científico-tecnológica y de la educación de la fuerza laboral, y la no generación de eslabonamientos productivos, todo aunado al debilitamiento institucional. Todos estos factores moldean la forma de extracción de los recursos y el uso de las rentas generadas. A mayor grado tecnológico en la producción de los bienes exportados (HTX), superior es su impacto sobre el crecimiento (Aditya y Acharyya, 2011), por lo cual resulta relevante qué se exporta y cómo se produce. La explotación de recursos naturales puede ser positiva para el crecimiento sí y sólo si se avanza de su exportación en crudo hacia el procesamiento local con incorporación de valor agregado y alta tecnología, la diferenciación de productos, y la difusión de encadenamientos⁶ (Hilbert y López, 2011). La estructura exportadora de Argentina, Chile, Colombia y México devalúa baja y declinante participación de las exportaciones de alta tecnología, aún en los países de mayor desarrollo relativo como Argentina, Brasil y México, en los cuales en 2013, estas exportaciones representaron 8 %, 11 % y 16 % del total de ventas externas respectivamente.

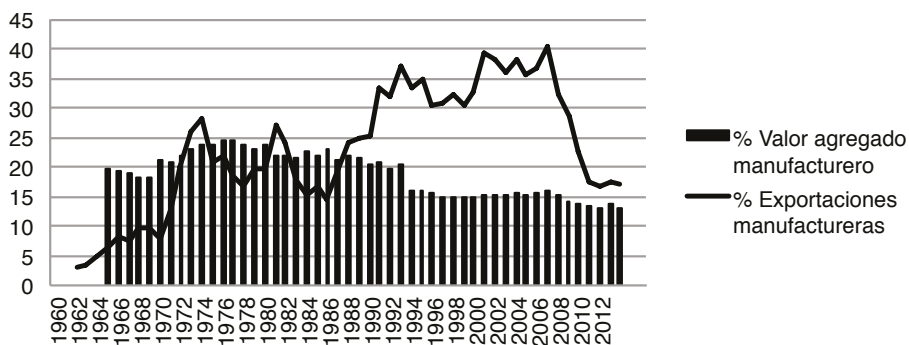
6 Como contraejemplo, está la existencia de un grupo de países hoy desarrollados que basaron inicialmente (y en algunos casos hasta hoy mismo) su crecimiento en actividades intensivas en recursos naturales. Hablamos de naciones como Australia, Canadá, Dinamarca, EUA, Finlandia, Noruega, Nueva Zelanda y Suecia.

Gráfica 2
Sector manufacturero: exportaciones y valor agregado, 1960-2014

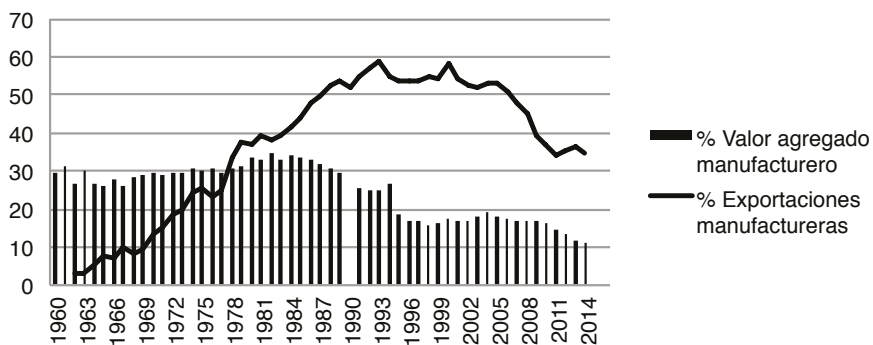
a. Argentina



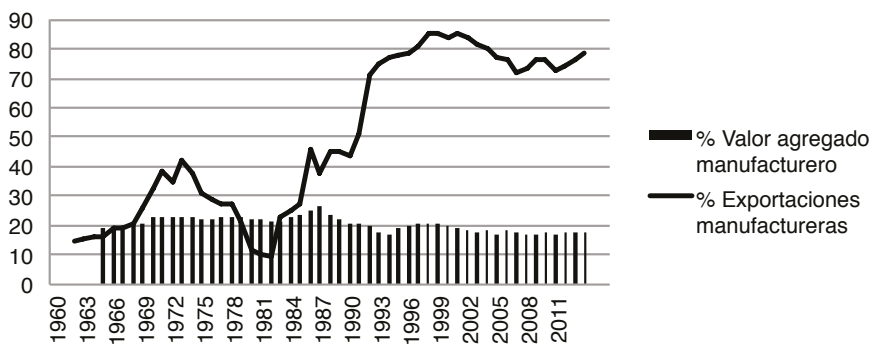
b. Colombia



c. Brasil



d. México



Fuente: Elaboración propia con base en datos de World Bank (2015a).

EFFECTOS SOBRE LA PRODUCTIVIDAD, EL EMPLEO Y LOS SALARIOS

Hemos constatado la presencia de todos los síntomas de Enfermedad Holandesa, vinculados con la especialización en recursos naturales y sus bonanzas de precios y de cantidades que, por lo general, emergen *pari pasu* con el debilitamiento de la generación de empleo y los salarios (Puyana, 2015; Puyana y Costantino, 2015; Stiglitz, 2005, Ross, 2007), y la desaceleración de la productividad laboral (Collier y Goderis, 2007), requisito *sine qua non*, para elevar el ingreso per cápita. Estas variables no se incluyen en los modelos de EH, pero se asocian a la desindustrialización y la desagriculturización y el avance de los servicios y la informalidad (Rodrik, 2015).

El crecimiento de la productividad por trabajador, total y por hora, de América Latina es menor al de Estados Unidos y otros países con los que compite en ese y otros mercados externos (Puyana, 2015). En 2009 no habían recuperado aun los niveles máximos de la década de 1980. No lo han logrado ni Brasil ni Chile, las economías más dinámicas de la región, y México acumula la mayor pérdida. Dada la coincidencia con el tipo de manufacturas de bajo contenido tecnológico que exporta América Latina y China e India, otros países del Sudeste asiático y Europa Oriental, preocupa que éstos hayan reducido la distancia en productividad con EUA y con los de la región, por ejemplo con México (Puyana y Costantino, 2015).

El deterioro de la generación del empleo y los salarios, combinado con el bajo crecimiento del producto y la productividad estancada o a la baja, se traducen por una parte, en la pérdida sistemática de participación del trabajo en la distribución funcional del ingreso y, por la otra, en el ascenso del capital y las ganancias (Puyana, 2015; Piketty, 2014). En la base de este proceso está la pérdida de fuerza negociadora del trabajo por efecto de la liberalización del mercado laboral. La elasticidad ingreso de las exportaciones y del empleo, ha descendido de forma tal que se requieren mayores tasas de expansión de la economía y las ventas externas para generar el empleo de antes. En efecto, aún en períodos de crecimiento alto, como 2002-2006, las tasas de desempleo fueron elevadas, creció el empleo informal y bajó la tasa de participación laboral, fenómeno conocido como crecimiento sin empleo (*jobless growth*). No sorprende el deterioro acumulado de las remuneraciones reales, mínimas y medias.

Cuadro 5
Evolución del índice de los Salarios Mínimos Reales SMR y de las Remuneraciones
Medias Reales RMR 1980-2010

	Argentina		Brasil		Chile		Colombia		México	
	SMR	RMR	SMR	RMR	SMR	RMR	SMR	RMR	SMR	RMR
1980	131.7	121.3	135.1	...	66.0	66.2	93.5	64.9	311.8	114.1
1990	28.3	93.3	73.8	99.7	57.7	69.3	100.4	76.3	144.5	88.9
2010	226.6	117.9	155.9	89.5	119.5	114.5	108.9	109.4	98.4	114.7
<i>Tasa de crecimiento acumulado</i>										
Acumulado 1980-90	-78.51	-23.08	-45.37	ND	-12.58	4.68	7.38	17.57	-53.66	-22.09
Acumulado 1990-10	700.71	26.37	111.25	-10.23	107.11	65.22	8.47	43.38	-31.90	29.02
Promed 1980-2010	3.60	-0.14	0.77	ND	4.05	3.65	0.82	3.43	-3.42	0.03

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (2014).

Por otra parte, y derivado de los cambios en la estructura productiva sistematizados en la contracción de la contribución de la agricultura y las manufacturas como fuente de valor agregado y empleo, y el concomitante crecimiento de los servicios, se ha constatado el descenso de las retribuciones al trabajo y el ascenso correspondiente de las ganancias del capital. Esta trayectoria deprime los ingresos laborales e intensifica la desigualdad. Veamos.

Una de las manifestaciones más graves de los efectos del modelo de crecimiento basado en materias primas y manufacturas de bajo contenido tecnológico y, por lo general de consumo final, es la mencionada caída de las retribuciones al trabajo en la distribución funcional⁷ del ingreso y el concomitante avance del capital, evidente en todos los países indistintamente del nivel de desarrollo (cuadro 6).

7 La distribución funcional del ingreso es la forma que se distribuye la renta generada en un período de tiempo, un año, por ejemplo, entre los factores de producción, el trabajo y el capital. Se suele denominar distribución de mercado que implica la distribución del ingreso antes de impuestos y transferencias.

Cuadro 6
Evolución de la distribución funcional del ingreso 1970-2016

	1970	1980	1990	2000	2010	2015	2016	Primer año disponible (1)	Valor máximo (2)	Último año disponible (3)	(1) - (2)	(2) -(3)
Canadá	53,21	53,31	53,39	50,08	50,40	51,64	n.d.	53,21	53,39	51,64	-1,57	-1,75
Chile*	42,7	38,1	33,8	40,4	36,1	37,2	n.d.	42,70	42,71	37,2	-5,52	-5,52
Dinamarca	50,92	53,42	52,63	49,91	52,66	51,75	n.d.	50,92	53,42	51,75	0,83	-1,67
Alemania	51,22	56,46	52,88	52,94	49,69	50,68	50,76	51,22	56,46	50,76	-0,46	-5,71
México	38,39	38,88	28,01	29,70	27,58	27,19	n.d.	38,39	38,88	27,19	-11,20	-11,69
Países bajos	54,25	57,16	51,74	50,39	49,16	49,04	n.d.	54,25	57,16	49,04	-5,21	-8,11
España	44,46	50,17	47,74	48,47	50,09	47,45	n.d.	44,46	50,17	47,45	2,99	-2,73
Suecia	47,70	51,90	49,46	45,00	45,47	47,39	n.d.	47,70	51,90	47,39	-0,31	-4,51
Estados Unidos	58,10	56,81	55,94	57,01	53,26	n.d.	n.d.	58,10	58,10	53,30	-4,80	-4,80
Brasil*	34,2	34,7	45,4	40,5	41,64	n.d.	n.d.	40,47	45,37	41,60	1,13	-3,77
Colombia*	39,0	41,6	37,4	32,8	32,7	n.d.	n.d.	32,79	32,7	32,70	-0,09	-0,02
Costa Rica	46,9	49,5	50,6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	46,9	50,57	50,6	3,70	0,00
Sudáfrica	53,72	46,21	50,13	47,20	44,93	N.D.	N.D.	53,72	53,72	44,90	-8,82	-8,82

Fuentes: Elaboración propia con base en OCDE (2017) y *CEPAL (2017).

A la luz de los datos del cuadro 6, es innegable el retroceso del trabajo en la distribución funcional del ingreso, no solo en los países desarrollados, también en los en desarrollo y en América Latina, en los cuales este fenómeno es aún más grave, pues el trabajo nunca alcanzó ni tampoco la participación en el ingreso ni los grados de protección social logradas en las naciones industrializadas. Entre fines de la década de 1970 y lo que va del siglo XXI, prácticamente se han borrado las ganancias del trabajo logradas, al menos, desde la crisis de los años treinta del siglo XX y desde años antes, con el establecimiento del Estado del bienestar al fin de la Primera Guerra Mundial y la creación de la Organización Internacional del Trabajo, OIT en 1019. En el preámbulo de la OIT es evidente que la justicia social y la colaboración entre el capital y el trabajo son base de paz mundial fundada en la revalorización del trabajo dada la existencia de condiciones laborales de tal “injusticia miseria y privaciones para un gran número de seres humanos... que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales” (Rodgers et al. 2009: 269). Por lo tanto, toda nación está obligada a adoptar regímenes laborales humanistas.

Este descenso en las retribuciones al trabajo, repercute en la caída de los salarios mínimos y reales (ilustrada en el cuadro 5), en el cual México aparece como el país con el más desfavorable comportamiento entre todos los presentados allí. Por esta razón ahondamos en el análisis de la trayectoria salarial mexicana y las relaciones de esta con la apertura comercial.

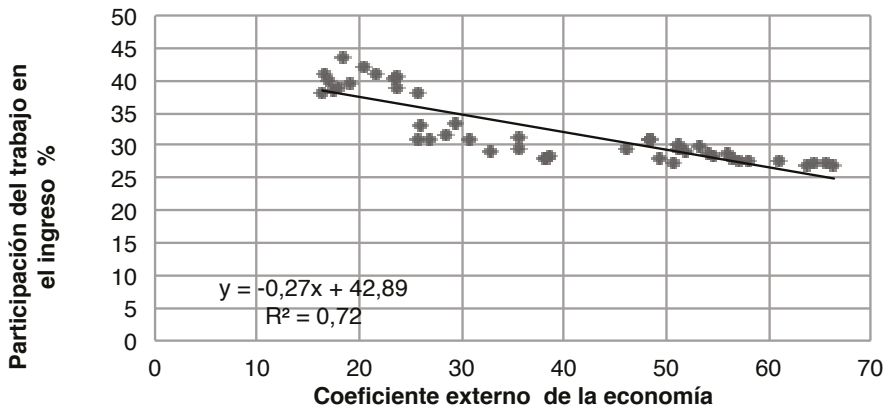
La retribución funcional al trabajo en México cayó drásticamente de 43.4 % en 1976 a 27.1 % en 2014: una reducción de 26.3 puntos porcentuales, como se colige de la gráfica 3 Panel A, en el que se señala la correlación estrecha e inversa entre la participación de las retribuciones al trabajo en el Ingreso Nacional y el coeficiente de apertura señalando que las dos series se mueven en direcciones opuestas. Este proceso lleva aparejado el deterioro de los salarios reales mínimos y medios, señalados en el Panel B de la gráfica 6 que muestra la misma relación e idéntica dirección de la apertura y los salarios mínimos.

Sin sugerir que hay relación de causalidad, las dos ecuaciones muestran un R alto, lo que sugiere que los cambios de una variable, el coeficiente externo, pueden explicar en una medida considerable los cambios en la participación del trabajo en el ingreso (Panel A) del índice de los salarios mínimos (Panel B).

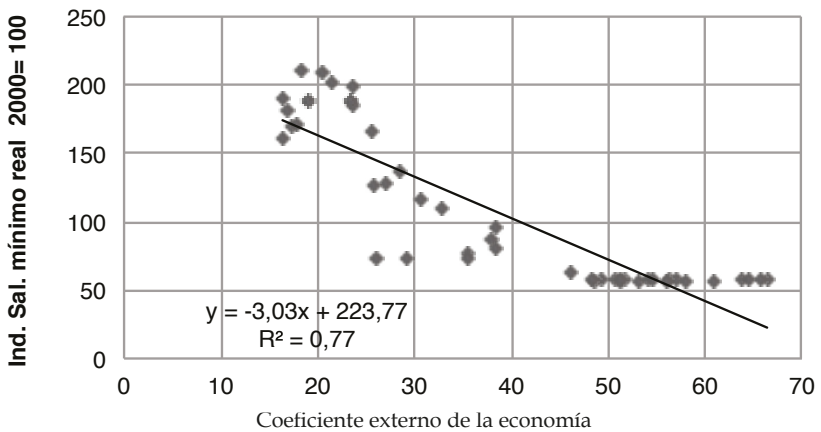
Si cae el peso del trabajo en el ingreso es factible que se haya empeorado, o no mejorado los ingresos laborales totales, toda vez que este descenso implica que las remuneraciones laborales crecieron menos las del capital y menos que el PIB, la productividad laboral y probablemente menos que la población económicamente activa, como se prueba en Puyana (2015). De ahí puede colegirse que los ingresos no mejoraron y su distribución tampoco, dado que cerca de 80 % de los hogares solo percibe ingresos laborales. En el cuadro 7 se presenta la distribución del ingreso por centiles de población entre 1984 y 2014, según reportan las Encuestas de Gasto e Ingresos de los Hogares, del período señalado. La distribución percentil del ingreso revela una imagen aún más dramática de la desigualdad. Calculamos la distribución del ingreso mexicano en ese nivel para 1984 a 2014 y aplicamos la razón de Palma y otras proporciones que sugiere en su artículo de 2011. El cuadro 7 ilustra los resultados y confirman que parece haber una relativa estabilidad de la Razón Palma, esto es el cociente de la suma de los centiles 90 a 100 (del décimo decil) entre la suma de los centiles 40 a 99 (o de los deciles 4 a 9). Según este autor, mientras cambian, según los ciclos económicos las participaciones de los deciles (o centiles) más altos y más bajos, el de las clases medias: deciles cuarto a noveno son mucho más estables, en prácticamente en todos los países del mundo.

Gráfica 3
 Regresiones lineales simples del coeficiente de apertura comercial sobre la participación de las remuneraciones en el PIB y el salario mínimo real. México (1970-2014)

Panel A



Panel B



Fuente: Elaboración propia basada en INEGI (2014).

Las explicaciones de la estabilidad de las clases medias, que se ve en el cuadro 7, tanto por deciles como en la desegregación por centiles son varias y requieren explorar los motivos y los mecanismos por los cuales las clases medias logran defender su parte de los ingresos. Palma (2011) sugiere factores políticos tales como la capacidad de media baja y media alta para forjar alianzas con los grupos de ingresos más altos y eliminar cualquier intento político de una distribución amplia del ingreso. Palma insiste en que sus hallazgos contradicen los argumentos que identifican los factores externos, las brechas educativas y las tecnologías ahorradoras de trabajo, ahorro laboral como las principales razones para la resiliencia de la desigualdad latinoamericana. Él coincide con varios autores en que las reformas neoliberales responden, al menos en parte, por ese fenómeno.

Cuadro 7
México, distribución del ingreso por centiles y razón Palma.* 1984-2014

	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	Tasa de crecimiento 2014- 1984		
	Percentiles														Acumu- lado	Prome- dio	Desvest
1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,01
10	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,0	0,2	0,02
40	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,6	0,0	0,5	0,02
10 Richest (Palma) 51th to 99th	37,5	40,3	42,1	41,0	40,0	40,7	42,3	38,8	39,0	38,5	39,2	36,4	37,5	38,0	0,5	39,4	1,76
99	5,2	5,1	5,6	5,5	5,3	5,3	5,1	4,9	4,8	5,1	4,9	4,8	4,8	4,7	-0,5	5,1	0,28
100	9,5	12,0	11,8	9,9	11,2	10,4	10,2	8,9	10,3	9,7	11,0	8,3	9,2	10,4	0,8	10,2	1,05
	Razones																
0.10% / 40%*	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	0,0	0,8	0,06
0.10% / 0.01%	3,0	2,8	3,1	3,0	3,1	2,6	3,0	3,2	3,1	3,3	3,0	3,1	3,1	2,7	-0,3	3,0	0,19
100% / 0.01%	130,2	196,3	166,2	132,8	144,0	158,1	153,9	116,2	142,8	133,1	146,7	111,7	101,3	106,8	-23,3	138,6	25,69
0.40% / 0.01%	7,4	8,8	6,9	6,8	6,6	7,9	7,3	6,8	7,4	7,5	7,0	7,6	6,0	5,8	-1,6	7,1	0,77
100% / 0.40%	17,6	22,3	24,2	19,5	21,7	20,1	20,9	17,1	19,2	17,8	21,1	14,7	17,0	18,5	0,9	19,4	2,52
100% / 0.99%	1,8	2,3	2,1	1,8	2,1	2,0	2,0	1,8	2,1	1,9	2,3	1,7	1,9	2,2	0,4	2,0	0,19

Fuente: Elaboración propia basada en INEGI (2017). La maestra Mónica Santillán suministró las bases de datos para la elaboración de este cuadro.

*Palma ratio =10 Richest /(Palma) 51th to 99th.

Podemos sugerir que el ajuste, la liberalización, la estabilización y la reubicación de los factores productivos, según la dotación factorial, no garantizaron mayor crecimiento, ni inestabilidad macroeconómica o superior eficiencia productiva. Agudizó la dependencia externa al elevar la propensión a importar; por acelerar el crecimiento se caería en desequilibrio de las cuentas comerciales y de cuenta corriente. Por ello, la intensificación de las exportaciones de recursos naturales aparece más como vía para ampliar los ingresos gubernamentales y financiar el gasto público, que para dinamizar el crecimiento, el empleo y los ingresos.

¿HAY MALDICIÓN DE RECURSOS NATURALES (MRN)?

Consideramos la ocurrencia en América Latina, de algunos de los efectos sociales y políticos derivados de la especialización en recursos naturales y de sus rentas, analizados en estudios sobre la MRN. Esta perspectiva es apropiada pues la trayectoria de los salarios y de la distribución del ingreso son un “problema esencialmente político, relacionado con la distribución eficiente, transparente y justa, de la más valiosa materia prima. En consecuencia, demanda soluciones políticas” (Karl, 2007: 258) afirmación referida al petróleo, pero aplicable a los recursos naturales, conclusiones que convergen con lo planteado inclusive por el Fondo Monetario Internacional (2015) y por Rodrik (2006), Stiglitz y Krugman, los tres economistas de corte neoclásico pero no ortodoxos librecambistas.

DESIGUALDAD Y CRECIMIENTO

Los estudios sobre la relación entre riqueza y especialización en recursos naturales y el crecimiento económico permitieron resolver el problema de la endogenidad⁸ del crecimiento y la desigualdad que se presenta en los modelos que analizan esta vinculación. Esta endogenidad sugiere la existencia de una variable no incluida y exógena (Gylfason y Zoega, 2002). Estos autores encontraron que “la riqueza de un país en recursos naturales o su dependencia en éstos puede, desde muchas perspectivas, considerarse una variable exógena⁹ al modelo de crecimiento y de aquellos que buscan explicar el impacto de la desigualdad en el crecimiento” (Gylfason y Zoega, 2002: 21). En un estudio para 87 países en el período 1965-1998, constataron

8 Endogeneidad implica, en este caso, que las dos variables se afectan mutuamente. La desigualdad afecta el crecimiento y éste la desigualdad.

9 La existencia de recursos naturales, por ejemplo de minas o de petróleo, están dadas, no dependen del crecimiento. Por ello se suele decir que son maná del cielo al no ser fruto de la agencia humana.

que la riqueza en recursos naturales afecta negativamente la desigualdad y el crecimiento del PIB al verificar la relación inversa entre las dos. Los autores concluyen: “la riqueza en recursos naturales, es causa de desigualdad y bajo crecimiento, al desviar recursos, trabajo y capital, hacia las actividades primarias e inhibir las inversiones en educación, constriñen el desarrollo de las manufacturas, sector creador de capital humano” (Gylfason y Zoega, 2002: 10), argumento coherente con los resultados obtenidos al calcular el modelo de EH presentados en páginas anteriores.

En las manufacturas, el desarrollo tecnológico y el producto son más dinámicos y la distribución del ingreso más equitativa. En las actividades primarias, la expansión del producto *per cápita* tiende a ser menor, por la menor relevancia del capital físico, el progreso técnico y las tasas de inversión y ahorro. En la sección siguiente actualizamos, con datos de 2005, los cálculos de Gylfason y Zoega para el mundo y exploramos si en 2005 y en 18 países de América Latina, se repiten las relaciones de Gylfason y Zoega (2002), en primer lugar, entre desigualdad y el crecimiento y en segundo término entre desigualdad y riqueza en recursos naturales y el crecimiento del PIB y, finalmente, con las inversiones en educación. Usamos las bases de datos del Banco Mundial, Wealth Accounting, sobre la riqueza total de las naciones del Banco Mundial (World Bank, 2015a), que incluyen la riqueza natural, y World Development Indicators (WDI) para el PIB per cápita, el GINI e inversiones en educación (World Bank, 2015b).

LA RELACIÓN INVERSA ENTRE DESIGUALDAD Y CRECIMIENTO

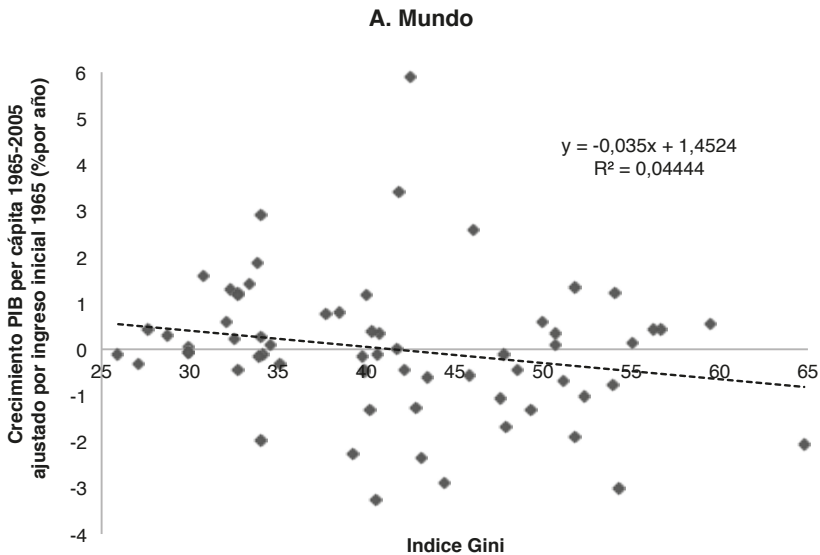
El debate más reciente coincide que la desigualdad afecta negativamente el crecimiento, y expone varios argumentos y mecanismos de transmisión de la primera al segundo (FMI, 2015; BM, 2006; OCDE, 2014; CEPAL, 2012). Los canales más aceptados son: liberalización comercial, cambio tecnológico, desestímulo a las inversiones en educación y desarrollo científico, compresión de la demanda doméstica, daño ambiental, inestabilidad social y política, y presiones políticas hacia el gasto público distributivo, no sin antes reconocer que todos estos elementos resultan de definiciones políticas y se adoptan en instituciones políticas.

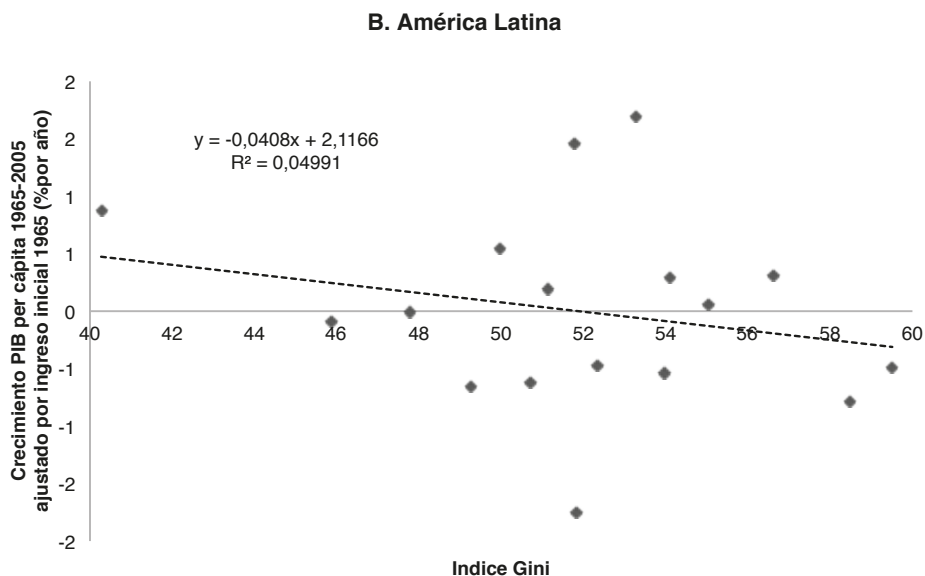
Son conceptos relevantes, aunque no siempre son considerados suficientemente como la relación directa entre, por una parte, la concentración del ingreso y la elasticidad ingreso de la demanda por bienes no transables y entre ésta y la tasa real de cambio. Por lo tanto, a mayor la concentración, superior tiende a ser la demanda agregada de servicios, superior la apreciación de la tasa real de

cambio y más fuerte la contracción del empleo en los sectores transables que no están en bonanza. Es decir, en condiciones de mayor desigualdad en la distribución del ingreso, más fuertes pueden ser los síntomas de enfermedad holandesa y el deterioro de los ingresos laborales.

La desigualdad puede afectar negativamente el crecimiento, por razones políticas y estructurales. Por una parte, los grupos más poderosos conforman focos de poder con gran acceso a los centros de decisión y logran la adopción de políticas que benefician al capital y desfavorecen el trabajo, mundialmente evidente en el retroceso de las retribuciones al trabajo en la distribución primaria del ingreso. Estos grupos de poder crean estructuras refractarias que imposibilitan el cambio (Ramcharán, 2010). De nuestro ejercicio es evidente que, con datos de 2005, se mantiene la relación inversa mundial entre desigualdad y crecimiento económico de Gylfason y Zoega, (2002) y que se reproduce en América Latina (gráfica 4).

Gráfica 4
Desigualdad del ingreso y crecimiento





Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de World Bank (2015a).

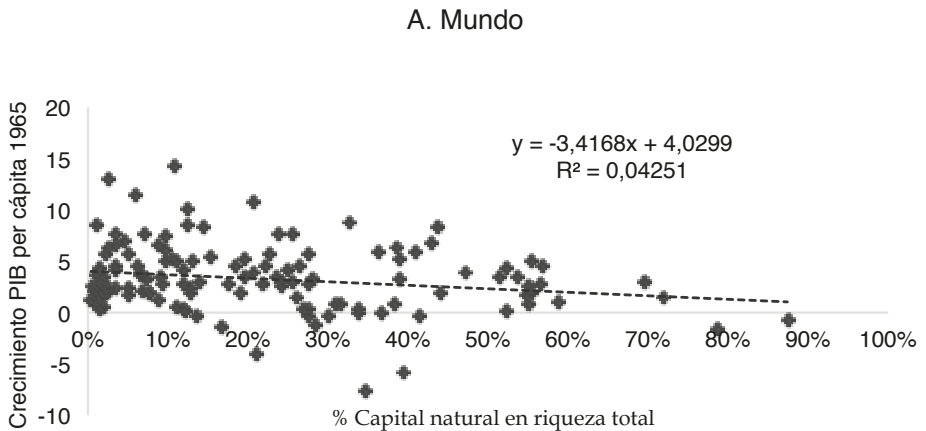
LA VINCULACIÓN ENTRE LA RIQUEZA EN RECURSOS NATURALES Y LA DESIGUALDAD

Una de las desigualdades de mayor peso es la concentración de la propiedad rural, que Deininger y Olinto (2000) sugieren tiene fuerte relación inversa con el crecimiento al desincentivar la emulación y las inversiones indivisibles, como la educación y anular los efectos de las inversiones en capital humano sobre el crecimiento. Un índice de concentración de la tierra particularmente elevado es factor determinante en la reproducción de la desigualdad de la región (Deininger y Olinto, 2000; Birdsall, 2006) y tiende a estar asociado al extractivismo y al acaparamiento de tierras. Colombia, uno de los países con mayor concentración de la tierra en el orbe, es buen ejemplo. El índice de Gini de propiedad de la tierra es de 0.87 (Deininger y Olinto, 2000; Birdsall, 2006) y ostenta una de las más elevadas desigualdades del ingreso en la región; 12.6 % de la población padece hambre (la media en América Latina y el Caribe es 8.3 %), situación que no mejora ni en años de acelerado crecimiento del PIB, como entre 2007 y 2014, cuando la economía se expandió a tasas superiores

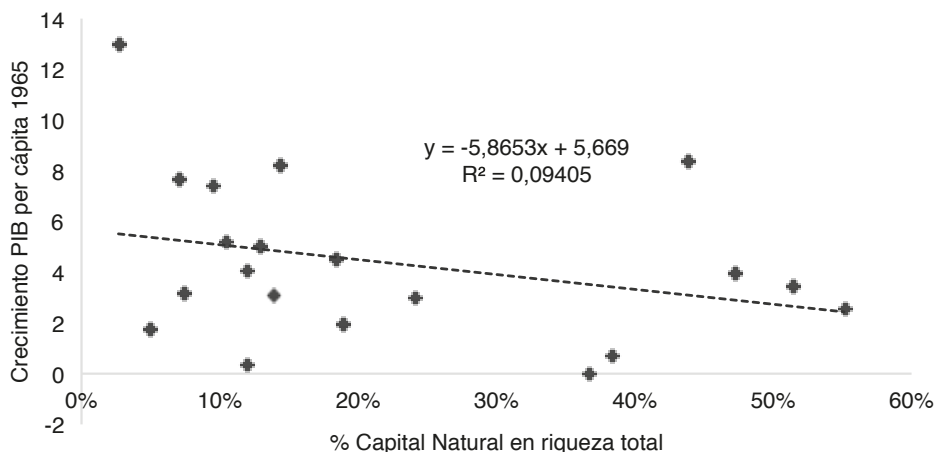
a 4 %. La concentración de la tierra está asociada a la violencia y al desplazamiento forzado y masivo de pequeños productores agrícolas y de colonos. Tendencias que pueden agravarse por los planes de desarrollo y comercio del gobierno colombiano, basados en “megaproyectos” mineros, petroleros y de grandes proyectos agrícolas, a los cuales se adjudican grandes extensiones de tierras baldías y marginando del reparto a la población campesina, a los afrodescendientes y a los pueblos indígenas (Puyana y Costantino, 2015).

A continuación verificamos la existencia de la relación directa entre el peso de los recursos naturales en la riqueza total y la desigualdad del ingreso (gráfica 5). En América Latina, a mayor participación de los primeros, mayor la desigualdad, en línea con los resultados de Gylfason y Zoega (2002). Es importante considerar que una distribución desigual del ingreso puede acentuar la distribución desigual de las rentas de los recursos debido a la existencia de grupos de élite o monopólicos consolidados y capaces de copar los centros de decisión e influir en las políticas que favorecen sus intereses.

Gráfica 5
La participación de los recursos naturales en la riqueza nacional
y la desigualdad del ingreso



B. América Latina



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de World Bank (2015a).

LA RELACIÓN ENTRE RECURSOS NATURALES Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

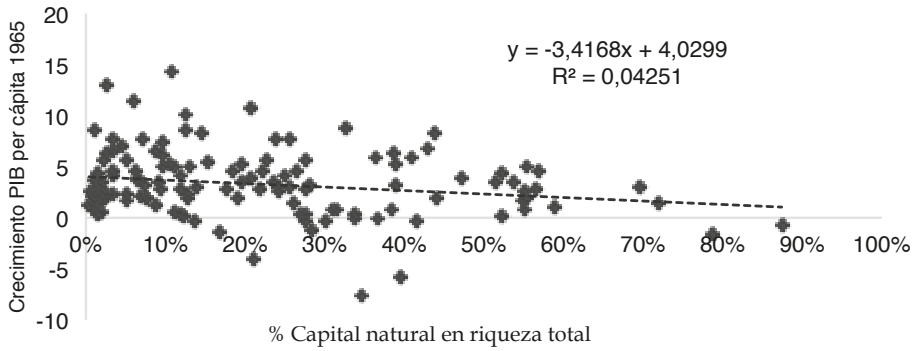
Establecida la relación directa entre concentración de los recursos naturales y la del ingreso, pasamos a verificar si en los 18 países latinoamericanos incluidos en el ejercicio se manifiesta la relación inversa entre la concentración del ingreso, medido por el Gini y las tasas de crecimiento que Gylfason y Zoega encontraron en su trabajo para 87 países. Los resultados obtenidos se presentan en la gráfica 6 y sobra cualquier comentario, dados los valores de la regresión.

CAPITAL NATURAL E INVERSIONES EN EDUCACIÓN

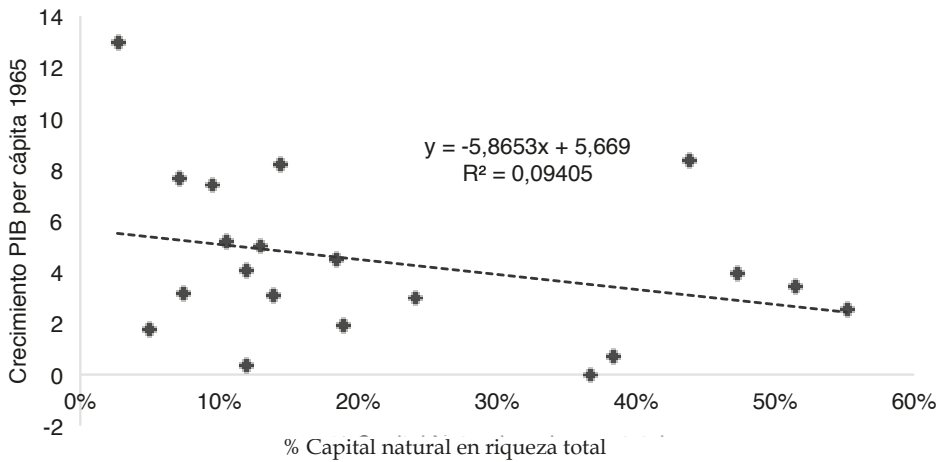
En América Latina obtuvimos relación directa entre la riqueza en recursos naturales y el gasto en educación, contrario a lo esperado según Gylfason y Zoega, como factor explicativo del menor ritmo de expansión económica de los países ricos en recursos (gráfica 7). Este resultado puede emerger que el grado de desarrollo de América Latina sea relativamente mayor, en su urbanización y avances de las manufacturas, que otros países especializados en materias primas.

Gráfica 6
Crecimiento económico y recursos naturales, 2005

A. Mundo



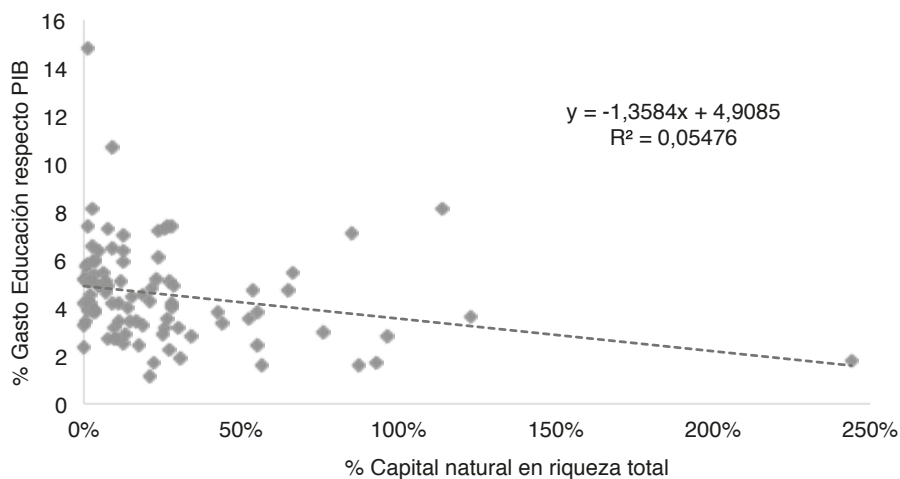
B. América Latina



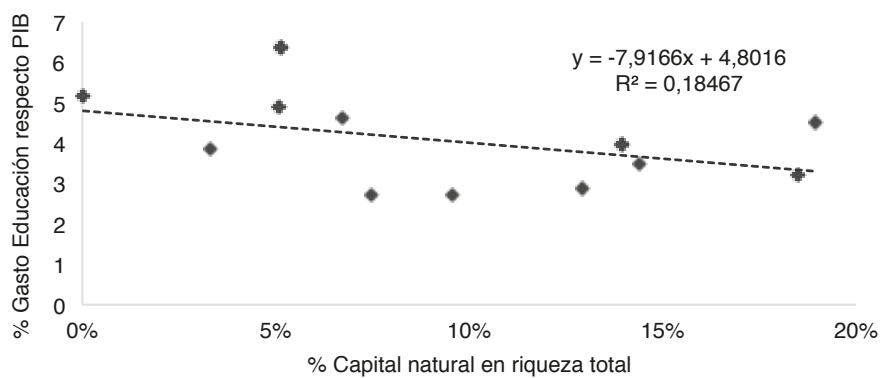
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de World Bank (2015a).

Gráfica 7
Gasto en educación y recursos naturales, 2005

A. Mundo



B. América Latina



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de World Bank (2015a).

Durante la industrialización sustitutiva (*circa* 1945-1990) los reclamos por la universalización de la educación primaria y la ampliación de la secundaria fueron intensos y el gasto social se amplió, en una versión reducida del Estado de bienestar, entre otras razones para contener las protestas sociales de las clases medias urbanas, en el marco de la doctrina de seguridad nacional (Bértola y Ocampo, 2014).

CONSIDERACIONES FINALES

Latinoamérica y el Caribe deben sortear los varios problemas que frenan su desarrollo. En primer lugar, la inequitativa distribución de los costos y beneficios del modelo de desarrollo y el debilitamiento de los factores de crecimiento, como la productividad y la demanda interna. El modelo exportador no ha logrado superar los efectos negativos derivados, entre otros, de la apertura de las cuentas comercial y de capitales, el aumento del contenido importado de la producción nacional y la pérdida de relación entre la expansión de las exportaciones, el grado de apertura y el crecimiento del PIB. Ni el crecimiento de la apertura, incluido el intercambio regional, han sido catalizadores del crecimiento económico o de los sectores transables, tampoco del empleo productivo y los ingresos laborales, efecto del estancamiento de la productividad laboral.

El patrón de crecimiento de América Latina, basado en las exportaciones de materias primas y sus manufacturas, así como en el caso de México, dependiente de la exportación de manufacturas vinculadas a las cadenas de valor globales de bajo contenido en valor agregado nacional e intensivas en insumos importados, ha afectado la caída de las manufacturas y la agricultura como fuentes de PIB y del empleo totales y así contraído la participación de las remuneraciones en la distribución funcional del ingreso y favorecido las retribuciones al capital. En este contexto se evidencia, por una parte, el crecimiento del empleo informal, la caída o el estancamiento de las remuneraciones reales y la permanencia de altos niveles de desigualdad. Este modelo desestimula las inversiones en la educación y deteriora todo el sector servicios. Se constató, para América Latina y otras regiones del mundo, que a mayor el peso de los recursos naturales en el patrimonio nacional total, menor el ritmo de crecimiento económico y el desarrollo social.

La asignatura pendiente de tomadores de decisiones, académicos y empresarios, para explicar las razones por las cuales el modelo de economía abierta, basada en inversión extranjera directa, y que privilegia los mecanismos de mercado en la asignación de factores, no ha repercutido positivamente en la participación de América Latina y el Caribe en el comercio mundial ni ha reactivado el crecimiento de la productividad, lo que causa el retroceso de los sectores que compi-

ten con las importaciones y del creciente contenido importado de la producción nacional. Dicho en otras palabras, se pasó del modelo de sustitución de importaciones al de sustitución de valor agregado y empleo nacionales por importados. En este proceso han concurrido tanto el modelo en general como los acuerdos de integración y los arreglos comerciales con los EUA y otros países desarrollados.

Los resultados presentados sugieren que la apertura comercial y la expansión de las exportaciones son insuficientes para acelerar el crecimiento y garantizar tasas de absorción laboral adecuadas al crecimiento de la población económicamente activa, así como para lograr el crecimiento de la productividad laboral total que permita incrementos constantes en los ingresos. Plantear, en este contexto, un patrón de producción basado en la subvaluación de la mano de obra y en la depredación de los recursos naturales, profundizará los problemas estructurales de América Latina y tornará cada vez más lejano el desarrollo económico, político, social y ambientalmente sustentable.

BIBLIOGRAFÍA

- Aditya, A. y Acharyya, R. 2011 “Export Diversification, Composition, and Economic Growth: Evidence From Cross-Country Analysis” en *The Journal of International Trade Economic Development*, 22(7), 959-992.
- Auty, R. 1993 *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis* (Londres y Nueva York: Routledge).
- Bair, J. 2005 Global Capitalism and Commodity Chains: Looking Back, Going Forward, *Competition & Change*, 9(2), 153-180.
- Banco Mundial 2006 “Equity and Development” en *World Bank Documents*. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/435331468127174418/pdf/322040World0Development0Report02006.pdf>
- Bértola, L. y Ocampo, J. 2014 *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Birdsall, N. 2006 *The World is not Flat: Inequality and injustice in our Global Economy* (Helsinki, Finland: United Nations University, World Institute for Development Economics Research).
- Buccellato, T. y Alessandrini, M. 2009 *Natural Resources: a Blessing or a Curse? The Role of Inequality* (Londres: Centre for Financial & Management Studies, SOAS University of London). Recuperado de <http://www.cefims.ac.uk/documents/research-91.pdf>

- Burchardt, H. y Dietz, K. 2014 "Neo-extractivism – a new challenge for development theory from Latin America" en *Third World Quarterly*, 35(3), 468-486.
- CEPAL 2012 *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2014 *Desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo* (Santiago de Chile: CEPAL). Recuperado de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/36970-estudio-economico-de-america-latina-y-el-caribe-2014-desafios-para-la>
- CEPAL 2017 *Indicadores sociales y económicos* (Santiago de Chile: CEPAL). Recuperado de <https://www.cepal.org/es/temas/indicadores-economicos-y-proyecciones>
- Chenery, H. y Syrquin, M. 1986 "Typical Patterns of Transformation" en H. Chenery, Sherman Robinson y Moshe Syrquin (comps.) *Industrialization and Growth* (New York: Oxford University Press).
- Collier, P. y Hoeffler, A. 2000 *Greed and Grievance in Civil War*. (Policy Research Working Paper, 2355). Washington, D. C.: The World Bank.
- Collier, P. y Goderis, B. 2007 *Commodity Prices, Growth, and the Natural Resource Curse: Reconciling a Conundrum* (CSAE Working Paper /2007-15). Oxford: University of Oxford. Recuperado de <http://www.csae.ox.ac.uk/workingpapers/pdfs/2007-15text.pdf>
- Cornia, G. 2012 "Regímenes políticos, shocks externos y desigualdad de ingresos: América Latina durante las tres últimas décadas". En M. Novick y S. Villafañe, (coords.). *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el sur* Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Deininger, K. y Olinto, P. 2000 *Asset Distribution, Inequality, and Growth* (Washington, D. C.: World Bank).
- Douglass C. 1990 *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fleming, D. y Measham, T. (4 de agosto de) 2013 Disentangling the Natural Resources Curse: National and Regional Socioeconomic Impacts of Resource Windfalls. En *AAEA & CAES Joint Annual Meeting*. Washington, D. C.: Agricultural & Applied Economics Association.
- FMI. 2015 . *World Economic Outlook, 2014*. Fondo Monetario Internacional. Washington, D. C. Recuperado de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/>

- Fontaine, G. 2005 "Governance and the Role of Civil Society. The Case of oil and Gas Extraction in the Andean Amazon" en W. Leal (Ed.). *The Handbook of Sustainability Research* p. 327-350 (Berna: Peter Lang.)
- Gelb, A. et al. 1988 *Oil windfalls: Blessing or curse?*. Washington D. C.: Oxford University Press/World Bank.
- Gudynas, E. 2013 "Extracciones, extractivismos y extrahecciones. Un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales" en *Observatorio del Desarrollo*, 13, 1-18. Recuperado de http://ambiental.net/wp-content/uploads/2015/12/Gudynas_ApropiacionExtractivismoExtraheccionesOdeD2013.pdf
- Gylfason, T. y Zoega, G. 2002 *Inequality and Economic Growth: Do Natural Resources Matter?* (Munich: Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research).
- Hausmann, R., Hwang, J. y Rodrik, D. 2007 "What you export matters" en *Journal of Economic Growth*, 12(1), 1-25.
- Heipertz, M., y C. Nickel 2008 *Climate Change Brings Stormy Days: Case Studies on the Impact of Extreme Weather Events on Public Finances* (European Central Bank Working Paper). Recuperado de https://www.bancaditalia.it/publicazioni/altri-atti-convegna/2008-fiscal-sustainability/Nickel.pdf?language_id=1
- Hilbert M. y López, P. 2011 "The World's Technological Capacity to Store, Communicate, and Compute Information" en *Science*, 332(6025), 60-65.
- Humphreys, M., Sachs, J. y Stiglitz, J. (eds.) 2007 *Escaping the Resource Curse* (New York: Columbia University Press).
- INEGI 2014 *Estadísticas históricas de México 2014* (México: INEGI). Recuperado de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/HyM2014/EHM2014.pdf
- INEGI 2017 *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 1984-2014*. INEGI. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enigh/tradicional/2014/default.html>
- Karl T. 1997 *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States* (Berkley: University of California Press).
- Karl, T. 2007 "How to Maintain State-Society Relations? The Case for a Transparent Fiscal Social Contract." en Humphreys, M., Sachs, J. y Stiglitz, J. (eds.) *Escaping the Resource Curse* (New York: Columbia University Press).

- Krugman, P. 1987 “The Narrow Moving Band, the Dutch Disease, and the Competitive Consequences of Mrs. Thatcher” en *Journal of Development Economics*, 27(1-2), 41-55.
- Marini, R. 1979 “El ciclo del capital en la economía dependiente” en Oswald, U. (edit.). *Mercado y dependencia* (México: Nueva Imagen).
- Myint, H. 1958 The “Classical Theory’ of International Trade and the Underdeveloped Countries” en *The Economic Journal*, 68(270), 317-337.
- Myint, H. 1965 “Economic Theory and the Underdeveloped Countries” en *Journal of Political Economy*, 73(5), 320-321.
- Mill, J. 1848 *Principles of Political Economy with Some of their Applications to Social Philosophy* (London: Longmans, Green and Co.). Recuperado de <http://www.econlib.org/library/Millhttp://www.econlib.org/library/Mill/mlP.html>
- OCDE 2014 “Does Income Inequality Hurt Economic Growth?” en *Focus on Inequality and Growth*, OCDE. Recuperado de <https://www.oecd.org/els/soc/Focus-Inequality-and-Growth-2014.pdf>
- OCDE 2017 “GINI, Poverty, Income, Methods and Concepts” en *Income Distribution Database* Recuperado de: <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>.
- Palma, G. 2011 *Homogeneous Middles vs. Heterogeneous Tails, and the End of the ‘Inverted-U’: the Share of the Rich is What it’s All About* (Cambridge: Cambridge Working Papers in Economics). Recuperado de: <http://www.econ.cam.ac.uk/dae/repec/cam/pdf/cwpe1111.pdf>
- Paus, E. 2014 *Latin America and the Middle Income Trap* (Santiago de Chile: ECLAC).
- Piketty T. 2014 *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Prados de la Escosura, L. 2005 “Growth, Inequality, and Poverty in Latin America: Historical Evidence, Controlled Conjectures” en *Working Paper 05-41(04)*, Economic History and Institutions Series 04 (Universidad Carlos III de Madrid).
- Puyana, A. 2014 “El retorno al extractivismo en América Latina. ¿Ruptura o profundización del modelo de economía liberal y por qué ahora?” en *Seminario Nuevas (y Antiguas) Estructuraciones de las Políticas Sociales en A. L.* (Montevideo: CLACSO).

- Puyana, A. 2015 “Apertura comercial, grado de integración y estructura de los bloques económicos. El caso de México-EUA, 1970-2009” en Puyana, A. (edit.) *Paradojas de economías liberalizadas. América Latina* (México: FLACSO).
- Puyana, A. y Costantino, A. 2015 “Chinese Land Grabbing in Argentina and Colombia” en *Latin American Perspectives*, 42(6), 105-119.
- Puyana, A. y Romero, J. 2009 *México. De la crisis de la deuda al estancamiento económico* (México: El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos).
- Ramcharán, R. 2010 “Inequality Is Untenable” en *Finance & Development*, 47(3), 24-25.
- Rodgers, G., Lee, E., Swepston, L. y Van Daele, J. 2000 *La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009* (Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo). Recuperado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_104680.pdf
- Rodrik, D. 2006 *Industrial Development: Stylized Facts and Policies* (Cambridge: Harvard University John F. Kennedy School of Government).
- Rodrik, D. 2015 *Premature Deindustrialization* (Cambridge: National Bureau of Economic Research).
- Ross, M. 2007 “How Can Mineral Rich States Reduce Inequality” en Humphreys, M., Sachs, J. y Stiglitz, J. (eds.) *Escaping the Resource Curse* (New York: Columbia University Press).
- Rostow, W. 1954 *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. (Londres: Cambridge University Press).
- Sachs J. y Warner, A. 1995 *Natural Resource Abundance and Economic Growth* (Boston: National Bureau of Economic Research).
- Stiglitz, J. 2005 “Making Natural Resources into a Blessing rather than a Curse” en Tsalik, S. y Schiffrin, A. (eds.) *Covering Oil. A Reporter’s Guide to Energy and Development* (Nueva York: Open Society Institute).
- Ul Haque, I. (edit.) 1995 *Trade, Technology and International Competitiveness* (Washington, D. C.: World Bank).
- Will, M. 2005 *Outgrowing Resource Dependence: Theory and Some Recent Developments* (Washington, D.C.: World Bank).

World Bank 2015a *Wealth Accounting* (Washington, D.C: World Bank). Recuperado de <http://data.worldbank.org/data-catalog/wealth-accounting>

World Bank 2015b *World Development Indicators*. (base de datos). Recuperado de: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

Carlos Barba Solano

LIBERALISMO Y UNIVERSALISMO EN TENSIÓN

25 AÑOS DE REFORMAS SOCIALES EN LOS REGÍMENES DE BIENESTAR DE AMÉRICA LATINA

INTRODUCCIÓN

Como lo he mostrado en otros trabajos, en América Latina, durante la etapa de la industrialización vía sustitución de importaciones (ISI) que se desarrolló entre 1940 y 1980, existían tres grandes conjuntos de países con perfiles institucionales y rendimientos sociales semejantes en el ámbito del bienestar. Cada uno de estos grupos correspondía a un tipo idiosincrásico de régimen de bienestar¹: “el universalista”, “el dual” y “el excluyente”² (Barba, 2003, 2007, 2009b).

1 Los regímenes de bienestar, de acuerdo con Esping-Andersen (1990), son articulaciones variables del Estado, el mercado y la familia para enfrentar una estructura de riesgos sociales (de clase, del curso de la vida e intergeneracionales) en el ámbito de los Estados-nación. La distribución de tareas entre los tres pilares del bienestar mencionados es producto de coaliciones sociales y ensambles institucionales que generan poderosos patrones de inclusión y exclusión social, que provocan una inercia histórica o “path dependence” que debe tomarse en consideración cuando se intenta reformar a estos regímenes (Esping-Andersen, 1999).

2 Que no corresponden a “los tres mundos de bienestar” (regímenes liberales, conservadores y socialdemócratas) propuestos por Esping-Andersen (1990) y basados en la economía política clásica europea. Dicha tipología no toma en consideración otro tipo de trayectorias del bienestar en la propia Europa (como es el caso de los regímenes mediterráneos) ni en otras regiones del mundo. Eso ha llevado gradualmente a una utilización más epistemológica de su teoría, que ha permitido elaborar nuevas

Los dos primeros correspondían a los países que habían logrado avanzar rápidamente en el proceso de industrialización vía sustitución de importaciones, el tercero a aquellos donde este proceso fue muy débil (Thorp, 1998: 171).

Con la excepción de Costa Rica, en otros países de América Latina los regímenes de bienestar no se desarrollaron en un contexto donde las instituciones democráticas fueran una constante. En los regímenes universalistas se alcanzó mayor nivel en el proceso de salarización, acompañado de un importante despliegue de instituciones y políticas que garantizaron derechos sociales para amplios sectores de la sociedad. Los regímenes duales siguieron esos mismo patrones en las zonas urbanas, pero excluyeron a la población del medio rural: los trabajadores informales y los indígenas. Finalmente, los regímenes excluyentes concentraron la protección social en una pequeña oligarquía, excluyendo a la mayoría de la población y no lograron desarrollar sistemas de bienestar (Barba, 2003, 2007).

En mi tipología, Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica, conforman el conjunto de los regímenes universalistas, porque alcanzaron los niveles más altos de protección pública y de ampliación de la ciudadanía social. México o Brasil, integran el grupo de los regímenes duales que, aunque se desarrollaron los mismos tipos de sistemas de bienestar, éstos tendieron a concentrarse en los sectores formales de las áreas urbanas, dejando a un lado a quienes no participaban en la economía formal o no vivían en el medio urbano, particularmente a los campesinos y los indígenas. El escalón más bajo corresponde a un conjunto de países de América Central³ y algunos países de América del Sur⁴, que se caracterizan por un débil proceso de industrialización, por contar con una población indígena mayoritaria o muy numerosa; y por contar con estados con un pobre desarrollo institucional, que benefició a pequeñas oligarquías y excluyó de la protección social a la gran mayoría de la población. En este conjunto los principales recursos de los pobres para hacer frente a los riesgos sociales fueron sus familias y redes comunitarias (Barba, 2007; Martínez, 2008).

En este contexto, el propósito de este trabajo es analizar las características, los alcances y el impacto en la arquitectura de los regímenes de bienestar de América Latina (A. L.) de las reformas liberales y universalistas ocurridas durante los últimos 25 años. Este análisis se enmarca en un contexto de crisis económica y de regresión política, que

tipologías que dan cuenta de distintas formas de articulación entre el mercado, el Estado y la familia en otros contextos o en otras etapas sociales (Barba, 2007).

3 Como Honduras, Nicaragua, Guatemala o El Salvador.

4 Como Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú.

bien podría calificarse como “un giro a la derecha” a partir de 2016. La crisis económica de los últimos años puso fin a una etapa de crecimiento económico,⁵ que permitió una importante reducción de la pobreza, sobre todo de países de América del Sur (cuadro 1).

Cuadro 1
Pobreza e indigencia en cinco países de América Latina, 2003-2013
(como porcentaje de la población total)

	Pobreza		Indigencia	
	2003	2013	2003	2013
Argentina	47.8*	4.7*	20.5	1.4
Brasil	35.8	15.1	15.2	5.5
Chile	29.1	14.4	12.6	4.5
Uruguay	32.5	11.5	2.5	0.5
México	47.2**	52.3	17.4**	19.7

Fuente: Base de datos y publicaciones estadísticas (CEPAL, 2016).

*Pobreza Urbana; **2004.

El crecimiento estuvo asociado a la exportación de materias primas para satisfacer la demanda asiática y sobre todo de China. El auge exportador y el crecimiento de la economía se enmarcó en una evolución favorable de los términos de intercambio debido al aumento constante de precios de ese tipo de bienes entre 2003 y 2008 (Quenan y Veult, 2014). Predomina ahora la tendencia a la re-primarización de las grandes economías latinoamericanas, con la excepción de México donde las exportaciones de productos manufacturados constituyen 73.5 % del total, aunque se trata de un modelo maquilador. Sin embargo, la coyuntura económica favorable parece haber llegado a su fin debido a las crisis de 2007-2008 y de 2011 y 2012, así como a la caída de los precios de las materias primas en 2008-2009 y la de los precios del petróleo de 2014 (Quenan y Veult, 2014).⁶

La desaceleración económica global ha conducido paulatinamente a una disminución de las exportaciones regionales, tanto de las exportaciones industriales de México y Centro América, como de

5 Para un recuento pormenorizado de las nuevas tendencias ver CEPAL (2016).

6 Se calcula que entre enero de 2011 y octubre de 2015 los precios de los metales y de la energía (petróleo, gas, carbón) fue cercana a 50 %, mientras que los alimentos disminuyeron 30 % (Justo, 2016).

la exportación de materias primas de países como Argentina, Brasil y Venezuela. Estas nuevas tendencias han generado pesimismo respecto a las expectativas de crecimiento económico de la región.⁷

Por otra parte, en el ámbito político dos acontecimientos sobresalen en el contexto de nuevo conservadurismo regional: en Argentina la victoria electoral en 2016 de Mauricio Macri, candidato de centro-derecha de la coalición opositora “Cambiamos”. En Brasil la destitución, este mismo año, de Dilma Roussef, quien gobernaba Brasil desde 2011. En el caso argentino el cambio de gobierno cerró una etapa de 12 años de gobierno Kirchnerista (peronista). En el caso brasileño el “*impeachment*” que culminó con la remoción de la presidenta Roussef puso fin a 13 años de gobiernos encabezados por el Partido de los Trabajadores (PT), pues entre 2003 y 2011 Luiz Inácio Lula da Silva, figura prominente del PT, fue presidente de Brasil.

En Argentina el gobierno de Macri⁸ ha propuesto políticas de ajuste para hacer frente a la crisis económica y el aumento de la inflación. Por su parte, en Brasil, Michel Temer (Partido del Movimiento Democrático Brasileño) ha asumido la presidencia, como uno de los protagonistas principales de un golpe a la democracia que ha sumido a Brasil en una profunda crisis política. Tanto en Argentina como en Brasil se vislumbra un fuerte viraje hacia un modelo de apertura comercial y financiera, procesos de ajuste económico y de reducción de impuestos, es decir, la liberalización de dos de las mayores economías de la región. Si nos atenemos a los 25 años de experiencia mexicana marcada por gobiernos liberales, este giro conservador limitará de manera notable el crecimiento de A. L.⁹ y amenazará los avances universalistas conseguidos en el ámbito de las políticas sociales (cuadro 1).

En este marco de profundo pesimismo regional, el propósito de este trabajo es dar cuenta de las transformaciones de la política social durante la etapa que está concluyendo. Esa etapa fue denominada, de manera optimista, por algunos autores como “el giro a la izquierda” en A. L., etapa que parece estar finalizando, pero implicó importantes transformaciones en la arquitectura de los regímenes de bienestar regionales.

7 Para analizar estas nuevas tendencias ver CEPAL (2016).

8 Empresario que fue jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires, ha formado un gabinete constituido por gerentes de multinacionales, de bancos y del sector empresarial.

9 De acuerdo con CEPAL (2016), el PIB a precios constantes ha crecido en México entre 2001 y 2014 a una tasa anual promedio de 2.2 % anual, resultado que contrasta con las tasas de crecimiento alcanzadas por países como Argentina o Brasil e incluso con 3 % anual promedio alcanzado por América Latina en su conjunto durante esos mismos años (CEPAL, 2016).

Para realizar los objetivos señalados dividiré la exposición en cuatro secciones. La primera abordará el debate conceptual sobre los regímenes de bienestar de A. L. La segunda caracterizará los tipos de reformas sociales realizados a lo largo del período analizado. La tercera dará cuenta del impacto diferencial de reformas sociales de distintos tipos en los regímenes de bienestar regionales y la última sección se dedicará a presentar algunas conclusiones.

EL DEBATE CONCEPTUAL SOBRE LOS REGÍMENES DE BIENESTAR DE AMÉRICA LATINA (A. L.)

El concepto de régimen de bienestar, desarrollado por Esping-Andersen (1990) se refiere a “la manera combinada e interdependiente como el bienestar es producido y asignado por el Estado, el mercado y la familia”¹⁰ (Esping-Andersen, 1999:34-45), e implica un conjunto de reglas históricas, prácticas sociales, instituciones e intereses estructurados que en cada sociedad alrededor de la producción y distribución del bienestar (Barba y Valencia, 2014).

Los regímenes de bienestar de A. L. no son equivalentes a los que han prevalecido en las grandes economías de la OCDE. En términos generales, la literatura sobre los sistemas de prestaciones sociales latinoamericanos ha tendido a hablar de un modelo de bienestar latinoamericano que se acerca mucho a los regímenes conservadores europeos, pero es mucho más excluyente. Barrientos (2009) los denomina “regímenes informales/conservadores”, añadiendo la dimensión de informalidad que en mayor o menor medida prevalece en todos ellos, debido a que en distintos grados prevalecen acuerdos institucionales en los que las personas dependen fuertemente de las relaciones comunitarias y familiares para enfrentar sus necesidades de seguridad (Barrientos, 2009; Wood y Gough, 2006: 1700-1703).

Desde la óptica del Estado se suele resaltar que entre los años cuarenta y setenta del siglo pasado predominó un paradigma que defendía la centralidad estatal en el desarrollo económico y de las instituciones del seguro social en la distribución del bienestar social. Esta visión afirma que a lo largo de esos años este modelo favoreció el desarrollo de formas limitadas de ciudadanía social, que otorgaron derechos a quienes apoyaban el proyecto de industrialización impulsado por el Estado y excluyeron en distintos grados a quienes no formaban parte de la coalición dominante (Barba, 2007 y 2009b).

Barrientos señala que la política social se centró en la protección del varón proveedor e indirectamente a las familias, a través

10 Donde “una organización dada de las relaciones entre [estas tres instancias] se asocia con una lógica particular de la política social” (Esping-Andersen, 1987: 6-7).

de seguros sociales ligados al empleo formal. Pero al mismo tiempo, dada la incapacidad de los regímenes latinoamericanos para generalizar la cobertura de las instituciones sociales, el resto de la población tuvo que acudir al empleo informal y el apoyo familiar (Barrientos, 2009).

La descripción es correcta, pero es muy general. Es necesario hacer matices, porque una de las características fundamentales de la región es la heterogeneidad. Por ello, no debe sorprendernos que bajo este paraguas general se hayan desarrollado distintos tipos de regímenes de bienestar, no sólo uno. A partir de una perspectiva comparada, numerosos autores coincidimos en la existencia de una gran diversidad en el ámbito del bienestar. En 1986 Carmelo Mesa-Lago (1986) hablaba ya de Estados sociales “pioneros”, “intermedios” y “tardíos” en términos de los momentos de instauración de las instituciones de seguridad social. A finales de la década de 1990, Fernando Filgueira (1998) utilizando la noción de “modelos de bienestar” afirmaba que en A. L. prevalecían tres modelos regionales: el universalista¹¹; el dual¹² y el excluyente¹³, que después consideró distintos tipos de estados sociales (Filgueira, 2005).

Mi participación en este campo inició en 2003, cuando presenté mi tesis de doctorado, en la que, en diálogo con los estudios de Esping-Andersen, empecé a utilizar el concepto de régimen de bienestar en el contexto de AL y propuse una tipología de regímenes de bienestar establecidos a partir del período de la sustitución de las importaciones y reformados durante la década de 1990 y durante los primeros quince años del siglo XXI (Barba, 2003 y 2007; Barba y Valencia, 2013).

A finales de la primera década de 2000, Juliana Martínez (2008) propuso una tipología distinta, desarrollada a partir de los paradigmas de bienestar que priman en cada país y de sus niveles de informalidad. Ella habla de tres tipos¹⁴ de regímenes: los “estados-focalizados”¹⁵ “los

11 Que primero llamó “universalista estratificado” y que privó en Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica.

12 Predominante en Brasil y México, caracterizado por una mayor estratificación y heterogeneidad territorial, donde amplios sectores sociales fueron desprotegidos (Filgueira, 1998).

13 Predominante en la mayoría de los países de Centro América y los países andinos, donde la mayoría de la población fue excluida de la seguridad social.

14 Utilizando cuatro dimensiones de análisis: la mercantilización de la fuerza de trabajo, la desmercantilización, la familiarización del bienestar y el desempeño de los sistemas de bienestar (Martínez, 2008).

15 Argentina y Chile, donde hay un fuerte peso del Estado y las políticas sociales enfatizan la formación de capital humano y se focalizan en los pobres (Martínez, 2008).

estados-estratificados”¹⁶ y “los regímenes informales-familiaristas”¹⁷ (Martínez, 2008).

Finalmente, a inicios de la presente década, Jennifer Pribble (2011) propuso una tipología de “regímenes de política social”, existentes entre las décadas de 1990 y 2000. El eje de su análisis es la incorporación de distintos grupos sociales a la arena política, su tipología incluye a los regímenes “industrialistas de incorporación movilizadora”¹⁸, “los industrialistas de incorporación corporativa”¹⁹, “los agrarios de incorporación interrumpida”²⁰ y “los agrarios excluyentes”²¹ (Pribble, 2011).

LOS REGÍMENES DE BIENESTAR LATINOAMERICANOS DESDE UNA PERSPECTIVA PROPIA

En este trabajo utilizaré la tipología que he venido desarrollando desde hace 20 años, que utiliza la nomenclatura empleada por Filgueira en su clasificación de modelos de bienestar (regímenes universalistas, duales y excluyentes), pero retoma el enfoque conceptual de Esping-Andersen.

Considero que a los regímenes excluyentes también se les puede denominar regímenes “informales-familiaristas”, como propone Juliana Martínez (Martínez, 2008), porque, efectivamente en ellos históricamente los riesgos sociales han sido enfrentados fundamentalmente

16 Brasil, Costa Rica, México, Uruguay y Panamá, donde la cobertura de las instituciones de seguridad social está fuertemente basada en la inserción laboral en una forma estratificada (Martínez, 2008).

17 Guatemala, Ecuador, El Salvador, Perú, Colombia y Venezuela y en una versión altamente familiarista: Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay, en donde los programas sociales son residuales y los riesgos sociales son enfrentados fundamentalmente por la familia, la sociedad civil e incluso organizaciones internacionales (Martínez, 2008).

18 Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay, donde los obreros y campesinos y el sector urbano informal disfrutan de un acceso institucionalizado a la arena política, con una mayor cobertura en las políticas sociales, enmarcados en una “baja diversidad étnica/racial” (Pribble, 2011: 194-203).

19 Brasil, México y Panamá, donde la incorporación política se da a través de canales corporativos y hay una “movilización” limitada debida a la “diversidad étnica/racial” (Pribble, 2011: 194-203).

20 Perú, Colombia, Ecuador y Paraguay, donde el proceso de industrialización fue muy débil, al igual que los procesos de incorporación política. En estos casos la autora considera que la política social ofreció cobertura media en educación y salud, pero sólo esquemas pensionarios muy limitados (Pribble, 2011: 194-203)

21 República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, países fundamentalmente agrarios, con regímenes autoritarios conservadores y una política social excluyente (Pribble, 2011: 194-203).

por la familia y la comunidad y recientemente, por la sociedad civil y por las organizaciones internacionales.

En mi enfoque se consideran distintos aspectos relacionados con la producción y distribución del bienestar en cada país que son determinantes en la arquitectura de los distintos tipos de regímenes de bienestar.

En lo que corresponde al Estado se analiza primero el enfoque predominante de las políticas sociales y la configuración institucional desarrollada históricamente (“*path dependence*”). Se analizan también las diferencias en los niveles de gasto social, en el tipo de seguridad social que prevalece, sus tasas de cobertura y las diferencias en la cobertura y calidad de los servicios sociales (salud y educación). Se considera que estas diferencias redundan en distintos grados de desmercantilización para distintos segmentos de la población, protegidos de manera desigual por las instituciones públicas.

En el ámbito del mercado se analiza la desigual capacidad de inclusión de los mercados laborales formales y la situación del empleo en general en cada país, en el contexto de modelos de desarrollo en proceso de transformación.

En lo que se refiere a la familia, se analiza si en las políticas públicas vinculadas al ámbito del cuidado predomina un enfoque familiarista que refuerza desigualdades de género o si se han registrado avances en los procesos de desfamiliarización y de desnaturalización del cuidado como una tarea fundamentalmente femenina.

Finalmente se toman en consideración los rendimientos sociales de cada régimen, medidos en términos de niveles de vida, pobreza y desigualdad, así como los grados dispares de heterogeneidad etno-cultural reinantes en cada país (Barba, 2003, 2007 y 2009a).

Los tipos de regímenes de bienestar construidos a partir de este enfoque son los siguientes: los universalistas se asemejan a los regímenes conservadores europeos, incluyen a Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica y se caracterizan comparativamente por contar con estados muy activos en materia social, que impulsaron una expansión gradual y universalizante²² de los derechos sociales. Estos regímenes mantuvieron un enfoque familiarista en el ámbito del cuidado y se articularon con el mercado laboral formal y las organizaciones de clase obrera²³. Este tipo de regímenes muestran consistentemente los mejores indicadores regionales en materia de desarrollo institucio-

22 La excepción fue Costa Rica donde la cobertura se asemejó más al modelo *beveridgeano* de cobertura universal en un solo momento.

23 Este conjunto de países se distinguían históricamente por una menor heterogeneidad etno-cultural (Barba, 2007).

nal, gasto social, cobertura de la seguridad social, educación y salud, así como los menores niveles de desigualdad, pobreza y subempleo (Barba, 2007).

Los regímenes duales incluyen al menos a Brasil y a México²⁴ porque se asemejan a los universalistas en el medio urbano y tienden a ser muy excluyentes en el medio rural. En este caso puede hablarse de un escalón intermedio entre los regímenes universalistas y excluyentes, con un menor desarrollo y más tardío de los sistemas de seguridad social que los primeros. Sus indicadores en materia de desigualdad, pobreza y empleo son inferiores y muestran menores niveles de gasto social, inferior cobertura de seguridad social, y de los servicios educativos y de salud. También se caracterizan por un fuerte familismo en el campo del cuidado, por un mayor grado de informalidad de sus mercados laborales y por haberse desarrollado en un contexto de alta heterogeneidad etno-cultural (Barba, 2007).

Finalmente, los regímenes excluyentes o informales-familiaristas, comprenden a la mayoría de los países de Centroamérica con excepción de Costa Rica y tal vez Panamá, además a países andinos como Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay. En ellos, la heterogeneidad etno-cultural es aún más acentuada, los sistemas de protección social son muy limitados, regresivos y excluyentes (privilegian a pequeños segmentos de la sociedad y excluyen a la mayoría de la población), en ellos priva un fuerte grado de informalidad de los mercados laborales y en la protección social, que descansa fundamentalmente en la familia y la comunidad (no sólo en el ámbito del cuidado) y recientemente en la sociedad civil y en organizaciones internacionales (Barba, 2007 y Martínez, 2008).

LAS REFORMAS A LOS REGÍMENES DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA

Como lo hemos adelantado, estos regímenes han atravesado desde la década de 1990 por intensos procesos de cambio. En términos generales puede hablarse de dos grandes etapas de reforma: la primera corresponde al proceso de liberalización económica llevado a cabo por numerosos gobiernos a partir de la década de 1980 y en algunos casos hasta la primera década del siglo XXI; la segunda, que se caracteriza por una mayor heterodoxia económica de algunos gobiernos de América del

24 Colombia y Venezuela son casos controvertidos ya que otros autores los ubican en tipos distintos al brasileño y mexicano, probablemente con razón, debido a su débil desarrollo del proceso de industrialización. Por ello, con el propósito de avanzar en términos comparativos con otras perspectivas, he decidido dejarlos fuera de este trabajo.

Sur que fue acompañada por la emergencia de diversas formas de universalismo en el ámbito de la salud y de los sistemas pensionarios.

LOS PARADIGMAS DE BIENESTAR

En otros trabajos (Barba, 2009a) he sostenido que el campo de las políticas y los programas sociales en A. L. puede describirse metafóricamente como un “campo de batalla”²⁵ que puede abordarse utilizando el concepto de campo simbólico propuesto por Bourdieu (2002), entendido como un espacio donde distintos paradigmas de bienestar²⁶ se encuentran enfrentados e intentan ser hegemónicos.²⁷

Los paradigmas de bienestar pueden definirse como modelos normativos para estudiar, diseñar, operar, evaluar y reformar políticas sociales. Cada paradigma se ha construido a partir de distintas tradiciones y discursos sociopolíticos, diferentes escuelas académicas y diversas experiencias prácticas (Barba, 2007).

El discurso “liberal” sitúa el bienestar en el ámbito del mercado; el “conservador” lo ubica en los ámbitos familiar y de las reciprocidades entre grupos ocupacionales; mientras el “socialdemócrata” atribuye al Estado la responsabilidad central, en un marco donde los derechos sociales y la ciudadanía son los referentes obligados. Cada uno de estos discursos es el fundamento ideológico de los “mundos del bienestar” a los que hace referencia Esping-Andersen (1990) en su teoría sobre los regímenes de bienestar.

El paradigma residual suele asociarse con la escuela de la economía del bienestar; el paradigma conservador con el corporativismo; mientras el universalista se asocia con la escuela de la admi-

25 Conformado por discursos políticos y productos académicos o institucionales (por ejemplo, programas sociales) que son tomados como banderas por sujetos sociales concretos (por ejemplo, élites tecnocráticas, académicas, partidos políticos, etc.). Este campo es un espacio donde se establecen *frentes* que en momentos históricos específicos se ven fortalecidos por unos u otros actores en conflicto o competencia (Barba, 2009a).

26 Existe una clara vinculación entre los distintos paradigmas de bienestar y diferentes discursos sociopolíticos, particularmente entre el neoliberalismo y el paradigma residual; entre el corporativismo y los paradigmas conservador y mediterráneo; y entre el discurso social demócrata y el paradigma universalista (Barba, 2007, 2009a; Esping-Andersen, 1990, 1999; Moreno, Mari-Klose y Moreno-Fuentes, 2009).

27 El término “hegemonía” es entendido aquí, parcialmente siguiendo la tradición gramsciana, enfatizando la capacidad de liderazgo ejercida frente a actores aliados, combinada con el uso del poder simbólico frente a grupos antagónicos. La noción de poder simbólico se basa en la perspectiva de Bourdieu. La intención es mostrar que en el campo del bienestar hay un capital simbólico en disputa: la posibilidad de influir en la agenda social de los gobiernos y en la agenda de investigación de los especialistas en política social (Barba, 2009a).

nistración del bienestar. El paradigma residual suele fundarse en la experiencia del régimen de bienestar estadounidense, el conservador se refiere a algunos países de Europa continental (como Alemania y Francia), mientras el paradigma socialdemócrata suele recurrir a las experiencias de los países escandinavos (Barba, 2007).

Puede decirse que distintos paradigmas compiten para influenciar no sólo las conceptualizaciones académicas sobre la pobreza, la desigualdad o el bienestar social, sino por influir en la propia formación de las políticas sociales. Por ello, son cruciales para articular la pericia académica y tecnocrática (tanto en la escala de los gobiernos, como a nivel global), así como para integrar coaliciones sociopolíticas para impulsar reformas sociales (Barba, 2007).²⁸

EL DEBATE FOCALIZACIÓN/ UNIVERSALISMO Y SU IMPACTO EN AMÉRICA LATINA

Dentro del campo de las políticas sociales podemos situar al universalismo como un paradigma surgido después de la Segunda Guerra Mundial, que considera que todos los ciudadanos, sin distinción de clase o posición en el mercado, tienen derecho a servicios sociales que respondan a los principios democráticos de igualdad de derechos y de estatus. En el campo de los sistemas de bienestar esto supone garantizar los mismos beneficios sociales y los mismos estándares de calidad para todos y cada uno de los ciudadanos. Este enfoque descansa en la solidaridad interclasista, en impuestos universales y en instituciones públicas (Barba, 2013: 528).

“La focalización”, por su parte, es un paradigma asistencialista que llegó a ser dominante en amplias regiones del mundo al finalizar el siglo XX, que pone límites muy rigurosos a las políticas sociales y considera que su tarea fundamental es ofrecer beneficios básicos y temporales a los más pobres, cuando son incapaces de satisfacer sus necesidades básicas a través de su propia iniciativa. Desde este punto de vista, la asistencia a los menesterosos no debe distorsionar o alterar el funcionamiento del mercado ni generar dependencias o derechos. De ahí que recurra a dos instrumentos centrales: la “prueba de medios” y las condicionalidades (Barba, 2013: 528).

Históricamente en el campo de las políticas sociales, focalización y universalismo suelen oponerse. Cada uno deriva de experiencias y momentos distintos en el desarrollo del capitalismo y de las instituciones de bienestar.²⁹ Sin embargo, de manera creciente se

28 He abordado esta temática junto con Enrique Valencia en otros trabajos (Barba, 2007, 2009a; Barba y Valencia, 2013).

29 Para una reconstrucción histórica de esa trayectoria ver: Titmuss (1968), Esping-Andersen (1990), Barba (2007) y Castel (2010).

reconoce la necesidad de un cierto grado de fusión entre esos dos enfoques para cerrar brechas en el acceso efectivo a los servicios sociales universales.

Autores como Baldock et al., (2007) o Skocpol (1995) proponen un universalismo atenuado, con gran sensibilidad hacia contextos sociales específicos, pero que no renuncie a la construcción de derechos simétricos para todos ni a establecer normas y estándares de calidad universales. Skocpol (1995) propone una “focalización dentro del universalismo”, piensa que el reto es diseñar métodos de discriminación positiva para asegurar que las personas menos privilegiadas no se conviertan en ciudadanos de segunda clase, ni sean discriminados ni estigmatizados. Afirma que es necesario diseñar políticas que satisfagan tanto las necesidades de los menos privilegiados como las de las clases medias y las de la clase obrera más estable, porque de ello depende el apoyo que esos programas recibirán por parte de esos sectores.

En esta misma línea, algunos investigadores de nuestra región, coordinados por Carlos Molina (2006), han propuesto una nueva perspectiva: el “universalismo básico”. Afirman que ante el enorme déficit social de esta región es necesario pensar en una cobertura universal de beneficios sociales básicos, concebidos como derechos sociales. Su idea es utilizar el perfil de necesidades de los sectores medios, para construir alianzas sociales. Sin embargo, su propuesta de utilización simultánea de las instituciones de seguridad social, las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) y los programas de mercado disponibles, para implantar un universalismo incremental es problemática. No es claro cómo, a partir de sistemas segmentados y fragmentados, producto de otros paradigmas, se puede lograr ofrecer servicios equivalentes, que garanticen los mismos estándares de calidad en cualquiera de las instituciones disponibles. En todo caso, es evidente que, poco a poco, el enfoque universalista se vuelve a abrir paso en nuestra región.

LAS REFORMAS LIBERALES

Los procesos de ajuste y reestructuración económica, encaminados a sustituir el modelo de industrialización por sustitución de exportaciones (ISI) por un modelo orientado a las exportaciones, produjeron un gran desempleo, subempleo y la expansión del trabajo informal. A partir de la década de 1980, a los indígenas, los campesinos y los descendientes afro-latinos que constituían el núcleo duro de la pobreza estructural, se sumó un nuevo tipo de pobres: los sectores medios que perdieron cobertura de seguridad social debido a una crisis de empleo.

En este escenario, organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial (BM) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y numerosos gobiernos de A. L. adoptaron un paradigma de bienestar liberal que sólo encomienda al Estado hacer frente a la pobreza y que considera al mercado el eje en la generación y distribución de bienestar (Barba, 2007).

A partir de ese momento una vertiente muy poderosa en el diseño de nuevas políticas sociales ha sido crear programas sociales focalizados en los más pobres, promover la participación privada en la educación, la salud y los sistemas de pensiones e impulsar la descentralización de los servicios sociales. En el contexto de este paradigma el empleo se conceptualiza como un asunto del mercado, por ello se ha promovido la desregulación y flexibilización de los mercados laborales y se ha recomendado reemplazar los sistemas pensionarios de reparto por otros de capitalización individual.

En esa década se crearon los primeros programas focalizados en un contexto de bajo crecimiento económico, para aliviar la pobreza del ciclo liberal, conocidos como Fondos de Inversión Social (FIS), apoyados por el BM o el BID. Los FIS, que reducían la responsabilidad social del Estado, fueron temporales, compensatorios y de baja calidad. Fracasaron porque su focalización no fue rigurosa, fueron clientelistas, generaron empleo de baja calidad y se condujeron con una gran opacidad (Barba, 2007).³⁰

UN GIRO PROGRESISTA: PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONALES (TMC), POLÍTICAS UNIVERSALISTAS DE SALUD Y ASEGURAMIENTO SOLIDARIO

A finales de los años noventa empezó a producirse un cambio de orientación en las políticas sociales latinoamericanas. A partir de ese momento, se realizaron reformas de segunda generación que Fernando Filgueira ha descrito como un “giro a la izquierda”³¹, caracterizado por la implementación de amplios programas de TMC, de políticas de salud de cuño universalista, de esquemas de aseguramiento solidario en el campo de las pensiones y por políticas de cuidado orientadas a la reducción de las desigualdades de género, que han permitido el surgimiento de una nueva concepción de ciudadanía social que se ha desplegado a inicios del presente siglo (Filgueira, 2013:18-25,30-38). Estas transformaciones intentan hacer frente a poderosas inercias históricas o “*path dependence*” (Pierson y Skocpol, 2008) que condi-

30 Un ejemplo clásico de este tipo de programas fue el Programa Nacional de Solidaridad de México (Pronasol), vigente entre 1988 y 1994.

31 Para una revisión detallada de su argumentación ver: Filgueira (2013: 18-25).

cionan la transformación de estos regímenes y deben considerarse cuando se analiza el impacto de alguna reforma social.

LAS TMC: EL MODELO CONVENCIONAL

El ciclo de las TMC inició 1997 con la creación en México del primero de estos programas de alcance nacional en A. L. El programa pionero fue bautizado como Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresá), después conocido como Oportunidades y más tarde como Prospera. En 2003 se estableció el programa “Bolsa Familia” en Brasil.

Durante las dos últimas décadas las TMC se han propagado en toda A. L., en lo que el Banco Mundial ha denominado la “*CCT wave*” (“la Ola de las TMC”) (Fiszbein y Schandy, 2009). Para 2013 había 52 programas de esta clase en el mundo³², 19 de ellos implantados en nuestra región, cubrían en 2013 a casi 127 millones de personas (World Bank, 2014: 9, 42-54).³³

Las TMC proporcionan ingresos monetarios a familias en la pobreza, seleccionadas a través de complejos procesos de prueba de medios a cambio del cumplimiento de un conjunto de condiciones y corresponsabilidades. Por ejemplo, garantiza un nivel mínimo de asistencia escolar de los niños, realizar visitas periódicas a los centros de salud o asistir a cursos de capacitación laboral (World Bank, 2014: 3; Stampini y Tornarolli, 2012: 16). Esta clase de programas, desarrollados bajo el paraguas del paradigma de bienestar liberal, son considerados programas exitosos y modelos a seguir en todo el mundo (World Bank, 2014: 33-34).

Como señala Valencia (2008), las características paradigmáticas de estos programas se han perfilado gradualmente mediante la focalización en la pobreza extrema: ubicar en el centro de su acción a la infancia, adolescencia y juventud. Buscar como objetivo primordial interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza, a través de inversiones en capital humano. Buscar el máximo beneficio al menor costo. Promover la demanda para no alterar el funcionamiento del mercado. Promover cambios en las estrategias de sobrevivencia de estos hogares, a través de condicionalidades en materia educativa y de salud. Pagar los costos de oportunidad que genera la pérdida de ingresos familiares como producto de la asistencia de los niños a la es-

32 El resto se reparte de la siguiente manera: 13 en África, seis en Asia del Este y el Pacífico, seis en Europa del Este y Asia Central, tres en el Medio Oriente y el Norte de África y cinco en el Sur de Asia (World Bank, 2014: 9).

33 Un número mayor de programas y una mayor cobertura que cualquier otra región en el mundo.

cuela. Favorecer una relación directa entre los gobiernos nacionales y los beneficiarios. Gestionar evaluaciones de sus resultados e impactos (Valencia, 2008: 503-504).

En otros trabajos, Enrique Valencia y yo hemos realizado un cuidadoso balance del desempeño de las TMC en A. L. que matiza considerablemente la idea de homogeneidad en su despliegue a escala regional. En ese balance reconocemos, por supuesto, numerosos aspectos positivos,³⁴ pero subrayamos también diversas evidencias de resultados débiles o inciertos en terrenos muy importantes para la visión convencional, como: sus capacidades para reducir la pobreza, promover la acumulación de capital humano, interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza, así como su pretendida impermeabilidad a la utilización clientelista (Barba y Valencia, 2011).³⁵

EL DESPLIEGUE DE LAS TMC EN AMÉRICA LATINA

Sin embargo, el modelo convencional de las TMC ha sido seguido parcialmente por algunos de los principales programas ubicados bajo el paraguas de las TMC en A. L., entre ellos: “Oportunidades-Prospera” (OP) de México; “Bolsa Familia” (BF) de Brasil; “Asignaciones Universales por Hijo” (AUH) de Argentina³⁶; el “Plan de Equidad-Asignaciones Familiares no Contributivas” (AFNC) de Uruguay; “Chile Solidario” (CHS); la “Red Solidaria” (RS) de El Salvador; “Familias en Acción” (FA) en Colombia y “Bono Desarrollo Humano” (BDH) en Ecuador.

Algunos de estos programas son fundamentalmente urbanos, tal es el caso de BF, AUH y CHS, cuya cobertura urbana es de 68 %, 100 % y 74 % respectivamente, mientras otros empiezan a adquirir un perfil urbano, como ocurre en el caso de Oportunidades, ya que entre 2002 y 2010 su cobertura urbana pasó de 22.1 % a 39.9 % (Stampini y Tornarolli, 2012: 21) El siguiente cuadro muestra los programas de TMC con una cobertura mayor a cinco millones de personas en A. L.

34 Las TMC están bien focalizadas, son eficientes administrativamente, son mucho más transparentes que los antiguos fondos de inversión social, han sido ampliamente evaluados y han logrado varios de los objetivos que se proponen (Barba y Valencia, 2011).

35 Para una presentación detallada de las limitaciones de las TMC en A. L. se recomienda ver: Barba y Valencia (2011).

36 Cuyos antecedentes inmediatos fueron el “Plan de Jefes y Jefas de Hogares Desempleados” (PJJ) y “Familias por la Inclusión Social” (FPIS).

Cuadro 2

Los cuatro programas de transferencias monetarias condicionadas con una cobertura mayor a cinco millones de personas en América Latina 2013

	País	Cobertura en millones de personas	Lugar entre los cinco programas con mayor cobertura en el mundo	% de la población cubierta
Bolsa familia (BF)	Brasil	57.753	1	29
Oportunidades-Prospera (OP)	México	32.340	2	27
Familias en Acción (FA)	Colombia	11.719	4	24
Bono de Desarrollo Humano (BDH)	Ecuador	6.418	-	41

FUENTE: (Barba, 2016: 32).

* Estimación propia a partir de datos de World Bank (2014: 43-54).

BF, OP y FA se ubican en el 1º, 2º y 4º lugar entre los programas con mayor cobertura en el mundo, mientras BDH es el programa con el mayor porcentaje de cobertura de la población (cuadro 2). El siguiente cuadro ofrece información sobre el porcentaje de la cobertura de estos programas en términos de la población total y la población en pobreza, también muestra las brechas y los excesos de cobertura respecto a este segmento en 2012, informa sobre el peso relativo en el gasto social de cada país y sobre los montos mensuales transferidos a sus beneficiarios.

Cuadro 3

Cobertura y gasto de las TMC en América Latina 2010-2012

Programa	% de cobertura de la población total 2012	% de la población en pobreza en 2012	Brechas y excesos de cobertura en 2012 en puntos porcentuales (usando estimación de pobreza de CEPAL)	% del PIB 2011	Monto mensual en dólares de los EUA en 2011
Bono de Desarrollo Humano (BDH) Ecuador	41	35.3	+5.7	0.71	35
Bolsa Familia (BF) Brasil	29	18.6	+10.4	0.41	45
Oportunidades-Prospera (OP) México	27	37.1	-10.1	0.46	72
Familias en Acción (FA) Colombia	27	32.9	-5.9	0.22	33
Asignaciones Universales por Hijo (AUH) Argentina	21 (2011)	4.3	+16.7	0.49	162
Chile solidario (CHS) Chile	6 (2009)	11.0	+5	0.13	104
Asignaciones Familiares no Contributivas (AFNC) Uruguay	11 (2010)	6.1	+4.9	0.48	83

Fuente: Elaboración propia a partir de información y bases de datos (World Bank, 2014: 43-54; Stampini y Tornaroli, 2012 y Barba, 2016: 33).

Como podemos apreciar, los programas con mayor cobertura son BDH de Ecuador, Bolsa Familia BF de Brasil, OP de México, FA de Colombia y AUH de Argentina, todos ellos con una cobertura que rebasa 20 % de la población total (cuadro 3).

En general el impacto de estos programas en el gasto social es bajo. Los más importantes tienden a gastar entre 0.4 y 0.5 % del PIB. En cuanto a las asignaciones mensuales ofrecidas por cada programa a sus beneficiarios, se registran disparidades importantes, en 2011 había tres rangos muy claros: en monto más alto correspondía a AUH y CHS cuyos apoyos mensuales alcanzaban respectivamente 162 y 104 dólares mensuales; el segundo escalón lo compartían AFNC y OP, cuyos montos respectivos eran 83 y 72 dólares mensuales; finalmente, el tercer escalón lo comparten BF, BDH y FA con montos más modestos (cuadro 3).

Más allá de los logros y las limitaciones de estos programas, un aspecto que me parece crucial en este trabajo es que se han desarrollado en contextos diferentes, enmarcados en distintos tipos de regímenes de bienestar y se han articulado con diversos paradigmas de bienestar que son dominantes en cada uno de esos regímenes. Sobre este tema hablaré a continuación.

EL FILTRO DE LOS REGÍMENES Y LOS PARADIGMAS DE REFORMA SOCIAL: MATICES UNIVERSALISTAS

La expansión de las TMC en toda la región no debe analizarse como un proceso de implantación de un modelo único, aplicado homogéneamente en distintos países. Las evidencias muestran que en cada caso específico el significado y las trayectorias de este tipo de programas han sido filtrados por un tipo particular de régimen de bienestar o por los paradigmas de reforma que han privado en ellos.

Los programas OP de México y BF de Brasil se han desarrollado en regímenes duales. PJJ, FPIS y AFH de Argentina, al igual que AFNC de Uruguay y CHS de Chile se establecieron en regímenes universalistas, que han sido reformados en diversos grados y con distintas orientaciones. Por su parte, RS de El Salvador y BDH de Ecuador los pusieron en marcha en regímenes excluyentes. Considerando las diferencias entre los regímenes mencionados y los procesos de reforma que han experimentado, sería ingenuo esperar que las implicaciones y los resultados de la implantación de estos programas sean equivalentes.

Un primer punto que salta a la vista corresponde a lo que llamaremos un matiz universalista en la cobertura. Como podemos apreciar en el cuadro 3, algunos programas con baja cobertura en términos de la población total, como CHS de Chile y AFNC de Uruguay, rebasan en aproximadamente 5 puntos porcentuales la pobreza estimada por

CEPAL en 2012. Otros con mayor cobertura de la población total como AUH o BF la rebasan en varios puntos porcentuales (16.5 y 10.4 respectivamente). Ello significa que su acción se prolonga a segmentos de la población situados en condiciones de vulnerabilidad, no sólo de una acción focalizada en la pobreza. En todos estos casos pesa o una historia de universalismo (Argentina, Chile y Uruguay) o de reformas sociales realizadas con esa perspectiva (Brasil).

Mientras tanto, programas como OP de México y FA de Colombia se sitúan varios puntos por debajo del porcentaje de la población que CEPAL considera en pobreza. En el primer caso el déficit alcanza 10.1 puntos porcentuales y en el segundo 5.9 puntos porcentuales. En estos casos no se puede hablar de un matiz universalista en la cobertura, sino de programas focalizados con problemas de exclusión social (cuadro 3). En la implantación de estos programas destaca la orientación liberal de las reformas que han experimentado estos regímenes duales, que en el caso mexicano ha implicado una ruptura parcial con una tradición de políticas sociales de carácter corporativo y programas clientelistas de combate a la pobreza focalizados en la población rural concentrada en localidades con altos niveles de marginación.

Sin embargo, en el caso mexicano se debe subrayar un matiz universalista en la cobertura de OP: la inclusión de localidades urbanas y metropolitanas en el ámbito de acción de OP de México, la ampliación de la población objetivo, que ahora incluye a estudiantes de educación primaria, media y superior, y el uso de procedimientos de auto-focalización en las ciudades (Barba 2016: 60).

También podría hablarse de un matiz universalista en el caso de BF de Brasil. Aunque sus objetivos son muy semejantes a los de OP de México (ya que enfatiza la inversión en capital humano, específicamente en educación y salud e implica condicionalidades para acceder a las transferencias monetarias), ya que en el ámbito de la salud BF funciona como un mecanismo de acceso al Sistema Único de Salud (SUS) que funciona con una lógica universal de derechos ciudadanos (Barba, 2016: 60-64,66).

Este matiz universalista puede también observarse en el caso de AFNC de Uruguay, cuya finalidad explícita, además de desarrollar una red de asistencia para los más pobres, es asegurar el ejercicio de derechos sociales para la población vulnerable y mejorar la equidad intergeneracional. En este caso, lo fundamental es fortalecer la ciudadanía social y reducir desigualdades sociales (Barba, 2016: 60,66).

Este matiz caracteriza también al programa AUH de Argentina, dirigido a hijos menores de 18 años de trabajadores del sector informal o de empleadas del servicio doméstico que ganan menos de un salario

mínimo, así como a hijos con discapacidades de cualquier edad. Este programa funciona a través de procesos de auto-focalización, se dirige a población vulnerable y funciona con una lógica de derechos sociales (Barba, 2016: 62, 65-66).

Un matiz distinto se observa en el programa CHS de Chile que se orienta hacia objetivos universalistas de cohesión social, como reinserter a poblaciones vulnerables específicas en entornos familiares, comunitarios y personales. Ejemplo de estas poblaciones objetivo son: mujeres embarazadas en condiciones de pobreza, adultos mayores sin familia, personas en la calle. El repertorio de acciones de este programa es también *sui generis* ya que incluye apoyo psicosocial para las familias, bonos familiares de protección, pensiones asistenciales, junto a medidas más convencionales como bonos escolares y acceso preferente a servicios públicos (Barba, 2016: 59-60).

No obstante, además del ADN liberal de estos programas en lo que se refiere a inversión en capital humano y de los matices universalistas que he señalado, también es posible subrayar otra carga genética importante en otros programas. Podemos hablar de matices conservadores en la implementación de PJJH de Argentina, programa creado para hacer frente a un repunte espectacular de la pobreza en 2002, para reinsertar a los nuevos pobres en el mercado laboral, para promover la cultura de trabajo y reducir la vulnerabilidad social; objetivos que acercan a PJJH al enfoque clásico del *workfare* más que al del combate a la pobreza. En este caso hay que subrayar que PJJH no entró en disonancia con el tipo de régimen de bienestar de carácter conservador donde se implementó (Barba, 2016: 60,66).

LAS REFORMAS UNIVERSALISTAS EN BRASIL, MÉXICO Y CHILE

En la larga marcha de las reformas sociales en A. L. destaca, a partir de la década de 1990, la creación de programas, políticas e instituciones con un claro objetivo universalista, tanto en el ámbito de los programas de transferencias como en los de la salud y los sistemas de pensiones. Los alcances, impacto y continuidad de estas reformas son muy desiguales.

Para ilustrar este cambio de rumbo orientado por un paradigma universalista, sólo analizaré, por cuestiones de espacio, una serie de programas establecidos como derechos sociales después de la promulgación de la *Constitución* de 1988 en Brasil y un conjunto de reformas a los sistemas de salud en Brasil, Chile y México. La intención de estas comparaciones es mostrar el carácter híbrido de esas reformas que apunta hacia modelos diferenciales de universalismo en la región.

BRASIL: FOCALIZACIÓN DENTRO DEL UNIVERSALISMO

Veremos a continuación que programas como “Beneficios de prestaciones continuas” (BPC), “Fondo de Asistencia y de Previsión del Trabajador Rural” (FAPTR) y “Renta Mensual Vitalicia” (RV) de Brasil, pueden considerarse como mecanismos de focalización dentro del universalismo. El Sistema Único de Salud de Brasil puede caracterizarse como una reforma universalista a un sistema de salud. En contraste, el programa AUGE establecido en Chile para universalizar algunos servicios de salud y el Seguro Popular de México, pueden considerarse como mezclas diferentes entre objetivos focalizados y universalistas.

Empezaré con el caso de BPC de Brasil que tiene características muy distintas a las de un programa como BF de ese mismo país. BPC, FAPTR y RV en 2012 cubrían de manera conjunta 2.94 % de la población (5.852 millones de personas), mientras BF había alcanzado una cobertura 10 veces mayor (cuadro 4).

Cuadro 4
Cobertura y gasto de programas universalistas en Brasil en 2010-2012

Programas	% de cobertura de la población total 2012	% de cobertura de la población en pobreza	% del PIB 2011	Monto mensual en dólares de los EUA en 2011
Bolsa Familia (BF)	29	18.6	0.41	45
Benefício de Prestação Continuadas (BPC), Fondo de Asistencia y de Previsión del Trabajador Rural” (FAPTR) y “Renta mensual Vitalicia” (RV)	2.94	3.8 (2009)	0.47 (1)	290 (3)

Fuente: Elaboración propia a partir de información y bases de datos (World Bank, 2014: 43-54; Stampini y Tornarolli, 2012 y Barba, 2016: 33).

En 2012, los tres programas cubrían sólo 10.1 % de la población atendida por BF en Brasil y juntos tenían un alcance de la población en pobreza que correspondía a 20.4 % de la cobertura de BF. Sin embargo, el gasto social erogado por esos programas era equivalente al de BF, lo que implica un gasto per cápita mucho mayor en el primer caso, tendencia que es confirmada por la gran discrepancia en el monto mensual del gasto per cápita de entre los tres programas y BF, que en el primer caso era 6.4 veces mayor (cuadro 4).

Estos datos cuantitativos se articulan con aspectos cualitativos diferenciales muy marcados entre BF y los programas mencionados. Si analizamos en particular el caso de BPC (primer programa

de transferencias monetarias brasileño)³⁷ lo primero que destaca es que las transferencias no tienen un carácter condicional, fueron concebidas como un derecho social establecido constitucionalmente, disponible para quienes acrediten ser elegibles: adultos mayores vulnerables y personas con discapacidad (Barba, 2016: 59-60,63).

Recordemos que Skocpol (1995) señala que una “focalización dentro del universalismo” implica diseñar métodos de discriminación positiva para asegurar que las personas menos privilegiadas no se conviertan en ciudadanos de segunda clase, ni sean discriminados ni estigmatizados. En ese sentido, PBC fue concebido como una respuesta universalista a los beneficios pensionarios de quienes cuentan con seguro social en el sector privado o en el público, y fue pensado como una transferencia que garantiza a quienes la reciben, trascender las líneas de pobreza porque está asociado a un salario mínimo de alto nivel a escala latinoamericana (Barba, 2016: 41).

PBC no ofrece beneficios equivalentes a los que ofrecen las pensiones para los trabajadores del sector privado o del sector público, pero sin duda constituye un paso muy importante en la satisfacción de las necesidades de los menos privilegiados, reconociendo derechos sociales y evitando asumir una perspectiva minimalista.

Veamos ahora las reformas de los sistemas de salud brasileño, mexicano y chileno.

TRES REFORMAS DE SALUD: TRES MODELOS DE UNIVERSALISMO

A partir de los años ochenta en A. L. se ha reconocido la necesidad de realizar reformas a los sistemas de salud latinoamericanos para hacer frente a enormes retos derivados de cambios demográficos y epidemiológicos, pero también a desafíos técnicos y financieros.³⁸

Las reformas de la década de 1980 buscaron descentralizar los sistemas de salud,³⁹ las de los años noventa promovieron procesos de focalización y mercantilización⁴⁰ de estos sistemas y las de la década

37 Creado al promulgarse la *Constitución* de 1988.

38 Para un recuento de los temas abordados por las reformas ver: Infante, De la Mata y López (2000: 15-16).

39 Se buscaban tres cosas: liberar fondos de los gobiernos centrales para pagar la deuda externa, aumentar la flexibilidad y acercar los servicios de salud a la población y promover la participación comunitaria (Barba, 2016: 33).

40 Se buscaba eficiencia financiera y administrativa, promover estrategias de mercado para mejorar los servicios, combinar los sectores público y privado, separar las funciones de provisión de servicios de las funciones de financiamiento y promover la competencia como mecanismos para buscar eficiencia en el uso de recursos (Barba, 2016: 33).

da de 2000 en adelante se preocuparon por universalizarlos,⁴¹ ante la constatación de que los dos ciclos de reformas previos habían entrado en una profunda crisis (Barba, 2016). De acuerdo con Mesa-Lago (2007), en A. L. las reformas han fluctuado entre dos paradigmas opuestos: aquellas que buscan residualizar⁴² los sistemas de salud y las que buscan universalizar el derecho a la salud (cuadro 5).

Cuadro 5
Paradigmas de las reformas a los sistemas de salud

El paradigma residual	El paradigma universalista
a) Enfatiza los mecanismos del mercado	a) Busca universalización la cobertura
b) La expansión del sector privado	b) Promueve la equidad
c) La competencia de las instituciones que ofrecen servicios	c) Garantiza derechos sociales
d) La libertad de elección de los beneficiarios	d) Promueve la participación comunitaria y social
e) La reducción de costos	
f) La eficiencia	
g) La sustentabilidad financiera	
h) La separación de funciones	

Fuente: Elaboración propia con información de Mesa-Lago (2007: 161-162).

Los casos que nos ocupan se inscriben en el ciclo de las reformas universalistas. Esto a pesar de que la reforma brasileña se realizó a finales de la década de 1980 y tuvo también como objetivo impulsar la descentralización del sistema de salud.

LAS REFORMAS A LOS SISTEMAS DE SALUD DE BRASIL, MÉXICO Y CHILE

ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS

En los regímenes de bienestar brasileño y mexicano se observaban trayectorias marcadas por la disociación entre derechos sociales y ciudadanía. Hasta antes de las reformas prevalecían modelos de seguridad social que sólo incluía a trabajadores formales del sector privado y a empleados públicos, un familiarismo muy acusado, una gran segmentación institucional que generaba diferencias de

41 Los objetivos de las reformas universalistas han sido: ampliar la cobertura a los excluidos de los sistemas de seguridad social, reformar las leyes generales de salud, garantizar el derecho a la salud, establecer beneficios mínimos para toda la población (Barba, 2016: 33).

42 Residualizar equivale a darle un rol central al mercado en la provisión del bienestar.

estatus, muy marcadas entre distintos grupos de trabajadores. En ambos casos se había institucionalizado un régimen de ciudadanía segmentada, con notorias desigualdades en el acceso a la salud y la seguridad social y en ambos casos se habían creado instituciones asistenciales de baja calidad para atender a campesinos, indígenas, afrodescendientes y trabajadores del sector informal (Barba, 2007; Barba y Valencia, 2016).

Ese patrón de fragmentación e inequidad compartido por Brasil y México ha sido denominado “pluralismo fragmentado”, término que enfatiza la gran heterogeneidad e inequidad en la distribución de derechos y en el acceso a servicios de salud para distintos segmentos de la población (Tobar, 2006: 284).⁴³

En el caso chileno la trayectoria ha sido diferente, al igual que Argentina y Uruguay, Chile inició la construcción de su sistema de bienestar de manera temprana y desarrolló un régimen de bienestar universalista durante los primeros 70 años del siglo XX. Sin embargo, en los años setenta y ochenta, tras el golpe militar encabezado por el general Pinochet, se realizaron numerosas reformas encaminadas a liberalizar el sistema de bienestar, al sistema de salud y en general a las políticas sociales.

LOS SISTEMAS DE SALUD

En el caso brasileño antes de la promulgación de la *Constitución* de 1988 la salud no era considerada un derecho social. El sistema de salud estaba altamente fragmentado y excluía a gran parte de la población. El INPS (Instituto Nacional de Previdência Social) agrupaba numerosas instituciones de jubilaciones y pensiones (IAP) y proveía servicios médicos y hospitalarios a quienes contaban con seguridad social a través de seguros privados obligatorios. En tanto el Ministerio de Salud ofrecía atención médica gratuita para los trabajadores informales y pobres, pero éstos no tenían ningún derecho (Tolentino, 2009: 252).

En el caso mexicano, antes de la reforma de 2003, el sistema de salud estaba también muy estratificado, incluía cuatro modelos de atención: servicios privados, seguridad contributiva,⁴⁴

43 Bajo ese esquema, los sistemas contributivos proporcionan atención a estratos medios de ingreso, que aparecen como relativamente privilegiados frente al resto de la población (Abel y Lloyd-Sherlock, 2004: 808).

44 La seguridad social mexicana, en el momento de la reforma en 2003 incluía diversos institutos: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que brinda atención a trabajadores del sector privado y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) que atiende a los empleados del gobierno federal. Existían, además, una serie de institutos encargados de otorgar servicios y prestacio-

asistencia social y programas focalizados. Los seguros privados cubrían 3 % de la población, las instituciones de seguridad social contributiva para los trabajadores formales cubrían 49 % de la población (ambos ofrecían servicios de tercer nivel). Los pobres y vulnerables eran asistidos por la Secretaría de Salud que ofrecía fundamentalmente servicios básicos y de segundo nivel a 41 % de la población. Además, había programas sociales para atender ocasionalmente a la población indígena (7 % de la población). La desigualdad del sistema era notable, tanto en la calidad de los servicios como en su distribución entre distintos tipos de trabajadores y a escala regional (Barba, 2012). Las reformas encaminadas a descentralizar el sistema fueron realizadas en dos etapas: la primera comprendida entre 1983 y 1988 y la segunda, iniciada en 1994 y concluida en 2004 cuando se optó por el Seguro Popular (SP), ninguna modificó el carácter segmentario del sistema y ambas estuvieron marcadas por numerosas contradicciones.⁴⁵

El caso Chile

El caso Chile es diferente porque a partir de 1952, ese país desarrolló un sistema de salud estatal, centralizado e integrado, de alta cobertura, que fue considerado como uno de los más universales, equitativos y de mayor calidad en A. L. (Mesa-Lago, 2007). Sin embargo, durante los años ochenta se desarrolló un sistema de financiamiento privado, que incrementó significativamente el número de clínicas privadas como resultado de importantes subsidios públicos. Las reformas de los años ochenta deterioraron a los servicios públicos debido a una drástica reducción en la inversión en salud y generaron la aparición de compañías aseguradoras privadas conocidas como Isapres (Instituciones de Salud Previsional) financiadas con recursos públicos a través del Fondo Nacional de Salud (Fonasa).⁴⁶ Las Isapres han tendido a seleccionar a su clientela, transfiriendo a los jubilados y enfermos crónicos a Fonasa, han limitado su oferta de servicios a los más rentables

nes a los trabajadores de algunas dependencias específicas del Estado (entre ellos: el ISSFAM encargado de atender a los trabajadores de las fuerzas armadas y un sistema particular para los trabajadores de Petróleos Mexicanos). En 2003 las dos primeras concentraban 98 % de los asegurados (Barba, 2010).

45 Durante la primera etapa se incrementó la inequidad y se redujo la calidad de los servicios. Con la segunda etapa se logró una mayor flexibilización en el uso de los fondos financieros federales y los servicios estatales pudieron disponer libremente de esos recursos, con excepción de los que corresponden al rubro de salarios (Homedes y Ugalde, 2005: 216-217; González-Rosseti, 2005: 32).

46 La agencia recaudadora única del Estado para la salud impone a los trabajadores una cuota de financiación que equivale a 7 % del salario.

y han aumentado los copagos y deducibles (Azevedo, 1998:194-195; Homedes y Ugalde, 2002: 58).

A pesar de estas reformas, el Sistema de Salud Público Nacional de Chile otorga a todos los chilenos universalidad formal de acceso a la atención de salud. Sin embargo, la exclusión se produce por distintas vías como las listas de espera, la menor calidad de las prestaciones y los requisitos financieros necesarios, especialmente para solventar intervenciones médicas complejas que repercuten en gastos catastróficos. Por ello, la oportunidad, la calidad y el financiamiento fueron las variables cruciales que se consideraron en la reforma de 2004 (Urriola, 2006: 279-280).

LAS REFORMAS A LOS SISTEMAS DE SALUD

El caso brasileño

En el caso brasileño, la creación del Sistema Único de Salud (SUS) marcó un poderoso cambio de rumbo en la inercia histórica o *path dependence* del régimen de bienestar en el país, que hasta antes de la promulgación de la *Constitución* de 1988, se caracterizaba por un acusado carácter dual, semejante al del régimen de bienestar mexicano.

En el contexto del restablecimiento de la democracia en el caso brasileño, una coalición social amplia, “los sanitaristas”, propuso una reforma desde abajo, ambiciosa y democrática, encaminada a reducir la segmentación institucional y a establecer un derecho universal a la salud, que se incorporó a la *Constitución* de 1988. La coalición sanitarista y sus aliados participaron en un complejo proceso de negociaciones entre élites de fuerzas políticas de centro-izquierda y centro-derecha, y pusieron en marcha un importante proceso de unificación del sistema de salud con objetivos universalistas que permitió la incorporación de sectores excluidos históricamente, particularmente los rurales (Fleury, 2007: 149; Melo, 2014: 3, Barba y Valencia, 2016).

Los sanitaristas se confrontaron con intereses privados muy poderosos, eso implicó una limitación muy significativa al proceso de unificación del sistema de salud. De hecho, debido al equilibrio de fuerzas prevaleciente junto al sistema público universalista, se mantuvo el rol de proveedor del sistema privado, particularmente en el ámbito de los servicios especializados, y se mantuvo el subsidio público a los gastos privados en salud de las personas con mayores ingresos. Esta contradicción no ha sido resuelta y ha generado una nueva forma de dualismo: un sistema universal de salud que enfrenta serios problemas financieros y que ofrece derechos sobre todo a los pobres; y un sistema privado subsidiado públicamente que es preferido por los sectores con mayores ingresos (Hunter y Borges, 2009: 43; Machado et al. 2014: 188; Tolentino, 2009: 257).

El caso mexicano

En este caso, la reforma a la *Ley General de Salud* en 2003 dio origen al Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) y a un nuevo seguro para quienes no participan en el sector formal de la economía: el Seguro Popular (SP). Como veremos, esta reforma no modificó radicalmente la profunda segmentación que caracteriza al sistema de salud.

La reforma al sistema de salud realizada en México en 2003 que fue promovida “desde arriba” por una coalición “tecnosalubrista”,⁴⁷ estaba encaminada a ofrecer un paquete restringido de servicios de salud para quienes no cuentan con acceso a los sistemas de seguridad social mexicanos, a través de una institución denominada “Seguro Popular” (Barba y Valencia, 2016). El SP ofrece un paquete básico de salud al que se accede a través de un aseguramiento público y voluntario, diseñado para aquellas personas de bajos recursos que no cuentan con empleo o que trabajan por cuenta propia y no son derechohabientes de ninguna institución de seguridad social (CNPSS, 2011).

El SP fue creado para garantizar “el derecho a la protección de la salud” establecido en el Artículo 4º constitucional, pero ha reforzado la segmentación en el ámbito de la salud como lo muestran los siguientes datos: el acceso a la seguridad contributiva sigue siendo muy regresiva, pues en 2010, 50 % de los afiliados a estos sistemas se concentraba en los tres deciles de mayor ingreso (sólo 17.5 % de los afiliados pertenecía a los cuatro deciles más pobres); de manera inversa 63.8 de sus afiliados al SP pertenecen a los deciles más pobres (Barba, 2015: 51), estos datos reafirman el carácter dualista del sistema de salud mexicano. Esta reforma adoptó una visión minimalista de la universalidad: garantizar el acceso de los trabajadores del sector informal (no derechohabientes de ningún sistema de seguridad social) a un paquete básico de salud con servicios esenciales y algunos pocos de alto costo.⁴⁸

El caso chileno

En este caso la creación del programa de “Acceso Universal con Garantías Explícitas de Salud” (AUGE), creado en 2004, se ubica en un terreno intermedio entre la reforma brasileña y la mexicana, porque

47 Integrada por funcionarios de la salud pública, académicos vinculados a centros públicos de investigación y empresarios ligados a la Fundación Mexicana de la Salud, quienes promovían la profundización de conocimientos científicos, profesionalización de la salud pública, la salida de estudiantes a Estados Unidos y la colaboración entre sectores públicos y privados en la atención de la salud (Barba y Valencia, 2016).

48 Para un análisis detallado de ese paquete ver: CNPSS (2011) y Knaul et al., (2012).

al igual que la reforma mexicana instauró un paquete básico para poblaciones vulnerables, pero al igual que el SUS brasileño, ofrece garantías de corte universal.

AUGE ofrece un paquete limitado (pero creciente) de servicios universales, que es mucho más pequeño que el ofrecido por el SP y en ese sentido es más focalizado que el mexicano, pero a diferencia de éste, enfatiza enfermedades de alta mortalidad y costo, y ofrece cuatro garantías explícitas (GES) de corte universalista: garantía de acceso, garantía de calidad, garantía de oportunidad y garantía de protección financiera (Lenz, 2007; Román y Muñoz, 2008; Ministerio de Salud, 2002; Superintendencia de Salud, 2015).

Las garantías de acceso implican recibir las atenciones definidas para cada enfermedad en las instituciones del FONASA o las ISAPRES. *Las garantías de calidad* implican el otorgamiento de las prestaciones de salud por un prestador registrado o acreditado en la Intendencia de Prestadores; *las garantías de protección financiera* establecen la obligación de que los usuarios sólo se hagan cargo del copago⁴⁹; mientras *las garantías de oportunidad* fijan plazos máximos a los prestadores de servicios para atender los protocolos establecidos (Ministerio de Salud, 2002; Superintendencia de Salud, 2015).

Otro avance notable de AUGE es que los pacientes tienen el derecho a recurrir al sistema judicial cuando las garantías mencionadas no se cumplen, lo que subraya la judicialización de este derecho social (Román y Muñoz, 2008: 1601). Finalmente, habrá que señalar que como ocurre en el caso del SUS, AUGE enfrenta un obstáculo insalvable: los perdedores durante la fase de negociación suelen bloquear o aminorar el ritmo de avance de la reforma (Lenz, 2007: 31).

CONCLUSIONES: UNIVERSALISMOS COMPARADOS

La extensa revisión de programas de TMC y reformas a sistemas de salud que hemos realizado nos permite arribar a algunas conclusiones en el campo de las reformas universalistas realizadas a los regímenes de bienestar regionales durante las últimas décadas. En primer lugar, resulta evidente que en el campo de las TMC las orientaciones universalistas han sido más poderosas en los regímenes universalistas que en los regímenes duales. Así tanto *AFNC*, como *AUH* y *CHS* fueron desarrollados para garantizar el ejercicio de derechos sociales para poblaciones vulnerables, lo que implica buscar reducir desigualdades sociales, fortalecer la ciudadanía y fortalecer la cohesión social, objetivos típicamente universalistas.

49 Cero por ciento para los afiliados a FONASA A y B, 10 % al Grupo C y 20 % para el Grupo D y afiliados a ISAPRES (Superintendencia de Salud, 2015).

Este enfoque podría describirse como una práctica de focalización dentro del universalismo.

Un caso un tanto distinto es el de las transferencias condicionadas en Brasil y México. En el primer caso es posible observar una tensión, que también es evidente en el ámbito de la salud, entre una visión residual de la política social y una visión universalista. Esta tensión se expresa en la orientación de dos programas sociales: BF y BPC, el primero con una orientación semejante a la del programa OP de México, ligado a la idea liberal, igualdad de oportunidades, inversión en capital humano, prueba de medios y condicionalidades (aunque con matices universalistas que ya hemos señalado); el segundo desarrollado a partir de una perspectiva que busca garantizar el ejercicio de derechos sociales para poblaciones vulnerables y cerrar las brechas sociales.

En el caso de México, el programa OP sólo expresa una visión minimalista del universalismo entendido como ampliación de la cobertura a poblaciones excluidas de las instituciones y políticas de bienestar, donde lo fundamental es ampliar la cobertura de servicios educativos y de salud, así como las transferencias de ingreso, sin modificar la lógica del mercado y apostando al modelo liberal de igualdad de oportunidades, inversión de capital humano, prueba de medios y condicionalidades del que ya hemos hablado.

El contraste entre las reformas de los sistemas de salud que hemos analizado de Brasil, México y Chile hace evidentes tres concepciones opuestas de universalidad. En el caso de Brasil, a pesar de las limitaciones y contradicciones mencionadas previamente, puede hablarse de una reforma de corte universalista, en la que el Estado asume la responsabilidad central en la provisión de servicios de salud, en un marco de derechos y ciudadanía sociales, encaminada a lograr una “atención universal a la salud”, que implica una garantía estatal de los mismos derechos y los mismos servicios con un mismo estándar de calidad para todos los ciudadanos (*Universal Health Care*).

En el caso de la reforma chilena podemos hablar de un universalismo atenuado, que busca desarrollar derechos sociales en el contexto de un régimen de bienestar liberalizado, a través de una regulación universalista selectiva de provisiones de servicios privados de salud, que se traduce en una garantía estatal de derechos, acotada a un número limitado de servicios, pero que ofrece los mismos estándares de calidad para las clases medias, la clase obrera estable y los más pobres. Se trata de una variante de lo que Carlos Molina y sus colegas denominan “universalismo básico”.

Mientras en el caso mexicano la reforma está marcada por la idea de “cobertura universal” (*Universal Health Coverage*), que se res-

tringe a garantizar coberturas básicas para los más pobres, es decir, una especie de universalismo minimalista, que no garantiza los mismos derechos para todos los ciudadanos (Giovanella, 2013: 104).

El resultado combinado de las reformas liberales de los años 1980-1990 y de las reformas universalistas de la primera década de 2000 es que los regímenes de bienestar regionales han sufrido importantes transformaciones. En la primera etapa, los regímenes universalistas de Chile y Argentina sufrieron un profundo proceso de liberalización, mientras Costa Rica y Uruguay sólo atenuaron su carácter universalista. El régimen dual mexicano también se liberalizó, pero Brasil siguió un camino opuesto, a través de poderosas reformas constitucionales de carácter universalista. En los regímenes excluyentes la tendencia general fue también la liberalización, que implicó la incorporación de porcentajes importantes de la población a los sistemas de protección social, pero con bajos niveles de calidad.

En la segunda etapa, las reformas sociales estuvieron marcadas por un énfasis en los derechos sociales y la reducción de la desigualdad. Los procesos de liberalización de los regímenes de bienestar fueron revertidos en Argentina y atenuados en Chile, mientras Uruguay profundizó su carácter universalista. Brasil también mantuvo ese carácter, pero enfrentó profundas resistencias por parte de grupos sociales, ligados al mercado y muy poderosos, particularmente en el ámbito de la salud. En contraste, México experimentó un proceso muy importante de ampliación de la cobertura en el ámbito de las transferencias monetarias condicionadas y en el de la salud, pero las reformas exacerbaron el carácter segmentado del régimen, lo que dio lugar a un dualismo institucionalizado, en el que los pobres fueron incluidos en el esquema de protección social, pero con una ciudadanía de segunda clase. En esta segunda etapa los regímenes excluyentes no cambiaron significativamente su orientación⁵⁰

Finalmente habría que decir que en el contexto recesivo actual y de giro a la derecha de algunos gobiernos de A. L., entre ellos el de Brasil, las reformas universalistas están en riesgo y se vislumbra un cambio de modelo que podría acercarse al universalismo minimalista mexicano, con todo lo que ello implica.

50 La única excepción fue tal vez lo ocurrido en Bolivia y Ecuador donde los temas del reconocimiento y los derechos de las poblaciones indígenas fueron un poderoso revulsivo de la política social, pero esto no fue abordado explícitamente en este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- Abel, C. y Loyd-Sherlock, P. 2004 “Políticas de salud en América Latina: temas, tendencias y desafíos” en *Comercio Exterior*, 54(9), 800-810.
- Azevedo, A. 1998 “La provisión de servicios de salud en Chile: aspectos históricos, dilemas y perspectivas” en *Revista de Saúde Pública*. 32(2), 192-199.
- Baldock, J., Manning, N. y Vickerstaff, S. 2007 *Social Policy* (Nueva York: Oxford University Press).
- Barba, C. 2003 *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*. (tesis de doctorado). Universidad de Guadalajara/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social: Guadalajara.
- Barba, C. 2007 *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: Regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara).
- Barba, C. 2009a “Los estudios sobre la pobreza en América Latina” en *Revista Mexicana de Sociología*, 71, 9-49.
- Barba, C. 2009b “Los regímenes de bienestar latinoamericanos y la reforma social” en Barba, C., Ordoñez, G. y Valencia, E. (coords.) *Más allá de la pobreza. Regímenes de Bienestar en Europa, Asia y América Latina* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara/El Colegio de la Frontera Norte).
- Barba, C. 2010 “La reforma de la *Ley General de Salud* en México y la creación del Seguro Popular” en Valencia, E. (coord.) *Perspectivas del universalismo en México* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara/Fundación Konrad Adenauer/ITESO/UIA).
- Barba, C. 2012 “La reforma de los sistemas de salud en América Latina: los casos de las reformas tempranas, intermedias y de tercera generación en México y Chile” en Fidel C. y Valencia, E. (coords.) *Des-encuentros entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América Latina* (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes/CLACSO).
- Barba, C. 2013 “Universalismo e focalização” en Ivo, A. (coord.) *Dicionário temático desenvolvimento e questão socia. 81 Problemáticas contemporâneas* (Sao Paulo: Annablume).
- Barba, C. 2015 “Universalist Reform of Health Systems in Mexico and Chile. A Change of Time or Historical Inertia?” en *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review*. 1(2), 32-59.

- Barba, C. 2016 “Las transferencias monetarias (TM) en América Latina. Conflictos paradigmáticos” en Barba, C. y Valencia, E. (coords.) *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Trasferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social* (Buenos Aires: CLACSO).
- Barba, C. y Valencia, E. 2011 “Hipótesis no comprobadas y espejismos de las transferencias monetarias no comprobadas” en Barba, C. y Cohen, N. (coords.). *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Barba, C. y Valencia, E. 2013 “La transición del régimen de bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 22(2), 47-76.
- Barba, C. y Valencia, E. (21 al 24 de mayo) 2014 “Brasil y México: regímenes duales en transición divergente” en *XXXII International Congress of the Latin American Studies Association* (Chicago: LASA).
- Barba, C. y Valencia E. (27 al 30 de mayo) 2016 “Varieties of Universalism in the Trajectories of Health Policies in Mexico and Brazil” en *XXXIV International Congress of the Latin American Studies Association* (Nueva York: LASA).
- Barrientos, A. 2009 “Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America” en *Economy and Society*. 38(2), 87-108.
- Bourdieu, P. 2002 *Campo de poder, campo intelectual. Itinerario de un concepto* (Tucumán: Montessor).
- Castel, R. 2010 *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- CEPAL 2016 *Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas* (Santiago de Chile: CEPALSTAT). Recuperado de <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>
- CNPSS-Comisión Nacional de Protección Social en Salud 2011 *Seguro Popular*. Recuperado de <http://www.seguro-popular.salud.gob.mx/>
- Esping-Andersen, G. 1987 “The Comparison of Policy Regimes: An Introduction” en Esping-Andersen, G., Rein, M. y Rainwater, L. (edits.) *Stagnation and Renewal in Social Policy. The Rise and Fall of Policy Regimes* (New York: M.E. Sharpe).
- Esping-Andersen, G. 1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge: Polity Press).

- Esping-Andersen, G. 1999 *Social Foundations of Postindustrial Economies* (Nueva York: Oxford University Press).
- Filgueira, F. (agosto) 1998 “Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada” en *Seminario A Reforma da Administracao Pública no Brasil: Possibilidades e Obstáculos*. Fundación Joaquim Nabuco. Recuperado de <http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/Semi8.rtf>
- Filgueira, F. 2005 *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social State* (Genova: UNRISD).
- Filgueira, F. 2013 “Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 22(2), 17-46.
- Fiszbein, A. y Schady, N. 2009 *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty* (Washington D.C.: The World Bank).
- Fleury, S. 2007 “Salud y democracia en Brasil. Valor público y capital institucional en el Sistema Único de Salud” en *Salud Colectiva*. 3(2), 147-157.
- Giovanella, L. 2013 *Los sistemas de salud de Argentina, Brasil y Uruguay en perspectiva comparada* (Río de Janeiro: Observatorio MERCOSUR de Sistemas de Salud).
- González-Rossetti, A. 2005 *La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina* (México: CEPAL).
- Homedes, N. y Ugalde, A. 2002 “Privatización de los servicios de salud: las experiencias de Chile y Costa Rica” en *Gaceta Sanitaria* 16(1), 54-62.
- Homedes, N. y Ugalde, A. 2005 “Las reformas de salud neoliberales en América Latina: una visión crítica a través de dos estudios de caso” en *Revista Panamericana de Salud Pública*. 17(3), 210-220.
- Hunter, W. y Borges N. 2009 “Democracy and Social Policy in Brazil: Advancing Basic Needs, Preserved Privileged Interest” en *Latin American Politics and Society*. 51(2), 29-58.
- Infante, A., De la Mata, I. y López, D. 2000 “Reforma de los sistemas de salud en América Latina y el Caribe: Situaciones y tendencias” en *Revista Panamericana de Salud*. 8(1), 13-20.
- Justo, M. (1º de enero) 2016 “Cuatro grandes retos económicos de América Latina en 2016” en *BBC Mundo* (Londres). Recuperado de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/151223_economia_america_latina_2016_mj

- Knaul, M., et al. 2012 “The quest for universal health coverage: achieving social protection for all in Mexico” en *The Lancet*. 380(4849), 1259-1279.
- Lenz, R. 2007 *Proceso político de la reforma AUGE de salud en Chile: Algunas lecciones para América Latina. Una mirada desde la economía política* (Santiago de Chile: Corporación de Estudios para América Latina).
- Machado, C., et al. 2014 “Federal Funding of Health Policy in Brazil: Trends and Challenges” en *Cadernos de Saúde Pública*. 30(1), 187-200.
- Martínez Franzoni, J. 2008 “Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families, and Policies” en *Latin American Politics and Society*. 50(2), 67-100.
- Melo, M. 2014 *Political and Institutional Drivers of Social Security Universalization in Brazil* (Genova: UNRISD).
- Mesa-Lago, C. 1986 *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud. Experiencias y lecciones latinoamericanas* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Mesa-Lago, C. 2007 *Reassembling Social Security. A Survey of pensions and Healthcare reforms in Latin America* (Nueva York: Oxford University Press).
- Ministerio de Salud 2002 *Sistema de acceso universal con garantías explícitas: construcción de la propuesta técnica del año base* (Santiago de Chile: Ministerio de Salud).
- Molina, C. 2006 (ed.) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina* (Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo/Editorial Planeta).
- Moreno, L. et al. 2009 *Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica* (Madrid: Programa EUROsocial).
- Pierson, P. y Skocpol, T. 2008 “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 17(1), 7-38.
- Pribble, J. 2011 “Worlds Apart: Social Policy Regimes in Latin America” en *Studies in Comparative International Development*. 46(2), 191-216.
- Quenan, C. y Velut, S. 2014 *Los desafíos del desarrollo en América Latina. Dinámicas socioeconómicas y políticas públicas* (París: Institut des Amériques).
- Román, O. y Muñoz, F. 2008 “Una mirada crítica en torno al plan AUGE. Algunos aspectos generales y valóricos” en *Revista Médica de Chile* (136), 1599-1603.

- Skocpol, T. 1995 *Social Policy in the United States. Future Possibilities in Historical Perspective* (Princeton: Princeton University Press).
- Stampini, M. y Tornarolli, L. 2012 *The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and The Caribbean: did they go too far?* (Bonn: Institute for the Study for Labor-IZA). Recuperado de <http://ftp.iza.org/pp49.pdf>
- Superintendencia en Salud 2015 “Garantías explícitas en salud AUGE-GES”. Santiago de Chile. Recuperado de <http://www.supersalud.gob.cl/difusion/572/w3-printer-6312.html>
- Thorp, R. 1998 *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX* (Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo).
- Titmuss, R. 1968 *Commitment to Welfare* (Londres: Allen and Unwin).
- Tobar, F. 2006 “¿Qué es el universalismo en salud?” en Molina, C. (ed.) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina* (Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo/Editorial Planeta).
- Tolentino, M. 2009 “Sistema Único de Salud: la experiencia brasileña en la universalización del acceso a la salud” en *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*. 26(2), 251-257.
- Urriola, R. 2006 “Chile: protección social en salud” en *Revista Panamericana de Salud Pública*. 20(4), 273-286.
- Valencia, E. 2008 “Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates” en *Annual Review of Sociology*. (34), 499-524.
- Wood, G. y Gough, I. 2006 “Welfare Regimes: Linking Social Policy to Social Development” en *World Development*. 34(10), 1-14.
- World Bank 2014 “The State of Social Safety Nets 2014” en *Washington: World Bank*. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/302571468320707386/The-state-of-social-safety-nets-2014>

Juliana Martínez Franzoni y Koen Voorend

CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA POLÍTICA SOCIAL EN CENTROAMÉRICA

INCLUSIÓN LIMITADA EN UNA REGIÓN DE EXCLUSIÓN HISTÓRICA*

1. INTRODUCCIÓN

En materia de política social, en Centroamérica coexisten dos escenarios marcadamente distintos. Por un lado, está Costa Rica, que logró una importante inclusión a partir de una expansión de su régimen de política social durante la segunda mitad del siglo XX, y que ha experimentado transformaciones graduales en su institucionalidad en los últimos veinticinco años (Martínez Franzoni, 2008; Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016)¹. Por otro lado, y en gran contraste, la política social en el resto de la región, es decir Guatemala, El Sal-

* El análisis empírico presentado en este trabajo alcanza hasta la primera mitad de los 2000. Ideas presentadas en este artículo fueron originalmente publicadas en “La política social en Centroamérica: tímidos cambios y tercas continuidades”, *Mesoamérica* 56 (2014: 140-165). Copyright © by Plumsock Mesoamerican Studies. Se reproducen con el permiso correspondiente.

1 Para una discusión sobre los cambios ocurridos en Costa Rica, véase Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2013). Durante los años noventa, Costa Rica introdujo reformas graduales, resistió reformas explícitamente privatizadoras y logró la incorporación de sectores previamente excluidos (como el trabajo por cuenta propia). Simultáneamente, una menor inversión social por habitante y fuertes presiones de mercado afectaron la calidad –más que la cobertura– de transferencias y servicios, y ampliaron el papel relativo del gasto privado.

vador, Honduras y Nicaragua, se destaca por su carácter excluyente (Filgueira, 1995). Este capítulo se enfoca en este último escenario por dos razones. Primero, estos cuatro países han experimentado “dobles transiciones” económicas y políticas, de ampliación del papel del mercado y de la democracia electoral y tienen necesidades sociales mucho más imperiosas que Costa Rica (Centeno, 1994). Segundo, los estudios sobre estos países centroamericanos son escasos. Tiene, por eso, sentido concentrarnos de forma exclusiva en estos cuatro países.

¿Qué ha ocurrido en cuanto a la política social en estos países con historias de protección social excluyente? Para responder a esta pregunta, este artículo busca presentar una mirada a los cambios y las continuidades en materia de la política social en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Esto no solo se justifica por el hecho de que la población conjunta en estos países suma 36 millones de habitantes, muchos de los cuales viven en condiciones de (extrema) pobreza, pero también porque es imperativo entender los cambios ocurridos en política social en países que han tenido históricamente mercados laborales altamente informales, una escasa inversión social y redes de protección formal fuertemente centradas en las familias antes que en la institucionalidad pública (Gough y Wood, 2004; Martínez Franzoni, 2008).² Con esto, podemos entender mejor los márgenes de acción en materia de política social en contextos excluyentes, y analizar sus alcances y limitaciones.

En lo que sigue, ofrecemos primero una breve discusión respecto a los cambios en la arquitectura de la política social de estos países en las décadas de 1990 y 2000. Segundo, hasta donde los datos permiten un análisis comparativo, ofrecemos una mirada crítica sobre los cambios en materia de los recursos destinados a la inversión social y sus alcances en cobertura y desigualdad, Tercero, discutimos por qué se dieron estos cambios, y por qué fueron tan limitados. La última sección ofrece algunas reflexiones finales.

2. CAMBIOS EN LAS ARQUITECTURAS DE LA POLÍTICA SOCIAL: DE PROGRAMAS A REORGANIZACIÓN DE SECTORES

Durante las décadas de 1990 y 2000, en los países centroamericanos, la arquitectura de las políticas de dichos países se transformó.³ En

2 También son cuatro países heterogéneos: Guatemala es el más desigual y Nicaragua, el menos desigual de Latinoamérica (Cornia, 2010; López-Calva y Lustig, 2010).

3 La arquitectura alude al conjunto de dimensiones que definen quiénes acceden a qué, cómo y en función de qué criterios. Véase Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2014a). En este artículo, sin embargo, recurro a una operacionalización empírica en lugar de desagregarla dimensión por dimensión.

este período, hubo una escasa pero creciente inversión en la política social, sobre todo destinado a medidas asistenciales para poblaciones en condiciones de pobreza, la ampliación del acceso a la seguridad social contributiva, y la inclusión de grupos específicos de personas (por ejemplo, para mayores de edad).

El principal cambio en los años noventa fue la retracción del Estado en seguridad social destinada a trabajadores formales —cuya cobertura global era escasa pero relevante en el sector público—. Al mismo tiempo, se dio la expansión de programas sociales focalizados, dirigidos a poblaciones pobres. En los años dos mil, en cambio, el énfasis estuvo en la reorganización de los sectores de educación y salud para garantizar servicios sociales básicos. A continuación se discuten en detalle los principales cambios en estas dos décadas.

LOS AÑOS NOVENTA

Durante los noventa, los cambios de la política social en América Latina se enmarcaron en el proceso de ajuste estructural de las economías, y dentro del contexto de un auge del espectro ideológico de la derecha política. Específicamente, apoyados en el llamado “Consenso de Washington”, los gobiernos promovieron reformas estatales orientadas a una mayor gestión individual, privada, del riesgo (Filgueira, 1998; Molyneux, 2007). Bajo esta visión, la política social fue transformándose a medida que se impulsaban tres tipos de reformas que, coherentes con las orientaciones internacionales predominantes en esta materia, promovían la focalización, descentralización y la privatización de la prestación de servicios sociales (Molyneux, 2007). Primero, se dio una descentralización de la educación y la salud; segundo, la creación de un conjunto de programas de asistencia social y, tercero, en menor medida, la privatización de componentes de la seguridad social.

En los cuatro países centroamericanos, las medidas introducidas en educación y en salud reflejaron esta orientación. En específico, buscaron ampliar la participación comunitaria y privada, principalmente mediante organizaciones no gubernamentales (ONG), como por ejemplo en los casos de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) y Sistema Básico de Salud Integral (SIBASI) en El Salvador (Programa Estado de la Nación, 2011), mientras Guatemala, Honduras y Nicaragua implementaron medidas similares. Estas políticas de incorporación de terceros se apoyaron extensivamente en trabajo voluntario, no remunerado, principalmente femenino. Nicaragua representa el caso más emblemático, donde se promovió uno de los procesos de descentralización escolar más radicales de Latinoamérica, basado en un modelo de “auto-ayuda” y con un peso

grande del trabajo voluntario comunitario para la ejecución de programas sociales.⁴

Los cambios en la arquitectura de la *seguridad social* en los cuatro países fueron más heterogéneos. Por un lado, consistente con las tendencias regionales, El Salvador y Nicaragua adoptaron reformas para pasar de sistemas de ahorro colectivo a fondos de ahorro individual. Los dos regímenes privatizados tuvieron magros resultados en materia tanto de cobertura como de beneficios. En un extremo estuvo Nicaragua, donde fue inviable implementar el cambio legislativamente adoptado hasta llegar a la anulación de la reforma en 2006 (Carrera, Castro y Sojo, 2010). En el otro extremo, la reforma salvadoreña se implementó rápidamente, obligando a los nuevos trabajadores a contribuir al sistema privado de ahorro individual (Mesa-Lago, 2012). Sin embargo, la cobertura descendió de 26 % de la PEA en 1998 –antes de la reforma– a 18 % en 2004, y a 19 % en 2007 –todavía siete puntos porcentuales por debajo del nivel de pre-reforma– (Mesa-Lago, 2012). Por otro lado, Guatemala y Honduras conservaron sistemas colectivos obligatorios para la población asalariada (Mesa-Lago, 2008).

Los cuatro países mantuvieron regímenes especiales para ocupaciones como las fuerzas armadas y funcionarios públicos. Así, en el 2010, Guatemala tenía tres regímenes, El Salvador y Nicaragua cuatro, y Honduras tenía diez (Mesa-Lago, 2012). Dado que las personas cubiertas por estos regímenes especiales generalmente tienen menores edades de retiro, mejores beneficios, menores contribuciones y subsidios fiscales, esto ha mantenido la estratificación en la distribución de los ingresos, principalmente laborales (Mesa-Lago, 2012).

En materia de *asistencia social*, como en casi toda América Latina, durante los años noventa se crearon los fondos de emergencia social para la lucha contra la pobreza. Si bien estos fondos se pensaron como instrumentos temporales, en los cuatro países centroamericanos la mayoría continúan vigentes.⁵ Préstamos internacionales les

4 El gobierno promovió un modelo educacional de “auto ayuda”, el cual estaba a tono con las agudas restricciones presupuestarias y con las ideas internacionales inspiradas en la descentralización chilena. Véase Ministerio de Educación (1990). Además de los préstamos financieros internacionales, las familias –en particular las madres– suministraron un importante volumen de recursos para la administración escolar –como el manejo salarial y la recaudación de fondos para la infraestructura escolar– y la preparación de los alimentos. Véanse Gershberg (1999) y Greenwood y Hickman (1991).

5 En El Salvador, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) fue creado en 1990/1996, en 1990 se crearon el Fondo Hondureño de Inversión Social

dieron viabilidad y permitieron crear programas de alimentación, nutrición y salud. En algunos casos, como en Guatemala, se crearon varios fondos dirigidos a distintas poblaciones.⁶ En Honduras y Nicaragua se relacionaron con medidas de política económica para enfrentar la alta deuda externa (Proyecto Estado de la Región, 2003). Lamentablemente, no existen evaluaciones de los resultados de los fondos para reducir la pobreza.

LOS AÑOS DOS MIL

Durante la primera década de dos mil, hubo una expansión de la política social, orientada a garantizar el acceso a los servicios sociales básicos. Estos cambios se vincularon en gran medida (aunque no exclusivamente) con las victorias electorales de candidatos con orientaciones de centroizquierda, proclives a promover una ampliación de la inversión y de los programas sociales (como Honduras en 2006 y en Guatemala en 2008). Por ejemplo, en 2007, en El Salvador se definieron garantías comunes a la prestación de servicios de salud públicos y privados. Además, se buscó ampliar los servicios básicos y el gobierno de izquierda a partir de 2009, introdujo reformas legales para eliminar los pagos de bolsillo en el acceso a los servicios públicos de salud y reguló precios, calidad y oportunidad de las medicinas (Gobierno de El Salvador, 2012).

En contraste, durante este período, la *seguridad social* en general, y las pensiones en particular, experimentaron pocos cambios de diseño que fortalecieran los regímenes colectivos. En ninguno de los países los beneficios de las pensiones son suficientes, lo cual desincentiva la contribución. En Honduras y Nicaragua, por ejemplo, las contribuciones se definen para un salario inferior al mínimo y los beneficios son, por lo tanto, también insuficientes. Además, en Nicaragua el Estado no contribuye al financiamiento del régimen (Carrera, Castro y Sojo, 2010). Por ello, fortalecer la solidaridad de los sistemas y persuadir a los sectores con ingresos medios acerca de la conveniencia de contribuir a estos sistemas requiere de transformaciones de diseño aún pendientes (Sojo, 2012).

En este período, sí hubo cambios importantes en la arquitectura de programas de *asistencia social*. Estos se vincularon más decididamente con medidas sectoriales, y dejaron de gravitar en torno a

(FHIS) y el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) de Nicaragua y en el caso de Guatemala el Fondo de Inversión Social (FIS) fue creado en 1993.

6 El gobierno creó primero el Fondo de Inversión Social y después múltiples fondos como el Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI), el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA) y el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ).

los fondos de emergencia social para pasar a promover las transferencias monetarias condicionadas (TMC). Al igual que en el resto de la región, las TMC se canalizaron principalmente a las madres con la condición de que los niños asistan a la escuela y reciban auscultaciones médicas. A raíz de las TMC, para organizar el cumplimiento de las condicionalidades, la asistencia social promovió mayores grados de participación y coordinación con las autoridades sectoriales, principalmente los Ministerios de Educación y Salud. En la mayoría de los casos, ello ha requerido inversión para ampliar la infraestructura educativa y de salud existente. En general, y a diferencia de lo que ocurre en países con mayores niveles de desarrollo humano y de mayor solvencia fiscal en materia de inversión, en Centroamérica estos programas han sido principalmente financiados con cooperación y préstamos internacionales (Moore, 2009).

Como resultado de estos cambios, la cobertura de los programas de asistencia social, en particular de las transferencias monetarias condicionadas, en El Salvador se había incrementado de 6 % a 8 % de la población entre 2009 y 2011; en Honduras de 6 % a 9 % a partir de 2006 y en Guatemala alcanzó el 23 % entre 2008 y 2012 aunque descendió tan rápido como había ascendido en el cambio de un gobierno a otro (León 2008; Cecchini y Madariaga, 2011). Lamentablemente se carece de datos relativos a Nicaragua.

Las medidas aplicadas en materia de asistencia social no se limitan a los programas de transferencias monetarias condicionadas. Honduras cuenta con un programa de protección social, el cual había sido creado en 1993. En El Salvador y en Guatemala, durante los años 2000 se crearon pensiones no contributivas destinadas a personas adultas mayores en condición de pobreza extrema. Estos programas varían considerablemente en contribuciones (19 dólares mensuales por bono en Guatemala; 50 dólares mensuales en El Salvador) como también en cobertura (Programa Estado de la Nación, 2011). Nicaragua carece de estos beneficios. Estas medidas son extremadamente importantes en contextos de desprotección históricamente muy alta: al menos ocho de cada diez personas económicamente activas carecen de todo esquema contributivo de protección social.

Con el avance de la década del 2000, los países centroamericanos comenzaron a recurrir a la noción de *pisos de protección social*, reflejando en gran medida cambios de enfoque en las ideas internacionales dominantes. Así, empezaron a incorporar nuevos servicios, como los de cuidados, en particular de la primera infancia, como parte de dichos pisos. Por ejemplo, El Salvador aprobó en 2009 una ley estableciendo la universalización de los servicios de cuidado para infantes de cero a tres años de edad. Al momento de la aprobación de

la ley, sólo 1.8% de la niñez en ese rango de edad tenía acceso a algún tipo de servicio, fuera público o privado (Bachelet, 2011).

Similarmente, en El Salvador, el plan de desarrollo 2010-2014 contempló un conjunto de programas sociales enfocados en atender algunas de las garantías que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) concibe como parte de los pisos de protección social. Estos programas incluyen transferencias monetarias, pensiones no contributivas y atención médica básica (Bachelet, 2011). Desde 2009 estas medidas formaron parte de un sistema universal de protección social.

En general, entonces, hubo en la región centroamericana una ampliación de la arquitectura de política social en las décadas 1990 y 2000. A continuación, se discute cómo, a pesar de esto, los alcances en cobertura y los efectos en la distribución fueron limitados.

3. DE LOS RECURSOS A LOS ALCANCES: MÁS INVERSIÓN, PERO TÍMIDOS EFECTOS

En este apartado se aborda cómo estos cambios en la arquitectura se ven reflejados en la magnitud de la inversión social y, de manera muy general, sus alcances en cuanto a su cobertura, calidad y suficiencia. Idealmente, combinaríamos indicadores de gasto con mediciones de cobertura y suficiencia de transferencias y servicios al comienzo y al final del período. Sin embargo, existen importantes limitaciones en la disponibilidad y comparabilidad de los datos entre países y entre sectores de política social a los que el análisis ha buscado adecuarse.

3.1. RECURSOS DESTINADOS A LA POLÍTICA SOCIAL: EL AUMENTO, NO NECESARIAMENTE PROGRESIVO, DE LA INVERSIÓN SOCIAL

Las décadas de 1990 y 2000 vieron importantes aumentos en los recursos destinados a la política social. Este incremento de la inversión social tuvo distintos tiempos entre países. En El Salvador y Guatemala, los mayores incrementos tuvieron lugar durante la década de los noventa, en gran medida en seguimiento a los Acuerdos de Paz. En cambio, en Honduras y Nicaragua ello ocurrió durante los años posteriores al 2000,⁷ principalmente reflejando la ayuda internacional que siguió al huracán Mitch en 1998. En el período bajo consideración, sin embargo, destaca el aumento en los datos disponibles.

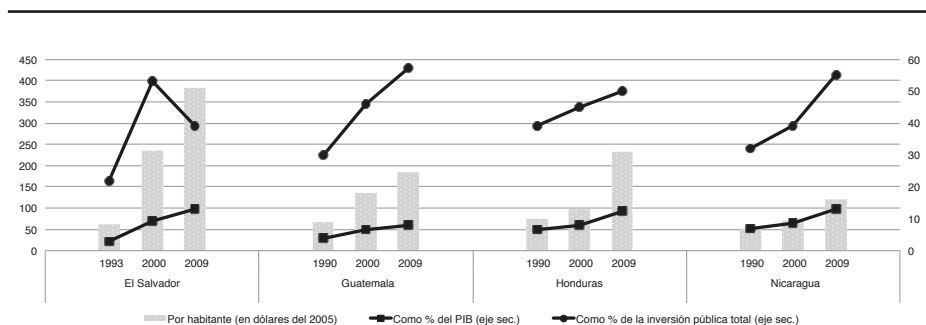
Primero, en los cuatro países centroamericanos, la inversión social por habitante se incrementó entre 1990 y 2009 (véase gráfico 1).

7 Nótese que los datos correspondientes a El Salvador sólo llegan a 2009. Los cambios impulsados por el gobierno de izquierda a partir de ese mismo año no están aún reflejados.

Esta tendencia fue más destacada en El Salvador, inicialmente el país con la menor inversión social de los cuatro. Aquí, la inversión social se incrementó seis veces frente, mientras que en los otros tres países aumentó 2.5. En términos absolutos, en 2009, El Salvador destinaba 382 dólares per cápita a la política social (incluyendo los recursos dirigidos a financiar la seguridad social privatizada), dos veces más que Guatemala y Honduras, y tres veces más que Nicaragua.

Segundo, y como resultado del aumento de la inversión social, en todos los países incrementó la importancia relativa de la política social respecto al PIB (véase gráfico 1, eje secundario). En El Salvador, la inversión social aumentó de 2.9% del PIB en 1993, a 13% en 2009, un aumento de 10 puntos porcentuales. Si bien los aumentos en los otros tres países no fueron tan espectaculares, también creció el peso de la inversión social en el PIB de manera substancial en Nicaragua (6 puntos porcentuales), Honduras (5.8 puntos porcentuales) y Guatemala (4.2 puntos porcentuales).

Gráfico 1
Inversión social según países, 1990, 2000 y 2009



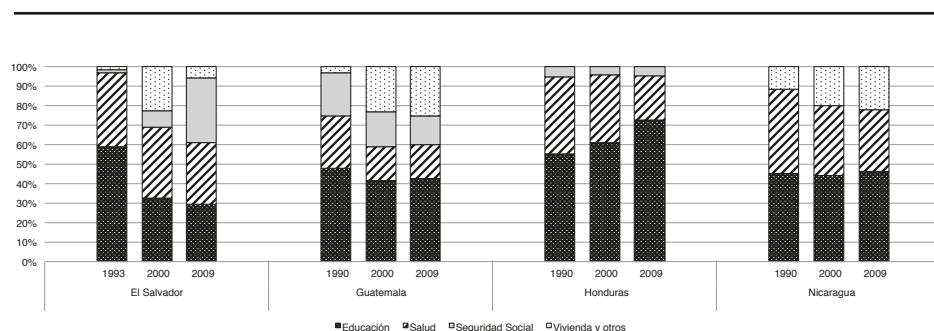
Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2013).

Tercero, esta tendencia se ha expresado en una creciente importancia fiscal de la política social entre 1990 y 2000 en los cuatro países, y a excepción de El Salvador, también para el período entre 2000 y 2009 (véase gráfico 1, eje secundario). La inversión como porcentaje de la inversión pública total creció de manera substancial en los cuatro países. En Guatemala, este aumento fue mayor que el ocurrido en la inversión social por habitante y en su peso relativo respecto al PIB. En El Salvador, durante los años posteriores al año 2000, la

prioridad fiscal se estancó, mientras la inversión social absoluta por habitante aumentaba.

Sin embargo, los cambios en la composición de la inversión no fueron claramente positivos. El peso del gasto total en educación y salud se contrajo y se mantuvo constante, respectivamente (véase gráfico 2). Para la inclusión a través de la política social, esto es preocupante, dado que estos dos sectores son potencialmente más importantes para la inclusión de la población de menores ingresos e históricamente excluida de los servicios sociales. Solo en Honduras aumentó la importancia relativa de la educación.

Gráfico 2
Inversión social en cada país según sectores y años como porcentaje de la inversión social pública total



Fuente: Portal de inversión social en la región (CEPAL, 2013).

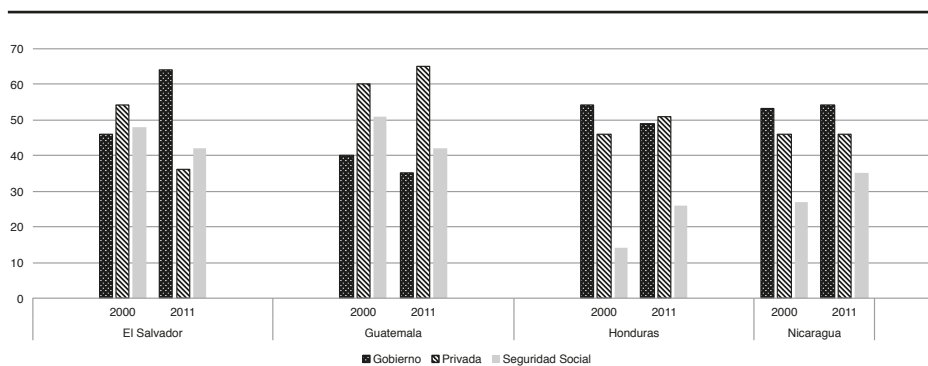
La evolución de la inversión en seguridad social varía entre los cuatro países centroamericanos. Estos beneficios son para el trabajo formal asalariado y, aunque muy necesarias para sectores de ingresos medios, excluyen al menos a la mitad de la población económicamente activa que se desempeña en actividades laborales informales. En El Salvador, hubo un aumento substancial del peso relativo de la inversión en seguridad social en el total, mientras que hubo una contracción en Guatemala y Honduras, aunque en este último fue un cambio de peso relativo muy pequeño. Además, los cuatro países considerados destacan por el pequeño porcentaje de inversión social destinada a la vivienda e infraestructura, contrastando con el alto déficit existente, especialmente en áreas rurales y urbanas periféricas (Hammill, 2007).

Paralelamente a estos cambios en la inversión social pública, ocurrieron cambios en el gasto privado que hacen directamente los hogares, principalmente en la atención de la salud (véase gráfico 3, con los datos comparables más recientes disponibles). De nuevo, el panorama varía entre países. Por un lado, en El Salvador aumentó la importancia relativa de la inversión pública con respecto al gasto privado de bolsillo durante la década del 2000. Mientras tanto, en Guatemala y Honduras el peso del gasto de bolsillo aumentó. Si se toma en cuenta que la inversión pública creció en este mismo período, quiere decir que en estos escenarios el gasto privado en la salud creció más rápido que el gasto público. En Guatemala, el gasto privado de 2011 es de 29 puntos porcentuales más alto que la inversión pública, similar a la brecha en El Salvador (27 puntos porcentuales). En Honduras esta brecha es mucho más pequeña (2 puntos porcentuales) y lo que llama la atención en Nicaragua es que no solo esta brecha es pequeña (de 8 puntos porcentuales), sino también la estabilidad de ambas fuentes de gasto.

La Organización Panamericana de la Salud (ops) ha manifestado preocupación por el aumento del gasto privado en el marco de sistemas de salud débiles, como los de Centroamérica, lo cual para las familias representa costos inversamente proporcionales a sus ingresos, bajo una lógica de lucro antes que de derecho social (ops, 2007). En este escenario, además, una proporción importante del gasto privado se destina a compras de medicamentos recomendados en las farmacias para atender problemas apremiantes, antes que en diagnósticos y tratamientos apropiados.

Gráfico 3

Gasto en salud: según fuente, como porcentaje del gasto en salud, 2000 y 2011



Fuente: World Health Statistics (WHO, 2014).

Adicionalmente, en los cuatro países, los servicios de salud que provee el sistema de la seguridad social están organizados de manera independiente de los servicios de la salud pública, de modo que los recursos fiscales se segmentan. Esto afecta negativamente tanto el acceso como la cantidad y la calidad de los beneficios (Cetrángolo y Goldschmit, 2009). Esta segmentación tiene lugar, sin embargo, en escenarios nacionales con distinta importancia relativa de la seguridad social. En Honduras, la importancia relativa del seguro social es mínima, donde solo un cuarto de la inversión pública se canaliza a través de la seguridad social. En Nicaragua el seguro social equivale a un tercio de toda la inversión pública en salud, mientras que en El Salvador y Guatemala el seguro social canaliza 42 % de dicha inversión.

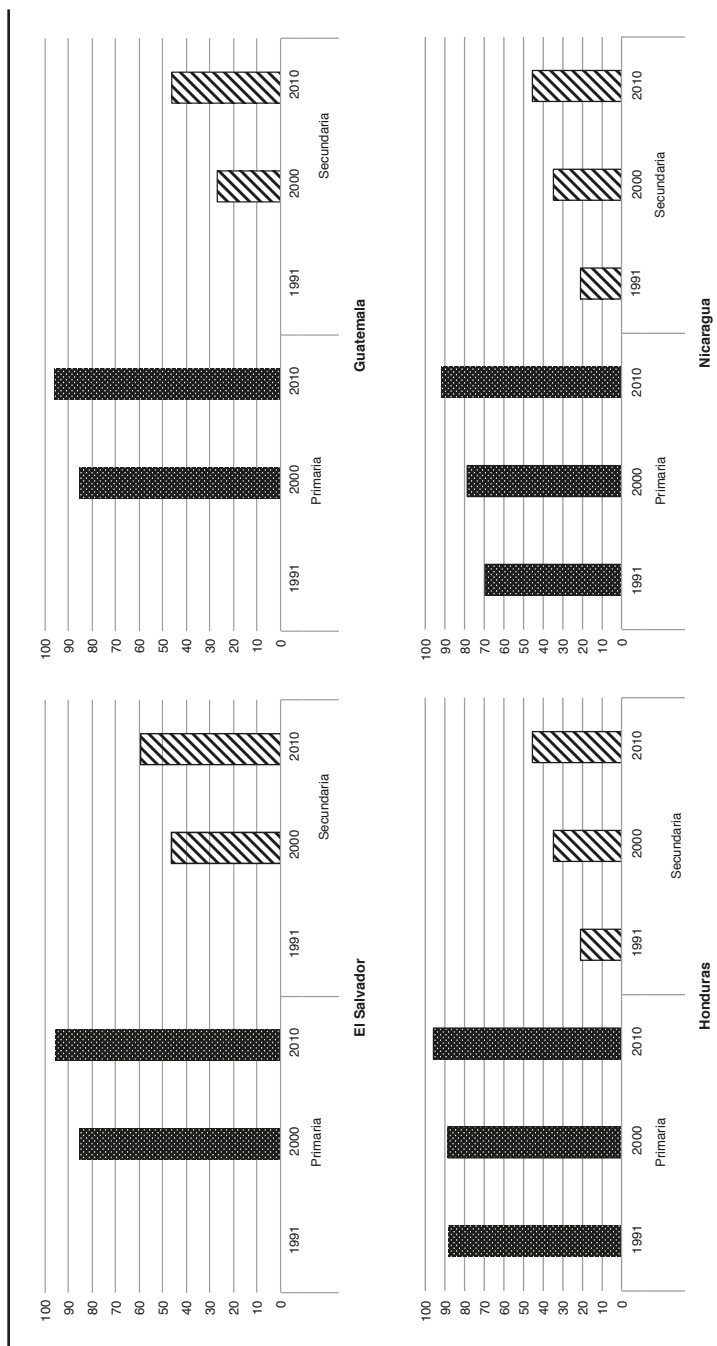
A partir de estos datos presentados, con las limitaciones que éstos tienen, es claro que El Salvador se distingue de los otros tres países tanto en el aumento de su inversión social como en el comportamiento del gasto privado.

3.2. ALCANCES DE LA POLÍTICA SOCIAL: DATOS ESCASOS, COBERTURA INERCIAL Y TÍMIDOS EFECTOS EN LA DESIGUALDAD

Para aproximarse a los alcances de la política social, es importante analizar la cobertura. Es decir, el acceso de la población a transferencias y servicios permite una aproximación al uso de la inversión social. A continuación, nos enfocamos en el acceso a la educación, la protección social, los servicios de salud y de transferencias por vejez o pensiones.

Primero, en la cobertura de la educación, los cuatro países han logrado aumentos a partir de puntos iniciales variables en 1990 (Honduras tenía mayor cobertura que Nicaragua), aunque no disponemos de datos comparativos para El Salvador y Guatemala sino hasta 2000. En el gráfico 4 se reportan los cambios en materia de cobertura educativa según la tasa neta de escolaridad de nivel primario y secundario. Destaca que entre 2000 y 2010, período para cual se dispone de datos para los cuatro países, hubo un aumento substancial en los cuatro países que les permitió que se ubicaran en 2010 por encima de 90 % de la cobertura para la educación primaria. En Nicaragua, esta cobertura llegó a 95 %. Aunque con un importante rezago con respecto al nivel primario, la tendencia al aumento de la cobertura también ocurrió en la educación secundaria. La cobertura más reciente es considerablemente mayor en El Salvador (cercana a 60 %) y menor en Honduras (33 %).

Gráfico 4
Tasa neta de escolaridad según nivel educativo



Fuente: elaboración a partir de bases de datos CEPAL (2014) y Programa Estado de la Nación (2016).

Segundo, y en contraste, la cobertura en protección social es todavía muy baja. A partir de los datos que arrojan las encuestas de hogares, estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) reportan que en promedio entre cuatro y seis de quienes habitan en los cuatro países examinados carecen de protección social estatal que garantice su seguridad de ingresos (CEPAL, 2012; Sojo, 2012). Para algunos de los países, para los cuales los datos permiten un análisis individual, se confirma este escenario, o incluso destaca que la proporción sin protección social es aún mayor. En Honduras la población desprotegida asciende a 39 %, en El Salvador a 58 % y en Guatemala a 63 % (CEPAL, 2012). Para el quintil de menores ingresos, la población carente de protección social es de 77 % en El Salvador, mientras que en Guatemala es de 81 % y en Honduras de 45 %.

Tercero, los servicios públicos de salud alcanzan generalmente a un número considerablemente menor que quienes tienen formalmente el derecho. Además, en el mejor de los casos sólo cuentan con los servicios más básicos, deficitarios en calidad y con frecuencia requieren ser complementados con copagos *de facto* o legalmente establecidos.⁸ Por eso, al analizar la cobertura de los servicios de salud, es importante enfocarse en un indicador que capture el acceso efectivo, y no el teórico. En este sentido, un indicador más adecuado de la capacidad estatal de los sistemas de salud es el relativo a la proporción de partos asistidos por personal capacitado. El cuadro 1 presenta estos datos para el último año disponible. De los cuatro países centroamericanos, Nicaragua (85.8 %) y El Salvador (84.9 %) tienen el mejor desempeño, aunque aún están lejos de 100 % alcanzado por los países con los sistemas más robustos de Latinoamérica. En Honduras, dos de tres partos son asistidos por personal capacitado, mientras que en Guatemala es sólo la mitad.

Cuadro 1
Partos asistidos por personal capacitado, en porcentajes para el último año disponible

Países	%	Año
Media Latinoamérica	93.7	2012
El Salvador	84.9	2012
Guatemala	52.3	2012
Honduras	66.9	2010
Nicaragua	85.8	2010

Fuente: Elaborado con datos de Pan American Health Organization (2012a y 2012b). Nota: El personal capacitado incluye médicos, enfermeras, parteras y personal calificado en programas de primer nivel de atención en salud.

⁸ El Salvador es la excepción. Desde 2009, el gobierno ha tomado una postura activa para eliminarlos.

Finalmente, en materia de pensiones, también existe todavía un vacío importante en la cobertura. Al menos la mitad de la fuerza laboral de estos países se desempeña principalmente en trabajos no calificados, de baja productividad y generalmente autoempleo, o en microempresas y empresas familiares sin remuneración (CEPAL, 2012; Mesa-Lago, 2012). Estas características de los mercados laborales restringen necesariamente el alcance de las medidas contributivas. A ello se agregan las propias limitaciones de la política social. Así, en la región centroamericana (menos Costa Rica), las pensiones contributivas alcanzan en promedio solo a dos de cada diez personas: 21 en Guatemala, 20 en Nicaragua, 19 en El Salvador y 16 en Honduras. La cobertura de las pensiones para las personas de 65 años o más es igualmente baja en El Salvador (16 %), Guatemala (15 %), Honduras (5 %)⁹. Esta escasa cobertura de las pensiones, además, se reparte desigualmente. Por ejemplo, en Guatemala un tercio de las personas del quintil de mayores ingresos tienen seguridad social, mientras que nadie en el quintil de menores ingresos. En este contexto de baja cobertura, la creación de programas de pensiones no contributivas que tuvo lugar en todos los países, con excepción de Nicaragua, constituye un avance significativo en términos de la inversión social.

Sin embargo, todavía existen dudas sobre la medida en que este acceso a transferencias y servicios reduce la desigualdad social. Basado en Barreix, Bès y Roca (2009), Fabrice Lehoucq (2012) valora precisamente esta capacidad de la inversión social y encuentra que es mínima en Guatemala (0.9 %), seguida por El Salvador (1.9 %) y en mayor medida Nicaragua (5.4 %) (Barreix, Bès y Roca, 2009; Lehoucq, 2012). Es decir, si bien El Salvador tendría la mayor inversión social por habitante, tiene una escasa capacidad de reducir la desigualdad mientras lo contrario ocurriría en Nicaragua. Ello podría explicarse por la forma de medición del ingreso social empleada, la cual sólo contempla las transferencias monetarias (principalmente pensiones y transferencias antipobreza), no así el acceso a los servicios de educación y salud, cuya importancia para la reducción de la desigualdad puede ser mayor la de las transferencias.

3.3. HACIA UN BALANCE

La política social en los países centroamericanos no ha dejado de expresarse en programas desarticulados, en el marco de instituciones débiles, con baja capacidad estatal y baja cobertura a pesar de la cobertura masiva de los servicios más básicos (como la vacunación o la educación primaria) (Programa Estado de la Nación, 2011).

9 Lamentablemente, se carecen de datos relativos a Nicaragua.

Por ello, a pesar de los cambios, la arquitectura de la política social emergente de estas dos décadas demuestra continuidad en al menos cuatro aspectos.

Primero, los sectores de ingresos medios mantienen su escasa utilización de la política social. Virtualmente todos los programas sociales, incluyendo los formalmente universales (como la educación primaria o la salud pública), son usados principalmente por la población de menores ingresos. Ello obstaculiza la emergencia de coaliciones amplias que permitan mejorar la cobertura, la suficiencia y la calidad de los servicios.

Segundo, la escasa política social principalmente contributiva que sí incluye (limitadamente) a sectores de ingresos medios, está muy estratificada, tanto en acceso como en beneficios. Concretamente, los planes de seguridad social formal alcanzan a menos de un cuarto de la población y sus beneficios son diferenciados y son más completos para quienes contribuyen y mucho menos para sus familiares económicamente dependientes –generalmente parejas e hijos/as– (Martínez Franzoni, 2011a).¹⁰ En los cuatro países, las cónyuges sólo acceden a los servicios directamente relacionados con la maternidad, mientras que sus niños –con diferentes toques de edad–¹¹ sólo acceden a los servicios básicos. Además, a diferencia de otros países de la región, los cónyuges no pueden ser asegurados como dependientes (Martínez Franzoni, 2011b).

Tercero, la mayoría de los programas sociales continúa requiriendo una contraparte de trabajo voluntario a cuenta de las personas beneficiarias, de las familias y/o de las comunidades (Benería, 1999). Este trabajo es generalmente femenino y se le alude como voluntario a pesar de que en los hechos es casi siempre requerido para el acceso. Por ejemplo, para las madres de niños en edad escolar o beneficiarias de programas de transferencias monetarias, lo ilustra elocuentemente el caso nicaragüense (Martínez Franzoni y Voorend, 2011).

Cuarto, y como resultado, las transferencias y los servicios continúan siendo limitados en cobertura, calidad y suficiencia. A pesar de los significativos esfuerzos ocurridos para promover cambios cuali-

10 Los datos para El Salvador indican 22 % y para Nicaragua y Guatemala, 16 % cada uno; los datos para Honduras no estaban disponibles. Los datos para Guatemala mostraron una mejora cuando se compara que 93 % de la población declaró no tener ningún esquema de seguridad en 1998. Estimaciones oficiales de Nicaragua indican que 30% de la población no cuenta con ningún acceso formal.

11 Menores de 12 años en El Salvador y Nicaragua, de 11 en Honduras y de 6 en Guatemala. En ninguno de los tres casos se permite el acceso por parte de otros familiares económicamente dependientes, como sería el caso de padres y madres adultos mayores.

tativos en el papel del Estado –como la ampliación masiva de transferencias monetarias durante un breve período en Guatemala y la regulación de los medicamentos en El Salvador–, el Estado continúa teniendo un papel acotado en la protección social de las personas y en su capacidad de reducir la desigualdad.

Sin embargo, en este contexto general, El Salvador se diferencia de los otros tres países en materia de la arquitectura de la política social, principalmente por su intento de articular los programas de protección social bajo un sistema único y universal. Ello a su vez denota, como se aborda seguidamente, la importancia de la democracia, más concretamente, de la ajustada competencia electoral con presencia de partidos políticos de izquierda y de derecha.

4. LIMITADOS CAMBIOS INCLUYENTES: LA TENSION ENTRE LA DEMOCRACIA Y LOS LEGADOS HISTÓRICOS

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

A continuación, nos referimos a estas tensiones analizando el papel de la democracia y las ideas internacionales, seguido de una discusión sobre los legados.

4.1. CAMBIOS INCLUYENTES: LAS DEMOCRACIAS Y LOS ENTORNOS INTERNACIONALES

Impulsado por la democratización de los países centroamericanos en los años noventa, se inició un proceso de mayor y mejor inversión social por varias razones. Primero, al analizar la trayectoria histórica desde los años noventa, se confirma que la competencia electoral en el marco de la instalación de la democracia constituyó un factor dinamizador en la inversión social, en especial en salud y en educación (Huber y Stephens, 2012; Segura-Ubierno, 2007). Con esto, los países centroamericanos confirman que la competencia electoral promueve un aumento de la inversión social (Huber, Mustillo y Stephens, 2008; Huber y Stephens, 2012; Lehoucq, 2012). Ello ocurre en los países en

desarrollo en general (McGuire, 2010; Sandbrook et al., 2007) y en Latinoamérica en particular (Filgueira, 2007; Huber y Stephens, 2012; Lehoucq, 2012; Segura-Ubiergo, 2007).

Segundo, la literatura establece que la duración de la democracia influye positivamente en la inversión social (Huber, Mustillo y Stephens, 2008). Para Centroamérica, salvo Honduras, los países se encuentran en el momento crítico de veinte años, que han sido identificados como un momento de inflexión (Huber y Stephens, 2012). Este momento crítico tendría que ver con capacidades institucionales, pero también ciudadanas, para que tanto los votantes individualmente como la sociedad civil organizada, tenga un criterio propio al momento de plantear demandas y pedir cuentas a sus gobernantes (Keefer, 2007).

Tercero, incide la existencia de partidos programáticos, los cuales tienen mayor presencia y mayor consolidación democrática (Lehoucq, 2012). Entre éstos, la democracia crea oportunidades para la actuación de partidos de izquierda que, actuando solos o en el marco de coaliciones sociales, promueven una mayor inversión social (Huber y Stephens, 2012). Los casos de El Salvador y Guatemala presentan un buen ejemplo. Las transiciones salvadoreña y guatemalteca tuvieron lugar con sólo dos años de distancia, pero a diferencia de Guatemala, la competencia electoral salvadoreña se dio entre dos partidos fuertes e ideológicamente definidos. Esto contribuiría a explicar una mayor expansión de la inversión social en este país que en Guatemala, donde los partidos son altamente fragmentados, pequeños e inestables.

Cuarto, las democracias consolidadas desarrollan coaliciones sociales y mecanismos institucionales para asegurar programas sociales con alta cobertura (Filgueira, 2007). En esta materia ha habido considerable variación entre países y sectores (Martínez Franzoni, 2008). Por ejemplo, Paul Almeida y Roxana Delgado documentan el papel prominente de los sindicatos y de las organizaciones de la sociedad civil en promover la privatización de la salud en El Salvador (Almeida y Delgado, 2008). En Nicaragua, por otro lado, estos actores no tuvieron éxito. La naturaleza específica de esta intervención desde abajo en el proceso de política requiere de mayor investigación.

Finalmente, en la transición democrática se alteraron las relaciones de poder con las élites económicas. Específicamente, en los países centroamericanos, estas generalmente aceptaron la conveniencia de implementar medidas de compensación de la pobreza (Martínez Franzoni, 2008). Por ejemplo, en El Salvador, en 2005 el partido de derecha, Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) lideró la creación de las transferencias monetarias condicionadas bajo la idea de superar la po-

breza mediante la inversión en capital humano. En 2009, nuevamente ARENA, en el marco de la campaña electoral que perdería ante la izquierda, abordó la necesidad de contar con medidas para apoyar a las madres trabajadoras pobres en la reconciliación del trabajo y la familia. Es decir, hubo apoyo para una mayor inversión social de cierto tipo. Sin embargo, tales élites no han acompañado reformas fiscales ni una decidida ampliación de la intervención estatal en transferencias y servicios.

Además de cómo la democracia altera las relaciones de poder, la evolución de la política social en Centroamérica evidencia el papel de las ideas internacionales. Éstas son relevantes en la formación de la política social a lo largo y ancho del planeta. Sin embargo, cuanto menor es la capacidad estatal de los países, más directamente la formación de política social se ve influenciada por actores foráneos que hacen de vehículo entre las ideas internacionales y los procesos políticos domésticos. Este papel no es particular a determinadas orientaciones ideológicas.

Al mismo tiempo de la democratización de la región, se dieron cambios importantes en las ideas internacionales que permeaban los países analizados, y que tuvieron fuertes repercusiones en las definiciones nacionales de la política social. La transición democrática en Centroamérica ocurrió en el contexto de la reestructuración de las economías a principios de la década de 1990 (Williamson, 1990) promovido por el llamado “Consenso de Washington”. En este escenario internacional de ideas, las instituciones financieras internacionales inicialmente argumentaban que el crecimiento económico tendría un “efecto goteo”, reduciendo la pobreza y mejorando las condiciones sociales. Las nociones de focalización, privatización y descentralización reflejaron la visión de la política social como subsidiaria a las metas macroeconómicas. Los partidos políticos conservadores en los gobiernos adoptaron estas ideas a medida que los países recibían ayuda y préstamos internacionales para crear servicios sociales.

Sin embargo, a comienzos de la década de 2000, las orientaciones internacionales predominantes relativas a la política social habían cambiado. Las instituciones financieras internacionales comenzaban a promover una reducción de la pobreza en tanto obstáculo para el crecimiento económico (World Bank, 2004). En 2000, Naciones Unidas puso en marcha los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), estableciendo metas explícitas para la reducción de la pobreza y generando compromisos gubernamentales a ser evaluados en el año 2015 (Vos, Sánchez y Ganuza, 2008).¹² El desarrollo

12 Los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Honduras se comprometieron a reducir a la mitad la proporción de hogares viviendo bajo pobreza extrema que tenían en 1990. Véanse Gobierno de El Salvador, (2009); Secretaría de Planificación

de propuestas desde el enfoque de derechos, y más específicamente iniciativas como el piso de protección social lanzado por la OIT, fue indicativo de un renovado apoyo al contar con políticas sociales dirigidas al conjunto de la población (Bachelet, 2011). En general, se asistió así a una revalorización del papel del Estado en la distribución del ingreso (UNRISD, 2010).

En Latinoamérica, este cambio en las ideas internacionales dominantes coincidió y fue alimentado por los “giros a la izquierda” ocurridos en varios países sudamericanos y en Centroamérica (Cameron y Hershberg, 2010). La llegada al gobierno de partidos políticos favorables a una más decidida expansión de la política social ocurrió también en Centroamérica: en Honduras y Nicaragua en 2005, en Guatemala en 2007, y en El Salvador en 2009. Al hacer frente a la desigualdad, la mayoría de las administraciones de gobierno de izquierda o centro-izquierda combinaron estrategias de cuño radical (como la alfabetización en el caso de Nicaragua), con medidas de corte socialdemócrata (como la reforma de la salud en El Salvador o el Sistema de Protección Social Universal también en El Salvador) y liberales (como las transferencias a personas en condición de pobreza en ambos países) (Reygadas y Filgueira, 2010).

Esta combinación entre la democratización y la apertura a ideas internacionales específicamente referidas a la política social se expresó de distintas maneras, según la dinámica sectorial y macropolítica de cada país. Las reformas de la educación primaria en Nicaragua y en El Salvador fueron inspiradas por una visión subsidiaria del papel del Estado por parte de los gobiernos de la Unión Nacional Opositora (UNO) y de ARENA, respectivamente. Sin embargo, cuando en Nicaragua el gobierno de Violeta Chamorro promovió tales reformas, buscaba dismantelar el poder estatal construido por el sandinismo en torno a una burocracia altamente centralizada. El resultado fue una descentralización aún más radical que la promovida bajo el “modelo chileno” (Martínez Franzoni y Voorend, 2011). En cambio, la reforma educativa en El Salvador reflejó las negociaciones entre ARENA en el gobierno, y la izquierda organizada políticamente en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Esta negociación tuvo como principal objetivo integrar el sistema educativo que previamente había funcionado en territorios controlados por la guerrilla (Martínez Franzoni y Voorend, 2009).

De manera similar, la implementación de los programas de transferencias monetarias condicionadas trasciende distinciones ideo-

y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala (2010); y Gobierno de Honduras (2010).

lógicas y condiciones estructurales nacionales por un lado (Borges, 2011),¹³ y por el otro, la perspectiva ideológica se expresa en cómo estos programas se articulan con el resto de la política social. Los gobiernos más conservadores tendieron a convertirlos en pilar de la política social, mientras que, más recientemente, los de izquierda han buscado combinarlos con reformas sectoriales expansivas.

4.2. LOS LEGADOS HISTÓRICOS COMO FRENO A LA INCLUSIÓN

Por otro lado, los legados históricos en los países centroamericanos han inhibido y retrasado cambios incluyentes. Sabemos que las arquitecturas iniciales dan lugar a trayectorias de política difíciles de alterar (Pierson, 1993). Por ello, los orígenes de los programas sociales explican cambios y continuidades ulteriores (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2014b). En los países considerados, la política social es heredera de élites extractivas poco proclives a una redistribución progresiva de los recursos (Filgueira, 1998). Por ejemplo, a lo largo del siglo XX, en ausencia de una frontera agrícola, la élite salvadoreña asociada a la economía del café actuó de manera depredadora, tanto concentrando la tierra como proletarizando la fuerza de trabajo (Paige, 1997). Para ello se beneficiaron de los recursos públicos y respondieron a las demandas campesinas y obreras con represión antes que con redistribución (Collier y Collier, 2002; Filgueira y Filgueira, 2002; Vargas, 2012). Sólo pequeños sectores de la fuerza laboral estatal fueron efectivamente incluidos en servicios de educación, salud y seguridad social. Por ello, la escasa cobertura, pobre calidad y alta estratificación de transferencias y servicios precedió a las reformas neoliberales de la década de 1990 (Filgueira, 1998).

Un intento radical por parte de las élites emergentes tuvo lugar en Nicaragua la década 1980. Durante la primera mitad de esta década, tuvo lugar en Nicaragua un intento radical por parte de las élites emergentes de transformar los legados históricos excluyentes. A contrapelo de la tendencia en el resto de la región latinoamericana, la revolución sandinista impulsó una expansión de la política social que se sustentó en una visión universalista de transferencias y servicios sociales disponibles para toda la población (Chávez, 2000). Aun bajo este enfoque Estado-centrista sobre la garantía de derechos sociales, la movilización y organización de personal voluntario, principalmente femenino, fue clave en dicha expansión (Martínez Franzoni y Voorend,

13 La excepción en Latinoamérica fue Nicaragua, donde el programa de transferencias condicionadas se eliminó sólo para ser restablecido poco tiempo después con otro nombre.

2011).¹⁴ Años de bloqueo estadounidense, una guerra sangrienta, severas restricciones fiscales y la escasez de bienes básicos afectaron negativamente el éxito de este esfuerzo. La coalición liberal de partidos políticos electa en 1990 promovió un cambio radical de esta arquitectura de política social. Por un lado, redujo la inversión social pública y aumentó la dependencia de copagos en los servicios de salud y de educación (Martí i Puig, 1997; Saenz, 2010). Por otro lado, descentralizó la educación y se bifurcaron los servicios del seguro social destinados a trabajadores formales y de la asistencia social para la población pobre, organizada en programas transitorios para atender situaciones de emergencia social.

En el marco centroamericano de políticas sociales excluyentes, el bienestar de la población dependió más de familias “atrapa todo”, que generaban ingresos en condición de autoempleo, emigración y envío de remesas, y la creación de redes de protección social a base de reciprocidad económica y de trabajo no remunerado. Históricamente, redes informales familiares y comunitarias asumieron la prevención y el manejo de riesgos, creando trabajos y servicios frente a la enfermedad, la muerte y el cuidado de la niñez, personas adultas mayores y otras personas dependientes (Martínez Franzoni, 2008).

Al mismo tiempo, los cuatro países analizados se caracterizan por la extendida transnacionalización, tanto de los mercados laborales como de las redes de protección social y, en general, de las estrategias familiares de sobrevivencia. Economías altamente dependientes de Estados Unidos se nutren de la dinamización económica y financiera que logran las remesas, en gran medida generadas por fuerza de trabajo no calificada en mercados laborales secundarios en el país de destino. Además, sumando adversidad a este escenario, Centroamérica carece de materias primas a diferencia de entornos nacionales similares en Sudamérica. Por lo tanto, no ha experimentado el auge económico ocurrido durante la década de 2000 en países como Bolivia, Ecuador y Paraguay.

En Centroamérica, la limitada inversión social debe hacer frente a demandas sociales largamente acumuladas. En este contexto, el Estado continúa teniendo un papel secundario respecto al muy significativo papel de las familias en la subsistencia y la protección social de las personas. A diferencia de lo ocurrido en Sudamérica donde las reformas de mercados tendieron a reducir el papel del Estado en el bienestar de la población, en estos países de Centroamérica fue en el marco de reformas de mercado paralelas a la democratización

14 Aunque la Campaña Nacional de Alfabetización es el ejemplo más conocido, el trabajo voluntario fue central en otros sectores, como salud y cuidados infantiles.

política, que la política social comenzó tímidamente a separarse de legados históricos excluyentes a partir de la creación de programas focalizados de asistencia social (Filgueira, 1998). Aun en ese marco, el espacio dejado por las élites económicas para la redistribución fue escaso (Filgueira, 2007).

5. CONCLUSIONES

Durante las décadas de 1990 y 2000, los cuatro países examinados experimentaron un crecimiento de la inversión pública social, pero los cambios fueron lentos y demasiado limitados para atender la demanda de protección social en sus poblaciones. Durante la década del noventa, en todos los países las arquitecturas de la política social se dirigieron principalmente a crear programas de asistencia focalizados y a descentralizar la educación y la salud. En algunos países (El Salvador y Nicaragua, aunque no en Guatemala ni en Honduras) se promovió además el ahorro individual para enfrentar la vejez bajo los esquemas de seguridad social.

Durante la década de 2000, la arquitectura de la política social experimentó una transición. Pasó de constituirse en respuestas de corto plazo frente a la emergencia social en el marco del período de ajuste estructural de las economías y de la posguerra, a tener objetivos de largo plazo en la formación del capital humano y la interrupción del ciclo intergeneracional de la pobreza. También pasó de ser organizada en torno a programas específicos para comenzar a ser pensada como parte de sistemas de protección social a lo largo del ciclo de la vida.

El tipo de arquitectura de política social que los gobiernos buscaron establecer estuvo estrechamente entrelazado con las orientaciones internacionales prevalecientes en cada momento. El que esta política continúe teniendo un papel limitado en la vida de las personas refleja un terco legado de exclusión, el cual –a pesar de las ideas internacionales recientemente favorables para promover instrumentos estatales más amplios y ambiciosos– tiende a sacar la redistribución del ámbito político democrático. Se trata de legados que la democracia no ha sido aún capaz de alterar (Vargas, 2012), como lo refleja la imposibilidad de promover reformas fiscales en la región. Estos legados se vinculan directamente con la resistencia de las élites a la redistribución, y con la incapacidad de cambiar las reglas del juego que permite que actores poderosos impidan ampliar los fondos públicos a la vez que continúan dificultando un uso redistributivo de recursos existentes.

Por otra parte, cambios positivos en la inversión social y cambios más ambiguos en su arquitectura, indican que El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua pueden estar tímidamente transitan-

do en la dirección correcta. Esta transición se expresa con mayor claridad en El Salvador, donde una reñida competencia electoral entre partidos políticos programáticos a la izquierda y la derecha del espectro ideológico impulsan la inversión social. Sin embargo, para que la política social supere la ausencia de eficaces pisos de protección social, utilizando la noción de la ONU, se necesitan cambios más decisivos en la arquitectura y en la magnitud de la inversión social.

Para lograrlo, es clave interrumpir los legados históricos descritos. Para esto, la creencia común es que la participación de los sectores de ingresos medios es fundamental. Hasta la fecha, la mala calidad y lo restrictivo de los servicios sociales existentes, empuja a muchas personas a la compra de servicios privados, antes que a manifestar su descontento por los servicios públicos, lo cual no ayuda a mejorarlos. La ausencia de pensiones extendidas y de servicios médicos suficientes. Uno de los grandes desafíos que enfrentan los cuatro países analizados, en el contexto de sociedades altamente estratificadas y de élites reacias a participar en la redistribución progresiva, es la construcción de arquitecturas de política capaces de alentar coaliciones entre grupos socioeconómicos que favorecen beneficios sólidos para todos.

BIBLIOGRAFÍA

- Almeida, P. y Delgado, R. 2008 “Gendered Networks and Health Care Privatization” en *Advances in Medical Sociology*, (10), 273-299.
- Bachelet, M. 2011 (edit.) *Social Protection Floor: For a Fair and Inclusive Globalization* (Genova: International Labour Office).
- Barreix, A., Bès, M. y Roca, J. 2009 *Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana* (Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo).
- Benería, L. 1999 “The Enduring Debate over Unpaid Labour” en *International Labour Review*. 138(3), 287-309.
- Borges, N. 2011 “The Diffusion of Conditional Cash Transfer Programs in the Americas” en *Global Social Policy*. 11(2-3), 250-278.
- Cameron, M. y Hershberg, E. 2010 (edit.) *Latin America’s Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner).
- Carrera, F., Castro, M. y Sojo, A. 2010 “Progresar hacia la equidad: sinopsis de algunos retos del financiamiento de la salud y las pensiones en Guatemala, Honduras y Nicaragua” en Prado, A. y Sojo, A. (edits.). *Envejecimiento en América Latina: sistemas de pensiones y protección social integral* (Santiago de Chile: CEPAL).

- Cecchini, S. y Madariaga, A. 2011 *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente de América Latina y el Caribe* (Cuadernos de la CEPAL, N° 95). (Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas).
- Centeno, M. 1994 *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico* (University Park: Pennsylvania State University Press).
- CEPAL 2012 *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2013 “Gasto Social en América Latina y el Caribe” (Santiago de Chile: CEPAL). Recuperado de <http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/>
- CEPAL 2014 “CEPALSTAT. Base de datos” en (Santiago de Chile: CEPAL). Recuperado de <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=184&idioma=e>
- Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. 2009 “Metodología, experiencia comparada y recomendaciones” en Cetrángolo, O. (edit.) *La seguridad social en América Latina y el Caribe: una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Collier, R. y Collier, D. 2002 *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America* (Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press).
- Cornia, G. 2010 “Income Distribution under Latin America’s New Left Regimes” en *Journal of Human Development and Capabilities*. 11(1), 85-114.
- Chávez, C. 2000 *Women and the State in Post-Sandinista Nicaragua* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner).
- Filgueira, F. 1995 *A Century of Social Welfare in Uruguay: Growth to the Limit of the Batllista Social State* (Notre Dame, Indiana: Kellogg Institute of International Studies, University of Notre Dame).
- Filgueira, F. 1998 “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada” en Roberts, B. (edit.) *Ciudadanía y políticas sociales* (San José, Costa Rica: FLACSO/SSRC).
- Filgueira, F. 2007 “The Latin American Social States: Critical Juncture and Critical Choices” en Bangura, Y. (edit.) *Democracy and Social Policy* (New York: Palgrave).
- Filgueira, C. y Filgueira, F. 2002 “Models of Welfare and Models of Capitalism: The Limits of Transferability” en Huber, E. (edit.) *Models of Capitalism: Lessons for Latin America* (University Park: Pennsylvania State University Press).

- Gershberg, A. 1999 “Decentralization, Citizen Participation, and the Role of the State: The Autonomous Schools Program in Nicaragua” en *Latin American Perspectives*. 26(4), 8-38.
- Gobierno de El Salvador 2009 *El Salvador: segundo informe de país* (San Salvador: Sistema de Naciones Unidas).
- Gobierno de El Salvador 2012 *El camino del cambio en El Salvador: creando las bases de una sociedad democrática, incluyente y equitativa* (San Salvador: Gobierno de El Salvador).
- Gobierno de Honduras 2010 *Objetivos de desarrollo del milenio, Honduras 2010: tercer informe país* (Tegucigalpa: Sistema de las Naciones Unidas).
- Gough, I. y Wood, G. 2004 (edits.) *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa, and Latin America: Social Policy in Development Contexts* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Greenwood, G. y Hickman, C. 1991 “Research and Practice in Parent Involvement: Implications for Teacher Education” en *The Elementary School Journal*. 91(3), 279-288.
- Hammill, M. 2007 *Growth, Poverty and Inequality in Central America* (México: CEPAL).
- Huber, E., Mustillo, T. y Stephens, J. 2008 “Politics and Social Spending in Latin America” en *Journal of Politics*. 70(2), 420-436.
- Huber, E. y Stephens, J. 2012 *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America* (Chicago: University of Chicago Press).
- Keefer, P. 2007 “Clientelism, Credibility, and the Policy Choices of Young Democracies” en *American Journal of Political Science*. 51(4), 804-821.
- Lehoucq, F. 2012 *The Politics of Modern Central America: Civil War, Democratization, and Underdevelopment* (New York: Cambridge University Press).
- León, A. 2008 *Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina: dimensiones y políticas para el análisis de la primera Meta del Milenio* (Proyecto CEPAL-AECID Seguimiento del componente de pobreza del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, AEC/06/003). Santiago, Chile: CEPAL. Recuperado de http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/33936/Pobreza_extrema_ALeon_final.pdf
- López-Calva, L. y Lustig, N. 2010 (edits.) *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* (New York/Washington: United Nations Development Programme/Brookings Institution Press).

- Martí i Puig, S. 1997 “Cuando la revolución llegó al campo: la política agraria sandinista, su debate y su impacto en las zonas rurales del interior” en *Anuario de Estudios Centroamericanos*. 23(1-2), 71-114.
- Martínez Franzoni, J. 2008 *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central* (Buenos Aires: CLACSO).
- Martínez Franzoni, J. 2011a “Sistemas de atención médica en Centroamérica: estudio comparativo sobre su capacidad para enfrentar la crisis actual” en *Cuarto informe Estado de la Región en desarrollo humano sostenible* (San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación).
- Martínez Franzoni, J. (8 al 10 de junio) 2011b “Servicios de salud, universalismo y desigualdad en Centroamérica: tercas legados e incipientes transformaciones” en *Reunión anual del Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) sobre pobreza y políticas sociales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Martínez Franzoni, J. 2014 “La política social en Centroamérica: tímidos cambios y tercas continuidades” en *Revista Mesoamérica*. 56, 140-165.
- Martínez Franzoni, J. y Voorend, K. 2009 “The Impact of Distributional Coalitions in Welfare Regimes: Chile, Costa Rica and El Salvador” en *Social Policy and Administration*. 43(4), 364-381.
- Martínez Franzoni, J. y Voorend, K. 2011 “Are Coalitions Equally Important for Redistribution in Latin America? The Intervening Role of Welfare Regimes” en Blofield, M. (edit.). *The Great Gap: Inequality and the Politics of Redistribution in Latin America* (University Park: Pennsylvania State University Press).
- Martínez Franzoni, J. y Sánchez-Ancochea, D. 2013 *Good Jobs and Social Services: How Costa Rica Achieved the Elusive Double Incorporation* (Houndmills, Basingstoke: Hampshire, Palgrave Macmillan).
- Martínez Franzoni, J. y Sánchez-Ancochea, D. 2014a *Social Policy Architectures and Universal Outputs in Four Countries* (Chapter for the book manuscript *More Than Just Democracy: The Building of Pro-Universal Policy in the South*). Recuperado de http://www.udes.edu.ar/sites/default/files/paper_franzoni_ancochea.pdf
- Martínez Franzoni, J. y Sánchez-Ancochea, D. 2014b “Filling the Missing Link between Universalism and Democracy: The Case of Costa Rica” en *Latin American Politics and Society*. 56(4), 98-118.

- Martínez Franzoni, J. y D. Sánchez-Ancochea 2016 “Regímenes de bienestar en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación” en Del Pino, E. y Rubio, J. (edits.) *Los estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada* (Madrid: Tecno).
- McGuire, J. 2010 *Wealth, Health, and Democracy in East Asia and Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Mesa-Lago, C. 2008 *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America* (Oxford: Oxford University Press).
- Mesa-Lago, C. 2012 “The Performance of Social Security Contributory and Tax-Financed Pensions in Central America, and the Effects of the Global Crisis” en *International Social Security Review*. 65(1), 1-27.
- Ministerio de Educación 1990 *Líneas de políticas y medidas educativas. Plan operativo MED 1990-1996* (Managua: Ministerio de Educación).
- Molyneux, M. 2007 *Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State* (Génova: UNRISD).
- Moore, C. 2009 *Nicaragua’s Red de Protección Social: An Exemplary but Short-Lived Conditional Cash Transfer Programme* (Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth/UNDP).
- OPS 2007 *Perfil del sistema de salud de Guatemala* (Washington, D. C.: Pan American Health Organization).
- OPS 2012a *Health Situation in the Americas Basic Health Indicators 2012* (Washington, D. C.: Pan American Health Organization).
- OPS 2012b *Regional Core Health Data Initiative: Table Generator System* (Washington, D. C.: Pan American Health Organization). Recuperado de <http://www1.paho.org/English/SHA/coredata/tabulator/newTabulator.htm>
- Paige, J. 1997 *Coffee and Power: Revolution and the Rise of Democracy in Central America* (Cambridge: Harvard University Press).
- Pierson, P. 1993 “When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change” en *World Politics*. 45(4), 595-628.
- Programa Estado de la Nación 2011 *Decimoséptimo informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible* (San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación).
- Programa Estado de la Nación 2016 *Estadísticas Sociales del Estado de la Región* (San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación). Recuperado de <http://www.estadonacion.or.cr/estadisticas/compendio-estadisticas/compendio-centroamerica/compendio-centroamerica-social>

- Proyecto Estado de la Región 2003 *Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá* (San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación).
- Reygadas, L. y Filgueira, F. 2010 “Inequality and the Incorporation Crisis: The Left’s Social Policy Toolkit” en Cameron, M. y Hershberg, E. (edits.) *Latin America’s Left Turns* (Boulder, Colorado: Lynne Reinner).
- Sáenz de Tejada, R. 2010 “La política de la desigualdad en Centroamérica: el sistema político como campo de producción y reproducción de pobreza y desigualdades en Nicaragua, El Salvador y Guatemala (1994-2006)” (manuscrito inédito). Buenos Aires: CLACSO-CROP.
- Sandbrook, R., Edelman, M., Heller, P. y Teichman, J. 2007 *Social Democracy in the Global Periphery: Origins, Challenges, Prospects* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala 2010 *Tercer informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (Guatemala: Gobierno de Guatemala).
- Segura-Ubiergo, A. 2007 *The Political Economy of the Welfare State in Latin America: Globalization, Democracy, and Development* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Sojo, A. (marzo) 2012 “Algunas disyuntivas de la protección social en Centroamérica” en panel *El rostro fiscal de Centroamérica en el nuevo contexto mundial*. Ciudad de Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI).
- UNRISD 2010 *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics* (Génova: United Nations Research Institute on Social Development).
- Vargas, J. 2012 “El bloqueo político a la reducción de la exclusión social en Centroamérica” en Pérez, J. (editor) *Sociedades fracturadas: la exclusión social en Centroamérica* (San José, Costa Rica: FLACSO).
- Vos, R., Sánchez, M. y Ganuza, E. 2008 “Introducción” en Vos, R., Ganuza, E., Sánchez, M. y Díaz, C. (edits.) *Políticas públicas para el desarrollo humano: ¿cómo lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe?* (Santiago de Chile: PNED/DAES/Banco Mundial/CEPAL).
- Williamson, J. 1990 (edit.) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (Washington, D. C.: Institute for International Economics).

World Bank 2004 *Income Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* (Washington, D. C.: World Bank, Latin American Section).

WHO 2014 *World Health Statistics* (Génova: World Health Organization). Recuperado de http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/112738/1/9789240692671_eng.pdf?ua=1

Florencia Antía

GOBIERNOS DE CENTRO-IZQUIERDA Y DERECHOS COLECTIVOS DEL TRABAJO

ENTRE REFORMAS MARGINALES Y REFORMAS SIGNIFICATIVAS EN CHILE Y URUGUAY EN LOS AÑOS 2000

INTRODUCCIÓN

La desigualdad ha sido uno de los principales problemas en las sociedades de América Latina. Sin embargo, la redistribución progresiva se mantuvo durante un extenso período en los márgenes de la agenda política. Con el cambio de siglo, esa situación ha comenzado a modificarse a partir de la “repolitización” del problema de la desigualdad y la jerarquización de las políticas redistributivas en la agenda política de varios países de la región (Roberts, 2012).

Entre el amplio espectro de políticas públicas que inciden sobre la desigualdad, las políticas laborales juegan un papel relevante, al influir sobre la distribución del ingreso y del poder sociopolítico en la sociedad. La pregunta que orienta este artículo es bajo qué condiciones los países de la región han podido impulsar reformas de las políticas laborales con una orientación redistributiva progresiva. En el trabajo se analiza la dinámica política de las reformas laborales impulsadas por gobiernos de centro-izquierda en Chile y Uruguay en los 2000, colocando el foco en aquéllas que favorecen la acción colectiva de los trabajadores para la defensa de sus intereses.

Dichos gobiernos tramitaron reformas laborales, pero obtuvieron resultados sumamente diferentes. Mientras que los gobiernos liderados por el Frente Amplio en Uruguay (2005-actualidad) aprobaron un

conjunto de reformas significativas que fortalecieron a los sindicatos e institucionalizaron la negociación colectiva tripartita, en Chile los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2010) y luego de la Nueva Mayoría (2014 hasta la actualidad) adoptaron primero reformas marginales y luego moderadas a un sistema de relaciones laborales que establecía fuertes restricciones a los derechos colectivos de los trabajadores.

Para explicar los resultados de políticas divergentes, el artículo propone un argumento que combina la tesis de los recursos de poder y las tesis sobre el poder de los empresarios. El argumento planteado es que el balance de poder presente en cada uno de los países y períodos históricos da cuenta del alcance de las reformas laborales. Dicho balance de poder depende de las fuentes de dominio con las que cuentan tanto las élites económicas como los sectores medios y bajos de la sociedad, y entre estos especialmente, los trabajadores organizados, para influir sobre los procesos de reformas de las políticas laborales. Los partidos políticos también juegan un rol clave en la representación de dichos intereses.

El artículo muestra que la correlación de poder sociopolítico en Uruguay propició la consecución de reformas laborales significativas. El gobierno del Frente Amplio, que tenía un estrecho vínculo con la central sindical, promovió una agenda de reformas que expandió los derechos colectivos de los trabajadores. Por su parte, el bajo poder instrumental y estructural de los empresarios facilitó la adopción de dichas reformas. En cambio, en Chile, la distribución de recursos de poder estaba altamente sesgada a favor de las élites económicas; los empresarios contaban con un alto poder instrumental, que no fue contrapesado por el bajo poder de los sindicatos u otras organizaciones. Como fruto de esa configuración, las reformas laborales fueron marginales en el primer período considerado y moderadas en el segundo.

El artículo comienza con la presentación del argumento teórico propuesto para explicar el alcance de las reformas laborales. Luego, continúa con la descripción y explicación de las trayectorias de reforma laboral en Chile y Uruguay en los dos mil. Esa sección adopta una perspectiva comparativa para rastrear el impacto de la distribución de recursos de poder sobre los resultados de las reformas laborales. Se basa en un extenso trabajo de campo y recolección de datos primarios, que incluyó la realización de entrevistas a informantes calificados, el relevamiento de prensa y de actas parlamentarias, junto a una amplia consulta de fuentes secundarias. La última parte discute los resultados del estudio y sus implicancias para la dinámica política de la redistribución de forma más amplia.

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DE PODER Y REFORMAS LABORALES

Para la teoría de los recursos de poder, la clase capitalista es el actor más poderoso en la sociedad a raíz de su control sobre los recursos económicos. Sin embargo, esa teoría postula que el balance de poder entre el capital y el trabajo es fluido y variable (Korpi, 1998: vii). Los trabajadores tienen el potencial de acceder a recursos políticos por la vía de la organización a través de partidos de izquierda y de sindicatos. Esos canales permiten aumentar el poder de los trabajadores e influir sobre las políticas públicas que afectan la distribución del ingreso (Korpi, 1985: 41; Stephens, 1979; Huber y Stephens, 2012).

En esta perspectiva se destaca el papel de los partidos y de los intereses sociales organizados como determinantes del surgimiento y reforma de las políticas públicas que afectan la distribución del ingreso. En ese sentido, la influencia de los trabajadores y de los sectores populares sobre el proceso político en democracia estará sujeta a su capacidad de organización en tres planos centrales: 1) el tipo de organización de los partidos de izquierda que representen sus intereses; 2) la organización del movimiento sindical y sus vínculos con los demás actores del sistema político; y 3) la presencia de otros movimientos sociales que coloquen la temática redistributiva en la agenda pública.

La estructura organizativa de los partidos políticos y su vinculación con los actores sociales organizados es un aspecto importante para comprender la dinámica de las políticas redistributivas. Los estudios de Pribble (2008) y Levitsky y Roberts (2011) y Roberts (2014) ofrecen antecedentes interesantes, al distinguir dos subtipos de partidos de centro-izquierda. Los primeros son los que se aproximan a los partidos orgánicos de masas, los cuales mantienen una activa participación de sus bases y fuertes vínculos con los sindicatos. Ese tipo de organización implica que el partido experimentará la presión de sus militantes y bases organizadas de apoyo a favor de la agenda redistributiva (Pribble, 2008). Además, estos partidos tienden a estructurar la competencia electoral a partir del conflicto distributivo, lo cual deriva en una politización de la desigualdad (Roberts, 2014: 27).

En segundo lugar, se ubican los partidos profesionales-electorales (Panebianco, 1990), que se organizan sobre la base de equipos profesionales de políticos, manteniendo una distancia considerable respecto de los movimientos populares y desactivando la movilización social por fuera de la competencia electoral. La organización de ese tipo de partidos es más “elitista” y consigue mantenerse aislada de la presión de sus miembros (Levitsky y Roberts, 2011: 12-13; Pribble, 2008). Estos partidos tienden a despolitizar los asuntos distributivos (Roberts, 2014).

Las fuentes de poder de las que disponen los partidos de izquierda, los sindicatos y movimientos sociales, es un aspecto relevante a examinar. De forma complementaria, el análisis de la dinámica política de las reformas laborales requiere analizar las fuentes de poder y las modalidades de influencia de los empresarios, aspecto en el que la tesis de los recursos de poder no profundiza. En ese sentido, una de las propuestas analíticas más útiles para comprender el poder de los empresarios sugiere utilizar la diferenciación clásica entre el poder “instrumental” y “estructural” del capital, tal como fue planteado en el debate de la ciencia política en la década de 1960 y ha sido retomado por autores como Hacker y Pierson (2002) y Fairfield (2010; 2015).

Según esa perspectiva, con frecuencia los empresarios logran ejercer presión sobre los gobernantes a través de su poder estructural. Ese poder de índole económica se ejerce de forma apolítica, fruto de decisiones de inversión privadas tomadas por empresarios autónomamente, más que a través del accionar organizado para influir sobre el gobierno (Hacker y Pierson, 2002). Además, el poder estructural de los empresarios varía en el tiempo, en diferentes países y sectores de la economía (Hacker y Pierson, 2002; Fairfield, 2010, 2015). En particular, Fairfield propone operacionalizar el poder estructural de los empresarios como aquel que “surge de una amenaza percibida [por parte de los gobernantes] de que una reforma conducirá a una reducción de la inversión” (Fairfield, 2010: 38-39).¹

El poder instrumental refiere a la capacidad de los empresarios de organizarse y desarrollar acciones políticas para influir sobre el diseño de las políticas públicas. Entre las múltiples fuentes de poder, Fairfield jerarquiza tres: la cohesión organizativa de los empresarios, la relación que estos establecen con los partidos políticos de derecha y los vínculos que entablan con el gobierno (2010: 38 y 2015: 28-29).

Al retomar la tesis de recursos de poder y las tesis sobre el poder de los empresarios, este artículo asume la perspectiva de que en las democracias capitalistas los recursos de poder tienden a estar desigualmente distribuidos. No obstante, dicha distribución podrá variar en distintos períodos históricos, países y sectores de política pública, en función de las fuentes de recursos de poder con la que cuenten los principales intereses sociales.

El argumento teórico que se propone es que el alcance de las reformas de los derechos colectivos de los trabajadores dependerá de la distribución de recursos de poder presente en esa arena de política. En este sentido, las diferencias en el grado de desigualdad en la distribución de recursos de poder entre Uruguay y Chile, y entre períodos

1 Traducción propia.

de tiempo, provee una base interesante para entender la variación en la dinámica política de las reformas laborales en los dos países.

El cuadro 1 muestra la distribución de recursos de poder y su asociación con diferentes resultados de reformas laborales en Chile y Uruguay.

Cuadro 1
Distribución de recursos de poder y reformas del derecho colectivo del trabajo, 2000-2016

		Poder instrumental / estructural de los empresarios	
		<i>Débil</i>	<i>Fuerte</i>
Poder de los sectores sociales medios y bajos	<i>Débil</i>		Reforma marginal (Chile, 2001) No-reformas (Chile, 2006-2010)
	<i>Intermedio</i>		Reforma moderada (Chile, 2016)
	<i>Fuerte</i>	Reforma significativa (Uruguay 2007-2009)	

Fuente: Elaboración propia.

Cuando el poder instrumental y estructural de los empresarios fue débil y, en cambio, el poder de los trabajadores organizados se fortaleció a través de su vínculo con el partido gobernante de centro-izquierda, como en Uruguay durante los años 2000, se facilitó la aprobación de reformas laborales significativas.

En contraste, cuando el poder instrumental de los empresarios fue fuerte y no hubo un contrapeso que proviniera de las organizaciones representativas de los intereses de los trabajadores, como en Chile durante la primera década de los años 2000, las reformas laborales estuvieron ausentes o fueron solo marginales. Sin embargo, fue posible adoptar una reforma moderada cuando esa configuración de poder se modificó parcialmente a raíz del ciclo de protestas sociales de 2011, que condujeron a una repolitización de la desigualdad y a un leve fortalecimiento de los recursos de poder en manos de los sectores medios y bajos, dentro de un sistema político en el que la distribución de recursos de poder continuó presentando un sesgo favorable a las élites económicas.

En los cuatro procesos de reformas laborales que aquí se estudian, el relevamiento de prensa y las entrevistas con informantes calificados mostraron que el poder estructural del empresariado no operó como una limitante para la adopción de las reformas laborales, dado que las autoridades económicas no consideraron que su aprobación pudiera conducir a una desinversión por parte del empresariado.

LAS REFORMAS DEL DERECHO COLECTIVO DEL TRABAJO: LEGADOS Y MODELOS

El análisis del derecho colectivo del trabajo requiere preguntarse en qué medida las reformas laborales procuraron mejorar la capacidad de los trabajadores para perseguir sus intereses colectivamente.² La propuesta del artículo se concentra en el análisis de las siguientes dimensiones: 1) condiciones que regulan el funcionamiento de los sindicatos; 2) regulaciones del derecho de huelga, y 3) normativa que regula la negociación colectiva (Pla Rodríguez, 1999; Cook, 2007).

A través de la regulación de los derechos colectivos del trabajo, el Estado contribuye a definir las características del sistema de relaciones laborales que influye sobre la distribución de los frutos de la producción entre trabajadores y empresarios (Sepúlveda-Malbrán y Vega-Ruiz, 1997: 8). De esa forma, el Estado regula relaciones asimétricas de poder, que permitirán o no, según su orientación, equilibrar el poder de la negociación en las relaciones de trabajo.

Los países de la región, y en particular los dos que aquí se estudian en profundidad, han modificado sustantivamente las normas que regulan el derecho colectivo del trabajo. A partir de 1979 en Chile y de 1992 en Uruguay, bajo el amparo de una orientación neoliberal, la política laboral se modificó sustantivamente con un enfoque que favoreció la flexibilización de los puestos de trabajo, el debilitamiento de los ámbitos de negociación colectiva, la creación de contratos de trabajo temporales y la expansión de estrategias de subcontratación (Cook, 2007; Senatore, 2008).

Con el cambio de siglo y el acceso al gobierno de varios partidos de izquierda y centro-izquierda, los países de la región comenzaron a transitar por un nuevo período de reforma de sus políticas laborales (Cook y Blazer, 2013).

Como se subrayó, las trayectorias de reforma en Chile y en Uruguay fueron muy diferentes. Partiendo de un legado de políticas mucho más restrictivo, las reformas laborales adoptadas durante los gobiernos de centro-izquierda en Chile fueron marginales o moderadas. Los trabajadores cuentan con pocos instrumentos para la defensa colectiva de sus intereses: la negociación colectiva es sólo permitida a nivel de firma, existen limitaciones al derecho de huelga y subsiste la habilitación de organizaciones de trabajadores que operan en paralelo con las organizaciones sindicales. En consecuencia, la negociación colectiva tiene una baja cobertura, que se situó en 2013 en 8.4 % del total de asalariados (Durán y Kremerman, 2015: 7).

² Entre tanto, el derecho individual del trabajo refiere a la regulación de salarios, beneficios y condiciones de trabajo.

En cambio, en Uruguay, las reformas impulsadas en la segunda mitad de los años 2000 supusieron la promoción y extensión de la negociación colectiva tripartita y la adopción de normas protectoras de los sindicatos (Rodríguez, Cozzano y Mazzuchi, 2010; Senatore, 2008). Se estableció así, un sistema de negociación colectiva con rasgos neocorporativos que cubre a casi la totalidad de los trabajadores formales (cuadro 2).

Cuadro 2
Derechos colectivos del trabajo luego de las reformas promovidas por los gobiernos de centro-izquierda en los 2000

	Dimensiones	Chile	Uruguay
Posición de los sindicatos	Requisitos para conformación de sindicatos	Procedimiento fuertemente reglamentado	Sin requisitos
	Fueros sindicales	Restrictivos	Amplios
	Monopolio sindical en negociaciones	No	Sí
	Tasa de sindicalización	Baja (16.1 % de los asalariados privados afiliados, 2008) ^a	Media (30 % de los asalariados, 2008) ^b
Negociación colectiva	Nivel y actores	Empresa, bipartito Con sindicato interempresa en grandes y medianas empresas	En tres niveles, dos de ellos con carácter tripartito
	Obligación de negociar	No	Sí, a nivel de Consejos de Salarios
	Extensión de acuerdos	Dentro de la firma por acuerdo entre empleador y sindicato	Dentro de la rama una vez publicados por el Poder Ejecutivo
	Cobertura	12 % del empleo asalariado del sector privado y 5 % de las empresas	89 % de los asalariados del sector privado ^d
Ejercicio del derecho de huelga	Huelga	Restricción al ejercicio derecho de huelga	- Sin restricciones - Ocupación de los lugares de trabajo como extensión del derecho de huelga
	Reemplazo huelguistas	No, aunque con limitaciones	No

Fuente: elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: a. Dirección del Trabajo (2009: 45). Población afiliada / Fuerza de trabajo privada asalariada. b. Rodríguez et al. 2010: 137 (año 2008). Población afiliada / Fuerza de trabajo asalariada. c. Dirección del Trabajo (2009), sobre la base de la Encuesta Laboral 2008. d. ILO (2010: 57), dato correspondiente al año 2007.

El análisis que sigue se concentra en los determinantes políticos de dichas trayectorias.

CHILE: SESGO PROÉLITE Y LIMITACIONES EN LA EXPANSIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS DE LOS TRABAJADORES

La Concertación gobernó en el período 1990-2010 para luego retornar en 2014 en una alianza más amplia de partidos de centro-izquierda: la Nueva Mayoría, compuesta por los partidos de la Concertación y el Partido Comunista.

A pesar de que el gobierno estuvo en manos de coaliciones de centro-izquierda durante cinco mandatos en el período postransición, la distribución de recursos de poder mantuvo un fuerte sesgo proélite. Las reformas económicas y políticas impulsadas por la dictadura militar (1973-1990) modelaron decididamente las instituciones y la distribución de recursos de poder en la democracia chilena, fortaleciendo el poder económico y político de la élite económica (Fazio, 1997; Huneeus, 2001a), y debilitando la influencia de los sectores medios y bajos durante el período democrático (Posner, 2008). Sin lugar a dudas, esa configuración se relaciona con los legados de la dictadura militar, pero como se analizará más adelante, también se vincula con procesos políticos y económicos desplegados durante la democracia.

En todo caso, las élites económicas chilenas han concentrado múltiples fuentes de poder, especialmente los recursos económicos.³ Pero el empresariado chileno dispone también de varias fuentes de poder político. Además de agremiaciones sectoriales, cuenta con una organización de cúpula poderosa, la Confederación de Producción y Comercio (CPC), que ha tendido a actuar de forma cohesiva para influir sobre las decisiones del gobierno en temas que le afectan (Silva, 2002: 342; Schneider, 2004: 152; Fairfield: 2015: 73). Además de la cohesión, otra fuente de poder del empresariado surge del relacionamiento que las organizaciones empresariales tuvieron con los gobiernos de centro-izquierda a través de prácticas de consulta institucionalizadas (Fairfield, 2015: 79). Asimismo, el empresariado ha mantenido un vínculo estrecho con los partidos de derecha, Renovación Nacional (RN) y la Unión Democrática Independiente (UDI), con quienes comparte la defensa del modelo económico neoliberal y de los “enclaves autoritarios” diseñados para preservar ese régimen (Hunneuss, 2001b: 19; Fairfield, 2015: 76; Luna, 2010: 339).

Aun cuando los partidos de la Concertación obtuvieron la mayoría en la Cámara de Diputados y entre los senadores electos, los partidos de derecha contaron con un gran número de bancas en el Congreso con la ayuda del sistema binominal (vigente hasta 2015) y

3 La proporción de recursos en manos de 1 % más rico de la población fue de 33 % en el período 2005-2010 (López, Figueroa y Gutiérrez, 2013), una de las mayores del mundo (Alvaredo et al., 2016).

la presencia de los denominados “senadores designados” (vigentes hasta 2005). La distribución de bancas en el Congreso configuró una situación de casi empate entre el bloque de centro-izquierda y derecha durante los primeros veinte años postransición, lo cual le confirió a estos últimos, capacidad de bloquear o propiciar la moderación de las propuestas de reforma laboral.⁴

Cuadro 3
Senado chileno al inicio de cada legislatura (1990-2014)

	2002		2006		2010		2014	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Bloques políticos								
Centro-derecha Alianza por Chile / Chile Vamos	18	37	17	45	17	45	16	42
Centro-izquierda Concertación /Nueva Mayoría	20	42	20	53	19	50	21	55
Otros	0	0	1	3	2	5	1	3
Institucionales	10	21	0	0	0	0	0	0
Total	48	100	38	100	38	100	38	100

Fuente: Elaboración propia a partir de Mardones (2007: 92-96), Emol (2009, 2013a y 2013b).

Ante la concentración de recursos de poder en manos de las élites económicas, los sectores medios y bajos no consiguieron articular un contrapeso eficaz durante buena parte del período democrático.

Las definiciones ideológicas y las características organizativas de los partidos de centro-izquierda que integraron la Concertación contribuyeron a ese desbalance. En el plano ideológico, el Partido Socialista (PS) experimentó un proceso de profunda renovación (Roberts, 1998). El nuevo posicionamiento jerarquizó la democracia liberal, revalorizó el consenso, adoptó el modelo neoliberal de mercado, mientras relegaba las reformas socioeconómicas a un segundo plano (Roberts, 2011: 329; Picazo, 2003: 3122). El Partido Demócrata Cristiano (PDC), por su parte, se ubicó en el centro del espectro ideológico y también experimentó un proceso de moderación ideológica (Huneus, 2003), mostrando muchas veces una posición conservadora en relación con

4 La Concertación tuvo la mayoría parlamentaria en dos períodos: uno al final del gobierno del presidente Eduardo Frei y en los primeros años del gobierno de Ricardo Lagos, y luego, durante la primera mitad del primer mandato de Michelle Bachelet, hasta que tres senadores concertacionistas abandonaron el bloque (alto funcionario de la Presidencia, comunicación personal, 2010).

las propuestas de redistribución progresiva. El otro miembro de la Concertación relevante, el Partido por la Democracia (PPD), se ubicó más hacia el centro del espectro ideológico que el PS, compitiendo muchas veces por cautivar el electorado de centro tradicionalmente captado por el PDC (Huneus, 2003).

En todo caso, la Concertación presentó “dos almas” que se tradujeron en una visión más liberal y otra más estatista, las cuales dividieron transversalmente a los diferentes partidos que la integraban (Alto funcionario de Presidencia de la República, comunicación personal, 2010; Navia, 2006: 45-46; Garretón, 2012: 87-89).

Además de las definiciones ideológicas, la forma de organización de dichos partidos y de vinculación con sus bases sociales de apoyo tendieron a despolitizar los asuntos redistributivos (Roberts, 2014) y a reducir la influencia de los sectores medios y bajos sobre el proceso de reformas redistributivas (Pribble, 2008). De hecho, una vez en el gobierno, estos partidos cambiaron sus formas de vinculación con las bases, procurando desmovilizar las organizaciones sociales que habían estado activas durante el proceso de transición a la democracia (Posner, 2008).

Una vez en el gobierno, el PS y el PDC se distanciaron del movimiento sindical y no estimularon un fortalecimiento de las organizaciones sindicales, las cuales se encontraban ya debilitadas a raíz de las reformas económicas y políticas impulsadas durante el período autoritario (Alto funcionario de Presidencia de la República, comunicación personal, 2010; Posner, 2008).

De hecho, el movimiento sindical mantuvo a lo largo del período democrático una situación de debilidad, asociada a su fragmentación en varias centrales –entre las cuales la más relevante es la Central Unitaria de Trabajadores (CUT)–, su atomización en sindicatos pequeños (Dirección del Trabajo, 2013), y la ausencia de vínculos eficaces con los partidos de centro-izquierda que les confirieran influencia sobre los procesos de decisión política.

Sin embargo, de la mano de las movilizaciones sindicales de trabajadores subcontratados que se produjeron en 2006 y 2007 en algunas áreas estratégicas, como la minería, la forestación y la industria salmonera; comenzaron a emerger nuevas modalidades de acción sindical. Dichas movilizaciones buscaron presionar directamente sobre los empresarios del sector en el marco de la negociación colectiva (López, 2009). Estos cambios tensionaron las formas tradicionales de organización sindical, aunque sin alterar los rasgos centrales de su configuración (Vejar, 2012).

Así, durante los veinte años en los que gobernó la Concertación, hubo sólo movilizaciones sociales puntuales, como las provenientes

de los trabajadores subcontratados o las resultantes del movimiento de estudiantes de nivel secundario en 2006; pero dichas movilizaciones no consiguieron alterar la distribución de recursos de poder, que continuó teniendo un fuerte sesgo favorable a las élites económicas.

Aun cuando los gobiernos de la Concertación se comprometieron a modificar el carácter restrictivo de la legislación laboral heredada de la dictadura, y aprobaron reformas en 1990, 1993 y 2001, éstas no fortalecieron la capacidad de acción colectiva de los trabajadores de forma sustantiva (Haagh, 2002; Frank, 2002; Cook, 2007).

LAS REFORMAS LABORALES DURANTE EL GOBIERNO CONCERTACIONISTA DE LAGOS (2000-2006)

Al inicio de su mandato, el gobierno de Lagos convocó a un ámbito de concertación social entre los sectores empresariales y sindicales para discutir las características del proyecto de ley de reforma laboral. Los empresarios, nucleados en la CPC, se opusieron a la reforma en dos aspectos que tenían un carácter estratégico para la vida sindical de Chile: los cambios en el plano de la negociación colectiva y la eliminación del reemplazo de los trabajadores en huelga (Emol, 2000a). La oposición empresarial consiguió restringir la agenda del gobierno, ya que una vez que el diálogo tripartito no condujo a un acuerdo, el gobierno envió al Parlamento, en setiembre de 2000, un proyecto que excluyó los asuntos que suscitaron mayor rechazo por parte de los empresarios (Emol, 2000a).

Por consiguiente, el proyecto de ley que el gobierno presentó a consideración del Congreso contenía ajustes marginales en el plano de los derechos colectivos del trabajo. Proponía nuevas formas de contratación, jornadas laborales alternativas, algunas medidas para fortalecer la organización sindical, sanciones a las prácticas antisindicales y mayores oportunidades de capacitación (Cámara de Senadores, 2000; Emol, 2000b).

Durante el trámite parlamentario, la oposición a la propuesta del gobierno abarcó a los gremios de empresarios, los legisladores de derecha, y algunos legisladores de la Concertación que no veían con buenos ojos la realización de cambios sustantivos en las relaciones laborales. Entre estos últimos, aun con matices internos, primó la idea que la legislación laboral existente era funcional a un país inserto en la economía mundial que debía enfrentar grandes desafíos de competitividad (Emol, 2001).

Como fruto de esta dinámica política, la reforma aprobada en el año 2001 supuso algunos avances en el plano del derecho individual, pero no significó ganancias para los trabajadores en el plano del derecho colectivo. Los ajustes incluyeron: la ampliación moderada de

los fueros sindicales, la autorización de que los sindicatos se constituyeran con un menor número de trabajadores; la continuidad de la disposición que habilita que los trabajadores en huelga fueran reemplazados (aunque la reforma estableció que los empleadores deben esperar quince días antes de contratar a los reemplazantes y que bajo ciertas condiciones los trabajadores reemplazados deberán recibir el pago de un bono); y la continuidad del carácter voluntario de la negociación colectiva con un sindicato interempresa, con la novedad de que el empresario debe manifestar por escrito su decisión.

LA AUSENCIA DE REFORMAS DURANTE EL PRIMER GOBIERNO DE BACHELET (2006-2010)

Durante el primer gobierno de Michelle Bachelet el tema de la reforma laboral continuó en la agenda política y se aprobó la ley que regula el trabajo en régimen de subcontratación. Sin embargo, como señala López (2010), este fue el primer gobierno de la Concertación que no presentó un proyecto de ley para mejorar la negociación colectiva, aun cuando dicho objetivo formaba parte del programa de gobierno (Programa de Gobierno de Bachelet, 2005: 23).

Tanto el relevamiento de prensa del período como las entrevistas realizadas a actores involucrados, revelan que el gobierno propuso realizar cambios en la materia, al tiempo que permiten analizar los factores que obstaculizaron ese propósito. En tal sentido, en mayo de 2007 el gobierno anunció el envío de un paquete de reformas orientado a modernizar las relaciones laborales. El mismo buscaba “mejorar la simetría de forma tal que exista un mayor equilibrio en la relación entre trabajadores y empleadores”, planteando instrumentos como la negociación colectiva interempresa, la ampliación de las materias susceptibles de negociación y el reconocimiento del derecho de huelga (Diario Financiero, 2007a).

Este anuncio suscitó la firme oposición de los empresarios, con lo que el ministro Andrade decidió formar dos mesas de trabajo con el fin de que los actores sociales y políticos expusieran su perspectiva sobre la negociación colectiva (Diario Financiero, 2007b). Sin embargo, la CPC se negó a participar de estas instancias y le manifestó a la presidenta Bachelet, a través de su presidente, Alfredo Ovalle, su argumento:

Lo que existe hoy en el Código del Trabajo es exactamente lo que debe seguir, la negociación colectiva interempresa lo único que haría es producir menos trabajo en el país, crear malas expectativas y, por otro lado, por supuesto poner en peligro la producción y la eficiencia en la producción (Diario Financiero, 2007c).

A partir de ello, el gobierno comenzó a cambiar su discurso alejándose de la idea de impulsar la negociación colectiva interempresa para concentrarse en la mejora de la negociación a nivel de la empresa. Tiempo después, el asunto de la negociación colectiva volvió a adquirir presencia en el debate público en ocasión del mensaje presidencial de 2008, en el que la presidenta reafirmó la idea de mejorar la negociación colectiva a nivel de empresa. Entre las medidas orientadas a ese objetivo planteó limitar la constitución de grupos negociadores cuando exista un sindicato representativo y ampliar las materias que los sindicatos puedan negociar con el empleador, incluyendo horarios, jornadas o beneficios sociales (Bachelet, 2008: 29). Con esa última propuesta, el gobierno intentaba atraer a los empresarios, colocando asuntos de su interés, como el pactar la jornada de trabajo de forma más flexible (alto funcionario de Presidencia de la República, comunicación personal, 2010).

La idea de legislar sobre la negociación colectiva continuó languideciendo y se frenó definitivamente cuando la situación económica mundial empeoró como consecuencia de la crisis económica en Estados Unidos y Europa iniciada en 2008 (Diario Financiero, 2008).

En paralelo, el gobierno había convocado al Consejo Asesor Presidencial para el Trabajo y la Equidad cuyo cometido fue debatir y elaborar propuestas en temáticas vinculadas a la equidad y las políticas laborales. El Consejo estuvo conformado por especialistas y actores sociales, aunque el principal referente de los trabajadores, la CUT, se negó a participar. Dicho consejo realizó un conjunto de propuestas, pero no consiguió arribar a acuerdos en algunas temáticas críticas, especialmente en las atinentes a la negociación colectiva (CAP, 2008).

LA REFORMA MODERADA DURANTE EL GOBIERNO DE LA NUEVA MAYORÍA (2014-2016)

El panorama político chileno cambió en la última década a partir de la derrota electoral que sufrió la Concertación en 2009, la asunción de un gobierno de derecha, liderado por el presidente Sebastián Piñera (2010-2014), y muy especialmente, a raíz de la irrupción del movimiento de estudiantes universitarios y secundarios en la escena pública en 2011.

El movimiento estudiantil desplegó numerosas y masivas movilizaciones en las calles, que incluyeron marchas y tomas de universidades (Segovia y Gamboa, 2012: 69).⁵ Si bien, las demandas del

⁵ Las protestas populares incluyeron también a otros movimientos sociales, como los medioambientalistas, regionales o a los mapuches. Asimismo, se produjo un aumento del número de huelgas (Dirección del Trabajo, 2013).

movimiento estudiantil referían a la reforma del sistema educativo, tuvieron un alcance más amplio al colocar en la agenda pública la necesidad de realizar otras reformas políticas y económicas que transformaran profundamente la distribución de la riqueza y el orden constitucional (Von Bülow y Bidegain Ponte, 2015; Luna, 2014). Este ciclo de protestas condujo a una repolitización de la desigualdad y de la redistribución en Chile (Roberts, 2014: 240), luego de un largo ciclo de despolitización.

Es en ese contexto que Bachelet compitió en las elecciones de 2013 como candidata de la renovada coalición de centro-izquierda: la Nueva Mayoría. El programa de gobierno incluía reformas significativas en tres pilares centrales: educación, tributación y orden constitucional; al tiempo que proponía reformas orientadas a fortalecer los derechos colectivos de los trabajadores (Programa de Gobierno de Bachelet, 2013).

La presidenta Bachelet asumió en 2014 con una correlación de fuerzas favorable en el Parlamento, que supuso el aumento de la representación de la centro-izquierda y una reducción de los escaños de los partidos de derecha (cuadro 1).

No obstante, la discusión y el trámite de la reforma laboral fue complejo y condujo a moderar varios aspectos de la propuesta original (Cámara de Diputados, 2016). El proyecto planteado por el gobierno proponía transformaciones que buscaban fortalecer la capacidad de acción colectiva de los trabajadores a partir de seis disposiciones principales: 1) el reconocimiento de la titularidad sindical y la prohibición de los grupos negociadores en aquellas empresas en que hubiera sindicatos; 2) el fin del reemplazo de huelguistas; 3) la extensión de la cobertura de la negociación colectiva a nuevos trabajadores que se sindicalizaran; 4) la obligación de que el empleador negocie con el sindicato interempresa en las grandes y medianas empresas y la facultad de hacerlo voluntariamente en las micro y pequeñas empresas; 5) la ampliación del derecho de información de los sindicatos; y 6) el establecimiento de un piso para la negociación (República de Chile, 2014).

Además, la reforma incluía una disposición que introducía mayor flexibilidad al mercado de trabajo a través de la habilitación de la negociación de “pactos de adaptabilidad” entre trabajadores y empleadores sobre horarios de trabajo y tiempos de descanso (República de Chile, 2014), que había sido por largo tiempo demandada por las organizaciones empresariales.

En suma, la propuesta original tenía un carácter moderado al mantenerse dentro de los márgenes del sistema de negociación colectiva a nivel de empresa, descartando la negociación ramal que recla-

maban la CUT y actores provenientes del mundo académico (Ciper Chile, 2015; El Desconcierto.cl, 2016). Según argumentaba el Ministro de Hacienda, esa opción estaba descartada (*El Mostrador*, 2015).

Aun cuando la Nueva Mayoría contaba con los votos suficientes para aprobar la propuesta del Ejecutivo, ésta fue modificada en el transcurso del proceso legislativo, a raíz de la oposición de los legisladores del PDC a varios aspectos de la propuesta y la posición moderada del nuevo Ministro de Hacienda (*El Mostrador*, 2016). A modo ilustrativo, la presión proveniente de esos sectores condujo a que se incorporaron limitaciones a la disposición que prohibía el reemplazo de trabajadores en huelga.⁶

La propuesta de reforma despertó la firme oposición de las organizaciones empresariales y de los partidos de derecha (*La Tercera*, 2015a, 2015b), que aun en el nuevo panorama político, contaban con fuentes de poder para influir sobre el proceso decisorio y limitar algunos aspectos de su contenido. En particular, luego de aprobada la norma por el Parlamento, los legisladores de los partidos de derecha presentaron ante el Tribunal Constitucional (TC) un recurso de inconstitucionalidad de cuatro de las principales disposiciones de la ley. El TC estableció que dos de ellas eran inconstitucionales: la titularidad sindical y la posibilidad de que el sindicato extendiera los beneficios acordados en un instrumento colectivo a nuevos afiliados. Ambos aspectos fueron retirados de la ley y limitaron todavía más el alcance de las transformaciones.

El gobierno respondió a la decisión del TC con la aprobación de una nueva ley que vetó algunas disposiciones de la ley original, con el propósito de “restaurar el balance perdido en el sistema de relaciones laborales” (*La Tercera*, 2016a). El veto revisó los quórums necesarios para la negociación colectiva y eliminó tres de los cinco pactos de adaptabilidad contenidos en el proyecto original.

La nueva normativa aún no se ha implementado y sus impactos son en buena medida, inciertos. En particular, al rechazar la titularidad sindical, el TC declaró inconstitucionales un conjunto de artículos del proyecto de ley, incluyendo algunos que regulaban el funcionamiento de los grupos negociadores. La CUT, algunos especialistas y miembros del gobierno han especulado que la desregulación de los grupos negociadores podría, paradójicamente, dejar en mejor posición a los sindica-

6 Se dispuso la facultad del empleador de modificar los horarios de trabajo y efectuar otras “adecuaciones” para asegurar que los trabajadores no involucrados en la huelga puedan trabajar. Asimismo, se estableció como deber de la organización sindical, proveer el personal necesario para cumplir los “servicios mínimos” con equipos de emergencia.

tos, al tiempo que seguramente generaría mayor judicialización de las relaciones laborales (La Tercera, 2016b, Marzi y Ugarte, 2016).

En suma, la reforma laboral aprobada en 2016 tuvo un carácter moderado, aunque las transformaciones tuvieron mayor envergadura que en esfuerzos anteriores. Este resultado se obtuvo en el marco de un nuevo escenario político, pautado por la repolitización de la desigualdad, un gobierno de centro-izquierda que contaba con un respaldo legislativo más amplio y unas élites económicas que aún disponían de varias fuentes de poder instrumental, pero que debieron activar otras modalidades de influencia ante la pérdida de escaños de los partidos de derecha en el Congreso.

URUGUAY: BAJO PODER INSTRUMENTAL DE LOS EMPRESARIOS Y FORTALEZA DE LOS SECTORES MEDIOS Y BAJOS QUE FACILITAN REFORMAS SIGNIFICATIVAS

En Uruguay el panorama político en la segunda mitad de los años 2000 presentó una distribución de recursos de poder más equilibrada que en Chile. La influencia de las élites económicas sobre la toma de decisiones se vio moderada a partir del accionar de actores colectivos organizados –partidos de centro-izquierda y sindicatos- que promovieron una agenda redistributiva ambiciosa en el plano laboral. En contrapartida, las élites económicas, y, entre éstas, los sectores empresariales, contaron con menor poder político que sus pares chilenos para obstaculizar las reformas.

En la elección de 2004 resultó electo el candidato de Frente Amplio (FA), Tabaré Vázquez, con mayoría en las dos cámaras del Parlamento. Una de las primeras medidas adoptadas por el gobierno fue la emisión de un decreto, en marzo de 2005, a través del cual se convocaba a los Consejos de Salarios para el ámbito privado, que constituyen un antiguo mecanismo de negociación colectiva tripartita por rama de actividad presente en la legislación uruguaya desde 1943. El gobierno decidió reactivar ese ámbito de negociación, que había sido abandonado en los noventa, al tiempo que extenderlo hacia sectores de trabajadores que tradicionalmente no habían sido cubiertos (Pucci, Nión y Ciapessoni, 2012: 36).

Posteriormente, el gobierno se abocó a diseñar un nuevo marco legal que institucionalizó y actualizó los mecanismos de negociación colectiva existentes, y que tuvo lugar en forma paralela con el efectivo funcionamiento de los Consejos. A su vez, se adoptaron normas que ampliaron la libertad sindical y extendieron el derecho de huelga (a partir de la derogación de un decreto que autorizaba el desalojo policial de los lugares de trabajo que hubiesen sido ocupados por los huelguistas (Ermidá, 2006: 7)).

¿Cuáles fueron las condiciones políticas que facilitaron este desarrollo? En primer lugar, cabe señalar las características organizativas del FA. Este es un partido cuya estructura se aproxima a los partidos “orgánicos de masas”, ya que mantienen una masa militante activa y fuertes vínculos con el movimiento sindical (Levitsky y Roberts, 2011: 14), al tiempo que tienden a estructurar la competencia electoral a partir de la activación del conflicto distributivo (Roberts, 2014: 27).⁷ Además, el problema de la redistribución continuó siendo prioritario en la agenda del FA, aun cuando desde la década de 1990 vivió un proceso de renovación ideológica y programática que lo llevó a moderarse (Yaffé, 2005; Lanzaro, 2011).

Por su parte, durante la segunda mitad de los años 2000, el actor sindical fortaleció su poder en el sistema político, luego de un largo período de debilitamiento desde la década de 1990. El movimiento sindical unificado, nucleado en el PIT-CNT, expandió sus afiliados y actuó con una alta cohesión, manteniendo un estrecho vínculo con el FA (Doglio, Senatore y Yaffé, 2004: 258; Antía 2014: 148-150), todo lo cual le permitió influir sobre la agenda y el trámite de las reformas laborales.

Las organizaciones empresariales se opusieron a las reformas impulsadas por considerar que generaban un desequilibrio en favor de los trabajadores. Sin embargo, su capacidad de influencia sobre las normas laborales fue escasa, en buena medida por su bajo poder instrumental. Los empresarios en Uruguay cuentan con una estructura organizacional compleja y dispersa, que incluye múltiples entidades de primer y segundo grado, pero carecen de una organización de cúpula que nuclea a las distintas organizaciones empresariales, lo cual les confiere un débil poder a nivel intersectorial (Rodríguez et al., 2010: 143; Dirigente de la Cámara de la Construcción del Uruguay, comunicación personal, 2014).

La ausencia de una organización centralizada que fuera capaz de representar el conjunto de los intereses empresariales, dificultó en general, la acción colectiva de los empresarios en oposición a las reformas laborales propuestas durante los gobiernos del FA. De todas formas, el empresariado intensificó la articulación gremial para delinear acciones conjuntas ante las iniciativas de reforma laboral, a partir de la realización de reuniones periódicas entre las 24 cámaras empresariales.

7 Debe advertirse que en los últimos años el FA ha vivido un proceso de transformaciones que lo llevó a profesionalizarse y a alejarse en cierta medida, de la movilización social, aunque de todas formas conserva un conjunto de características que lo acercan a la categoría de “partido orgánico de masas” (Lanzaro 2011; Levitsky y Roberts, 2011: 14).

riales, en un espacio informal conocido como la “Intercameral” (Rodríguez et al., 2010: 144; dirigente de la Cámara de la Construcción del Uruguay, comunicación personal, 2014).

Las gremiales empresariales tampoco lograron construir alianzas estables con otros actores del sistema político. La ausencia de un partido de derecha “convencional” llevó a que los vínculos con los partidos de centro-derecha y legisladores individuales no fuera una fuente de influencia tan eficaz como la que se hubiese establecido con un partido de derecha cuya base de apoyo principal se encuentra en el empresariado (como es la experiencia de Chile). En su lugar, si bien los partidos tradicionales de Uruguay –el Partido Colorado y el Partido Nacional–, se opusieron a las políticas laborales propuestas por el FA, lo hicieron de forma menos decidida que los partidos de derecha chilenos. Eso es atribuible, además, a que los partidos tradicionales uruguayos tenían un posicionamiento ideológico menos conservador y un contingente legislativo inferior que sus pares chilenos.

Finalmente, el relacionamiento entre las gremiales empresariales y el Poder Ejecutivo no se constituyó, durante este período, en una fuente de poder y de influencia del empresariado sobre la tramitación de las políticas laborales. En general, no se establecieron modalidades de consulta institucionalizadas entre ambos, como se registraron en Chile (Fairfield, 2010: 52-53, 2015: 79-80). De hecho, los espacios institucionales que contaban con participación empresarial incorporaron también al actor sindical.

El escaso poder instrumental de los empresarios uruguayos condujo a que estos tuvieran poca influencia durante el proceso de discusión y aprobación de la *Ley de Negociación Colectiva*. Dicha ley recogió mayormente las preferencias del partido de gobierno y del PIT-CNT, al consagrar disposiciones tales como la primacía del mayor nivel de negociación por sobre los niveles descentralizados, la obligación de negociar de las partes y la ausencia de regulación de las organizaciones sindicales y del derecho de huelga.

El gobierno hizo concesiones que contemplaron las preferencias de las organizaciones empresariales únicamente en algunos aspectos de menor relevancia.⁸ Pero las modificaciones no contemplaron las demandas más sustantivas de los empresarios, como la preferencia por una negociación colectiva de carácter voluntario o el estableci-

8 Tal fue el caso del retiro del capítulo de ocupaciones del proyecto de ley –aunque siguió en pie por la vigencia del decreto–; la introducción del deber de preservar la confidencialidad de la información intercambiada entre empresarios y trabajadores; el establecimiento de que la negociación de condiciones de trabajo tendría lugar en ámbitos bipartitos y no tripartitos; y la incorporación de la cláusula de paz para los asuntos acordados (Cámara de Representantes, 2007).

miento de una mayor regulación de los sindicatos (Cámaras Empresariales 2009; Asesor de la Cámara de Industrias, comunicación personal, 2014).

Ante la imposibilidad de influir en el diseño de las reformas laborales, dos de las gremiales empresariales más poderosas, acompañadas por una organización internacional (la Organización Internacional de Empleadores) presentaron una queja ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT para impugnar la *Ley de Negociación Colectiva* en el sector privado, que era entonces debatida en el Parlamento. En su resolución, la OIT estableció una serie de recomendaciones que atendieron varios de los reclamos del sector empresarial, pero no se tradujeron en modificaciones sustantivas de la institucionalidad laboral vigente.

El empresariado uruguayo, cuyo poder instrumental ha encontrado limitaciones, intentó suplir esas carencias apelando a un recurso externo. De esa forma, el sector empleador logró fortalecer su posición en el debate doméstico y reabrir transitoriamente la discusión sobre la *Ley de Negociación Colectiva* del sector privado ya aprobada, aunque sin resultados mayores.

En suma, la distribución de recursos de poder, pautada entre un partido de gobierno que cuenta con mayoría parlamentaria y una postura favorable al fortalecimiento de los derechos colectivos de los trabajadores, y una central sindical revigorizada, configuraron un cuadro de situación en el que el empresariado no consiguió frenar los cambios en el plano laboral, a diferencia de los que sucedió en Chile.

CONCLUSIONES

El análisis realizado mostró que en dos de las democracias consolidadas de la región gobernadas por partidos de centro-izquierda existe una fuerte disparidad en materia de políticas laborales, la cual puede ser explicada mediante un análisis que considere fundamentalmente la distribución de poder en ese sector. Las opciones de política y su viabilidad no son una expresión simple de la ideología o de la voluntad de los gobiernos, así como tampoco de las preferencias de los actores sindicales o empresariales, sino que se encuentran fuertemente condicionadas por configuraciones de poder político.

Mientras Chile adoptó reformas de los derechos colectivos del trabajo de carácter marginal durante el período 1990-2010, y de tono moderado en 2016; Uruguay procesó un conjunto de reformas significativas, especialmente en el período 2005-2010.

La explicación de las diferencias en las trayectorias de esos países y dentro de ellos, debe buscarse en la distribución de recursos de poder sectorial. Como se argumentó y mostró a lo largo del análisis de los

distintos procesos de reforma, la suerte y profundidad de las mismas estuvo condicionada por las fuentes de poder de las élites económicas y el contrapeso que ofrecieron las organizaciones que representan los intereses de los sectores sociales medios y bajos. Esas configuraciones generaron diferentes capacidades de influencia para los actores sociales y políticos en el proceso de reforma de las políticas laborales.

La comparación entre Chile y Uruguay mostró que las izquierdas gobernantes tienen oportunidad de impulsar políticas redistributivas cuando operan en un marco de cierto balance de poder sociopolítico, aunque también son compatibles con la ausencia de avances redistributivos cuando existe una fuerte concentración del poder de las élites económicas sin que haya un contrapeso de los sectores bajos y medios.

De esa forma, el análisis realizado puede contribuir a refinar las clasificaciones de las izquierdas gobernantes en América Latina en las últimas décadas. Distintos estudios ubican a las izquierdas de Uruguay y de Chile dentro de una misma categoría, que denominan, alternativamente, como izquierdas “moderadas” (Weyland, Madrid y Hunter, 2010), “socialdemócratas” (Lanzaro, 2011) o “social-liberales” (Levitsky y Roberts, 2011). Aunque con matices, esas clasificaciones subrayan que dichas izquierdas optaron por la democracia liberal y propusieron reformas en las que “combinaron la ortodoxia macroeconómica con una inversión en política social orientada a reducir las desigualdades, mejorando la calidad de vida de los sectores de menores ingresos, y expandiendo los derechos sociales de ciudadanía” (Levitsky y Roberts, 2011: 400-402).

Sin embargo, como señalan Cook y Blazer (2013) esos países debieran ser ubicados en tipos diferentes si se amplía el repertorio de las políticas públicas consideradas, y se incluye el análisis de las políticas laborales que afectan el núcleo de los intereses de las élites económicas, así como la capacidad de organización y negociación de los trabajadores. Según ese criterio, la centro-izquierda gobernante en Chile corresponde a un subtipo más moderado que el de la centro-izquierda gobernante en Uruguay.

En suma, el artículo planteó un análisis de las condiciones políticas que facilitan la reforma de las políticas redistributivas, en este caso laborales, en democracias consolidadas y altamente desiguales. Más allá de los casos nacionales, la perspectiva analítica que aquí se propuso puede resultar útil para comprender la interacción entre los legados de políticas, la distribución de recursos de poder y los procesos de reforma, a modo de considerar las trayectorias de cambio que posiblemente se produzcan en distintas arenas de políticas redistributivas y que afecten los intereses de las élites económicas en otros países de América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvaredo, F., Atkinson, T., Piketty, T., Saez, E. y Zucman, G. 2016 *The World Wealth and Income Database*. Recuperado de http://wid.world/world/#sptinc_p99p100_z/US;FR;DE;CN;ZA;GB/last/eu/k/p/yearly/s/false/4.8255/30/curve/false
- Antía, F. 2014 *La dinámica política de la redistribución en Chile y Uruguay en los años 2000*. (tesis de grado). Universidade Estadual de Rio de Janeiro.
- Bachelet, M. 2008 “Contigo mejor país. Contigo vamos por más”. Mensaje Presidencial 21 de mayo, Congreso Nacional de Chile: Santiago de Chile. Recuperado de <https://www.yumpu.com/es/document/view/384602/discurso-presidencial-2008>.
- Cámaras Empresariales 2009 *Resumen ejecutivo de la posición del sector empresarial respecto del proyecto de ley de negociación colectiva, 2009*. Recuperado de www.ciu.com.uy/downloads/2009/Negociación_Colectiva1.pdf
- Cámara de Diputados 2016 *Modernizar el sistema de relaciones laborales, introduciendo modificaciones al Código del Trabajo*. Recuperado de https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10248
- Cámara de Representantes 2007 *Inspectores, negociación colectiva, convenios ratificados con la OIT*. (Versión Taquigráfica N° 923). Comisión de Legislación del Trabajo: Montevideo.
- Cámara de Senadores (28 de noviembre) 2000 *Mensaje presidencial*. (Sesión 13, Legislatura 343), Santiago de Chile: Cámara de Senadores.
- Ciper Chile. (29 de agosto) 2015 “José Luis Ugarte. Reforma Laboral: “El proyecto es un retroceso para el mundo sindical”. Recuperado de <http://ciperchile.cl/2015/09/29/reforma-laboral-el-proyecto-es-un-retroceso-para-el-mundo-sindical/>
- Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad (CAP) 2008 *Informe final: Hacia un Chile más justo: Trabajo, Salario, Competitividad y Equidad Social*. Disponible en <<http://tinyurl.com/cecamjw>>, Santiago de Chile: CAP.
- Cook, M. 2007 *The Politics of Labor Reform in Latin America, Between Flexibility and Rights* (University Park, Pennsylvania: Penn State Press).
- Cook, M. y Bazler, J. 2013 *Bringing unions back in: Labour and left governments in Latin America* (Nueva York: Cornell University).
- Diario Financiero (2 de mayo) 2007a “Gobierno buscaría fortalecer negociación colectiva por vía de sindicatos interempresas” (Santiago de Chile). Recuperado de <https://www.df.cl>

- Diario Financiero* (28 de mayo) 2007b “Trabajo apura el tranco para legislar ampliación de la negociación colectiva” (Santiago de Chile). Recuperado de <http://www.dt.gob.cl/1601/w3-article-94676.html>
- Diario Financiero* (11 de julio) 2007c “Salieron de la mesa de negociación colectiva. Santiago de Chile”. Recuperado de <http://www.dt.gob.cl/1601/w3-article-94676.html>
- Diario Financiero* (29 de diciembre) 2008 “Gobierno aplaza discusión de AFP estatal y negociación colectiva” (Santiago de Chile). Recuperado de <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/gobierno-aplaza-discusion-de-afp-estatal-y-negociacion-colectiva/> 2008-12-29/134600.html
- Dirección del Trabajo 2009 *Negociación colectiva en Chile. La debilidad de un derecho imprescindible* (Santiago de Chile: Dirección del Trabajo).
- Dirección del Trabajo 2013 *Anuario estadístico* (Santiago de Chile: Dirección del Trabajo).
- Doglio, N., Senatore, L. y Yaffé, J. 2004 “Izquierda política y sindicatos en Uruguay (1971-2004)” en Lanzaro, J. (coord.) *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno* (Montevideo: Instituto de Ciencia Política/Editorial Fin de Siglo).
- Durán, G. y Kremerman, M. 2015 *Sindicatos y Negociación Colectiva. Panorama Estadístico Nacional y Evidencia Comparada* (Santiago de Chile: Fundación Sol).
- El Desconcierto* (26 de marzo) 2016 “Carta abierta de académicos: La Reforma Laboral es un retroceso en los derechos del mundo sindical” (Santiago de Chile). Recuperado de <http://www.eldesconcierto.cl/debates-y-combates/2016/03/26/carta-abierta-de-academicos-la-reforma-laboral-es-un-retroceso-en-los-derechos-del-mundo-sindical/>
- El Mostrador* (22 de Junio) 2015 “Valdés pone lápida a negociación ramal pero afirma que ‘el fin al reemplazo en huelga es fundamental en esta legislación’” (Santiago de Chile). Recuperado de <http://www.elmostrador.cl/mercados/2015/06/22/video-la-entrevista-al-ministro-de-hacienda-rodrigo-valdes-en-tolerancia-cero/>
- El Mostrador* (23 de marzo) 2016 “Reforma Laboral, el nuevo triunfo de la ‘cocina’ del Senado” (Santiago de Chile). Recuperado de <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/03/23/reforma-laboral-el-nuevo-triunfo-de-la-cocina-del-senado>

- Emol* (14 de septiembre) 2000a “Gobierno confía en avance de Reformas Laborales en el Congreso” (Santiago de Chile). Recuperado de <http://www.emol.com/noticias/economia/2000/09/14/32585/gobierno-confia-en-avance-de-reformas-laborales-en-el-congreso.html>, consultado el 2 de marzo de 2011.
- Emol* (17 de noviembre) 2000b “Gobierno envía hoy sin urgencia proyecto de Reformas Laborales al Congreso” (Santiago de Chile). Recuperado de <http://www.emol.com/noticias/economia/2000/11/17/38592/gobierno-envia-hoy-sin-urgencia-proyecto-de-reformas-laborales-al-congreso.html>
- Emol* (7 de julio) de 2001 “La ‘Muñeca’ de Boeninger” (Santiago de Chile). Recuperado de <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id=%7Bb11e0d24-28a5-402e-a390-657525938c97%7D>
- Emol* 2009 “Elecciones 2010” (Santiago de Chile). Recuperado de <http://www.emol.com/especiales/2009/nacional/presidenciales2009/congreso.asp>
- Emol* (18 de noviembre) 2013a “Elecciones 2013” (Santiago de Chile). Recuperado de <http://www.emol.com/especiales/2013/actualidad/nacional/carrera-presidencial/hemiciclo-senadores.asp>
- Emol* (18 de noviembre) de 2013b “Elecciones 2013” (Santiago de Chile). Recuperado de <http://www.emol.com/especiales/2013/actualidad/nacional/carrera-presidencial/hemiciclo-diputados.asp>
- Ermida, Ó. 2006 “La nueva legislación laboral uruguaya” en *IUS Labor*, 4, 1-9.
- Fairfield, T. 2010 “Business Power and Tax Reform: Taxing Income and Profits in Chile and Argentina” en *Latin American Politics and Society*, 52(2) 37-71.
- Fairfield, T. 2015 *Private Wealth and Public Revenue: Business Power and Tax Politics in Latin America* (New York: Cambridge University Press).
- Fazio, H. 1997 *Mapa actual de la extrema riqueza* (Santiago de Chile: Lom-Arcis).
- Frank, V. 2002 “The elusive goal in democratic Chile: reforming the Pinochet labor legislation” en *Latin American Politics and Society*, 44(1), 35-68.

- Garretón, M. 2012 *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile 1990-2010* (Buenos Aires: Editorial Arcis/CLACSO/Prospal).
- Haagh, L. 2002 "The Emperor's New Clothes: Labor Reform and Social Democratization in Chile" en *Studies in Comparative International Development*. 37(1), 86-115.
- Hacker, J. 2002 "Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State" en *Politics and Society*, 30, 277-325.
- Huber, E. y Stephens, J. 2012 *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America* (Chicago: University of Chicago Press).
- Huneus, C. 2001a *El régimen de Pinochet* (Santiago de Chile: Ed. Sudamericana).
- Huneus, C. 2001b *La derecha en el Chile después de Pinochet: el caso de la Unión Democrática Independiente* (Notre Dame: The Kellogg Institute, University of Notre Dame).
- Huneus, C. 2003 "A Highly Institutionalized Political Party: Christian Democracy in Chile" en Mainwaring, S. y Scully, T. (eds.) *Christian Democracy in Latin America, Electoral Competition and Regime Conflicts* (Stanford: Stanford University Press).
- ILO 2010 *Collective Bargaining: Negotiating for Social Justice High-level Tripartite Meeting on Collective Bargaining* (Génova: International Labour Organization).
- Korpi, W. 1985 "Power Resources Approach vs. Action and Conflict: On Causal and Intentional Explanations in the study of power" en *Sociological Theory*. 3(92), 31-45.
- Korpi, W. 1998 "The Iceberg of Power below the Surface: A Preface to Power Resources Theory" en O'Connor, J y Olsen, G. (comps.). *Power resources theory and the welfare state a critical approach: essays collected in honour of Walter Korpi* (Toronto: University of Toronto Press).
- La Tercera (31 de marzo) 2015a "Empresarios golpean la mesa en rechazo de la reforma laboral" (Santiago de Chile). Recuperado de <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2015/03/655-623354-9-empresarios-golpean-la-mesa-en-rechazo-de-la-reforma-laboral.shtml>
- La Tercera (4 de mayo) 2015b "Renovación Nacional critica reforma laboral con nuevo video" (Santiago de Chile). Recuperado de <http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/05/674-628133-9-renovacion-nacional-critica-reforma-laboral-con-nuevo-video.shtml>

- La Tercera* (22 de junio) 2016a “Cámara de Diputados aprueba veto a la reforma laboral” (Santiago de Chile). Recuperado de <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2016/06/655-686088-9-camara-de-diputados-aprueba-veto-a-la-reforma-laboral.shtml>
- La Tercera* (19 de junio) 2016b “Reforma laboral: Los escenarios de judicialización por grupos negociadores” (Santiago de Chile). Recuperado de <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2016/06/655-685742-9-reforma-laboral-los-escenarios-de-judicializacion-por-grupos-negociadores.shtml>
- Lanzaro, J. 2011 “Uruguay: A Social Democratic Government in Latin America. En Levitsky, S. y Roberts, K.” (edits.) *The Resurgence of the Latin American Left* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
- Levitsky, S. y Roberts, K. (edits.) 2011 *The Resurgence of the Latin American Left* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
- López, D. 2009 *El movimiento sindical en el gobierno de Michelle Bachelet: nuevas acciones y liderazgos* (Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert).
- López, D. 2010 “La agenda laboral del gobierno de Michelle Bachelet: subsidios y promesas” en *Análisis y propuestas* (Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert, Chile).
- López, R., Figueroa, E. y Gutiérrez, P. 2013 *La "parte del león": nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile* (Santiago de Chile: Universidad de Chile).
- Luna, J. 2010 “Segmented Party Voter Linkages in Latin America: The Case of the UDI” en *Journal of Latin American Studies* 42(2), 325-356.
- Luna, J. 2014 “¿Crisis de legitimidad en Chile? Movilizaciones sociales y sistema político” en Barrero, F., Jiménez, C., Luna, J. y Meléndez, C. *Movilización social y representación política en países de Latinoamérica, Colombia en perspectiva comparada con Chile y Perú* (Bogotá: Fundación Konrad Adenauer).
- Mardones, R. 2007 “Chile: todas íbamos a ser reinas” en *Revista de Ciencia Política*. 27, 79-96. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Marzi, D. y Ugarte, J. (7 de junio) 2016 “Columna: El mito de la titularidad sindical” en *The Clinic Online*. Santiago de Chile. Recuperado de <http://www.theclinic.cl/2016/06/07/columna-el-mito-de-la-titularidad-sindical/>
- Navia, P. 2006 “Three’s Company: Old and New Alignments in Chile’s Party System” en Oppenheim, L. y Borzutzky, S. (edits.) *After Pinochet: the Chilean Road to Democracy and the Market* (Gainesville: University Press of Florida).

- Panebianco, A. 1990 *Modelos de partido* (Madrid: Alianza Editorial).
- Picazo, I. 2003 “Chile” en Alcántara, M. y Freidenberg, F. (coords.) *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur* (México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral).
- Plá, A. 1999 *Curso de Derecho Laboral*, t. 4 (Montevideo: Editorial Idea).
- Posner, P. 2008 *State, Market, and Democracy in Chile: the Constraint of Popular Participation* (New York: Palgrave MacMillan).
- Pribble, J. 2008 *Protecting the Poor: Welfare Politics in Latin America's Free Market Era*. (tesis de doctorado). University of North Carolina: Chapel Hill, North Carolina.
- Programa de Gobierno de Bachelet 2005 *Estoy contigo, 2006-2010* (Santiago de Chile).
- Programa de Gobierno de Bachelet 2013 *Chile de todos, 2014-2018* (Santiago de Chile).
- Pucci, F., Nión, S. y Ciapessoni, F. 2012 *La negociación colectiva y los actores sociales en un gobierno de izquierda. Conflictos, consensos y resultados* (Montevideo: Universidad de la República).
- República de Chile (24 de diciembre) 2014 *Mensaje de S.E la Presidenta de la República con el que se inicia proyecto de ley que moderniza el sistema de relaciones laborales, introduciendo modificaciones al Código del Trabajo* (Santiago de Chile: Secretaría General de la Presidencia).
- Roberts, K. 1998 *Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru* (Stanford: Stanford University Press).
- Roberts, K. 2011 “Chile. The Left After Neoliberalism” en Levitsky, S. y Roberts, K. (edits.) *The Resurgence of the Latin American Left* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
- Roberts, K. 2012 *The Politics of Inequality and Redistribution in Latin America's Post-Adjustment Era* (Helsinki: UNU-WIDER).
- Roberts, K. 2014 *Changing Course in Latin America: Party Systems in the Neoliberal Era* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Rodríguez, J., Cozzano, B. y Mazzuchi, G. 2010 *Relaciones Laborales y Modelo de Desarrollo, edición ampliada* (Montevideo: Universidad Católica del Uruguay).
- Stephens, J. 1979 *The Transition from Capitalism to Socialism* (London: MacMillan).
- Schneider, B. 2004 *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America* (New York: Cambridge University Press).
- Segovia, C. y Gamboa, R. 2012 “Chile: El año en que salimos a la calle” en *Revista de Ciencia Política*, 32(1), 65-85.

- Senatore, L. 2008 *Políticas públicas laborales y sindicalismo. Uruguay 1992-2007* (Montevideo: Universidad de la República).
- Sepúlveda-Malbrán, J. y Vega-Ruiz, M. 1997 *Las relaciones laborales: desafío para el sindicato* (Lima: OIT).
- Silva, E. 2002 “Capital and the Lagos Presidency: Business as Usual?” en *Bulletin of Latin American Research*, 12(3), 339-357.
- Vejar, D. 2012 “Tendencias de un sindicalismo fracturado. Sindicalismo autoritario vs. sindicalismo movimientista” en *Actuel Marx Intervenciones*, 13, 93-115.
- Von Bülow, M. y Bidegain, G. 2015 “It Takes Two to Tango: Students, Political Parties, and Protest in Chile (2005–2013)” en Almeida, P. y Cordero, A. (edits.) *Handbook of Social Movements across Latin America* (Berlín: Springer).
- Weyland, K., Madrid, R. y Hunter, W. 2010 “The Policies and Performance of the Contestatory and Moderate Left” en Weyland, K., Madrid, R. y Hunter, W. (edits.). *Leftist Government in Latin America: Successes and Shortcomings* (New York: Cambridge University Press).
- Yaffé, J. 2005 *Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay* (Montevideo: Linardi y Risso).

Segunda sección

**BALANCE Y TRANSFORMACIONES
RECIENTES DE LAS POLÍTICAS
SOCIALES EN CONTEXTOS
NACIONALES**

Enrique Valencia Lomelí

COALICIÓN REFORMISTA DE MERCADO Y TRANSFORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES EN MÉXICO (1985-2017)

LOS ACUERDOS HISTÓRICOS del régimen de bienestar mexicano han experimentado conmociones económicas, políticas y sociales desde la década de 1980. Esto ha llevado a lo que hemos llamado dualismo institucionalizado (Barba y Valencia, 2013). Decíamos en Valencia (2013: 23):

En síntesis, podemos concluir que en lugar de encontrar una simple residualización liberal del régimen de bienestar en México, la pintura es más compleja: por una parte aparece efectivamente mercantilización en el campo de pensiones, reforma laboral reciente (2012) de tipo flexible y desarrollo notable del polo asistencial-liberal (transferencias monetarias condicionadas, acercamiento a pensiones básicas), pero por otra mayor segmentación y jerarquización del régimen a través de sus resortes “conservadores”: luchas por mantener las ventajas adquiridas o, como diría Esping-Andersen (1990: 27), los “diferenciales de estatus”. (...) Este encuentro de dinámicas, tensiones, es lo que ha permitido institucionalizar el viejo dualismo del régimen mexicano. Los esfuerzos reformadores liberales han sido así moldeados por las resistencias de los estatus adquiridos.

Además de lo analizado en el campo de la salud (Barba y Valencia, 2016), aquí profundizaremos en la presencia de coaliciones pro-mer-

cado en la política económica y las políticas sociales, en especial en el campo de las pensiones entre 1985 y 2016.

Las transformaciones del régimen de bienestar mexicano en los últimos tres decenios (1985-2016) han interactuado con una modificación profunda de la economía nacional. Desde la década de 1940 hasta la mitad de la de 1980, la economía política podría entenderse como *reformismo industrializador* con políticas económicas de intervención selectiva del Estado y con propuesta adicional de un desarrollo estabilizador (prioridad en el crecimiento industrializador con estabilidad de precios). Esta economía política favoreció la consolidación de un capitalismo de industrialización tardía dependiente. Incorporadas a este reformismo industrializador se montaron políticas sociales centradas en la seguridad social (incompleta y segmentada) y en débiles políticas de asistencia (Barba y Valencia, 2013).

A partir de 1985, después del agotamiento del esquema sustitutivo, se fue transformando la economía política hacia un *reformismo de mercado* (1985-2016) con políticas económicas de retiro parcial del Estado y de reformulación de su papel en la economía, y de estancamiento estabilizador (prioridad en la estabilidad de precios y abandono del objetivo prioritario del crecimiento). Esta economía política favoreció la generación de una industrialización orientada a las exportaciones, un capitalismo de “subcontratación internacional” (Bizberg, 2015). El impulso al mercado interno dejó de ser prioridad en el marco de una exteriorización creciente de la economía nacional. El reformismo de mercado irrumpió también en la esfera de las políticas sociales, reformó algunas instituciones sociales desde enfoques mercantiles (subsidios de precios, pensiones y vivienda especialmente), frenó el crecimiento de la seguridad social (aún más segmentada) e impulsó nuevas políticas de intervención focalizada en los hogares pobres (Valencia, 2013).

En este trabajo nos centraremos en la economía política de los principales cambios en las políticas sociales en el período del reformismo de mercado y su huella en las reglas centrales del régimen de bienestar mexicano. Nos ajustaremos al caso de las pensiones para mostrar el encuentro (conflictivo) entre coaliciones pro-mercado durablemente articuladas, inercias históricas, actores que institucionalizan sólidamente sus intereses y acciones colectivas. Sin consenso en un proyecto universalista, este encuentro ha favorecido la consolidación de inercias dinámicas fragmentadas, con beneficios (decrecientes en algunos casos, crecientes en otros) para trabajadores formales, afirmación de capas privilegiadas y débiles instituciones para los sectores excluidos de la seguridad social y en pobreza.

DÉBIL DESEMPEÑO SOCIOECONÓMICO CON PERSISTENTE NARRATIVA REFORMISTA (DE MERCADO)

Frente a diversos cambios y vaivenes en América Latina, una característica de la economía política mexicana en los últimos tres decenios ha sido su persistencia en las reformas vinculadas al Consenso de Washington y en la narrativa de centralidad del mercado (Valencia, 2016b). Esta característica de la economía política mexicana sobresale aún más cuando se analiza el pobre desempeño de la economía en relación con el dinamismo económico y el bienestar social prometido. Entre 1985 y 2014 el PIB per cápita apenas creció 0.9 % en promedio anual, mientras que en el período 1961-1984 lo había hecho en prácticamente 3 %¹. Comparado consigo mismo (otros períodos) o con otras economías² el dinamismo mexicano del reformismo de mercado ha sido muy débil.

El desempeño social ha sido frágil si tomamos en cuenta los indicadores de pobreza y desigualdad: podríamos señalar que México vive una *estabilidad perversa*. De acuerdo con el indicador de la pobreza de ingresos de 2014, está prácticamente en el punto de partida de 1992³, después de subidas y bajadas (Coneval, 2015); la desigualdad de ingresos, entre 1984 y 2014, se incrementó ligeramente⁴.

A pesar del débil dinamismo económico y de la permanencia en altos niveles de pobreza y desigualdad, la economía política mexicana ha sostenido su trayectoria de reformas de mercado; la narrativa adjunta a ellas se enuncia como exitosa. Los logros que invocan los promotores de estas reformas son la llamada estabilidad macroeconómica (cuentas públicas, cuentas externas y precios) y la apertura económica. Por una parte, cuando se habla de macroeconomía sana a partir de las reformas de mercado, la operación mental implica sustraer al crecimiento de la macroeconomía; y el *indicador-madre* aducido es la reducción de la inflación, llevada de los altos niveles en la década de 1980 hasta un dígito en la primera década de 2000 (4.7 %)⁵ y ya en 2015 hasta 2.7 %. Por otra parte, se destaca el quiebre del pro-

1 Cálculo propio a partir de los *World Development Indicators* (wbi) de WB (2016).

2 Otros países con arranque semejante al mexicano en 1985 crecieron casi al doble, Brasil 1.6 % en promedio anual, o cinco veces más Corea del Sur 5.3 %. Cálculo propio a partir de wb, 2016.

3 En 1992, 53.1 % en pobreza de ingresos; en 2014, 55.1 % (Banegas, 2016: 98). Si tomamos el indicador oficial de 2014, la población con menores ingresos a la línea de bienestar fue de 53.1 % (Coneval, 2015).

4 En el período de las reformas, la desigualdad medida con el coeficiente de Gini del ingreso per cápita de los hogares, pasó de 0.49 en 1984 a 0.51 en 2014 (Cortés y Vargas, 2017: 49).

5 Cálculos propios a partir de wb, 2016.

teccionismo mexicano y la apertura económica comercial, financiera y de inversiones. Aquí el indicador preferido es el incremento notable del comercio, con el que México se ha convertido en una de las principales economías exportadoras (e importadoras)⁶. La economía mexicana es presentada así, como abierta y con estabilidad “macro-económica”; por ello supuestamente exitosa no obstante la ausencia de dinamismo económico.

Esta preferencia por el estancamiento estabilizador y el aperturismo ha sido sostenida consistentemente por actores relevantes en la economía política mexicana de los últimos 30 años. El enfoque del estancamiento estabilizador no camina solo, dirigido por una mano invisible; lo sostienen sistemáticamente actores reunidos en coaliciones promotoras con poder de decisión (Valencia, 2016a). No es propósito de este texto hacer una presentación exhaustiva de coaliciones pro mercado. Nos remitimos a la construida por *tecnócratas*, que han devenido *tecnopolíticos* (Domínguez, 1997), y que han gobernado la economía nacional desde los años ochenta,⁷ independientemente del partido en el gobierno, de manera consistente, un grupo de economistas se ha mantenido al frente de las instituciones económicas de Estado más poderosas (el Banco de México, BdeM,⁸ y la Secretaría de Hacienda, SHCP⁹) y ha construido un “campo de poder transexenal” (Salas Porras, 2014). El núcleo central de este grupo comparte algunos rasgos: se formaron laboralmente en las instituciones financieras públicas, especialmente en el banco central; académicamente sobre todo, en el ITAM y en posgrados de instituciones académicas de los EE. UU.,

6 De una débil tasa de exteriorización (exportaciones más importaciones) de 20 % del PIB en 1960, que se mantuvo prácticamente hasta el inicio de la apertura comercial en 1985 (26 %), se pasó a una fuerte exteriorización (66 % en 2014). Cálculos propios con datos de WB, 2016.

7 No se desconoce en este trabajo el peso de los presidentes de la República en México, en concreto de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo para la formación del grupo de economistas clave en las reformas económicas de México desde 1985. Decidimos concentrarnos en los dirigentes de las principales instituciones que diseñan y controlan operativamente la política económica.

8 Banco central que ha permanecido en la estabilidad en este periodo estudiado con sólo tres dirigentes.

9 La SHCP ha tenido doce trece secretarios, de los que únicamente mencionaremos con detalle nueve diez (Jesús Silva Herzog fue el secretario de la crisis de 1982 en el gobierno de Miguel de la Madrid hasta junio de 1986; Jaime Serra Puche sólo fue secretario durante 28 días, al inicio del gobierno de Ernesto Zedillo y durante la explosión de la crisis de 1994; y José Antonio Meade lo ha sido en dos ocasiones).

y regresaron (o se incorporaron) a labores docentes, de investigación o de dirección académica en el ITAM (ver cuadro 1).¹⁰

No se trata de un grupo creado improvisadamente: la vinculación entre el BdeM y el ITAM se fortaleció en los años sesenta; la UNAM no era el semillero que buscaban los economistas del banco central, proclives a enfoques más conservadores (Babb, 2003: 182). El banco central empezó a incorporar estudiantes y egresados del ITAM¹¹, a apoyarlos con becas de posgrados en universidades estadounidenses y a recontratarlos a su regreso, quienes incorporados como docentes en el ITAM formarían a su vez nuevos economistas.

Un protagonista en este período fue Leopoldo Solís, muy apreciado por ex alumnos y antiguos compañeros de trabajo (ver los trabajos incluidos en Cárdenas y Zabudovzky, 2012). Egresado originalmente de la UNAM estudió posgrado en economía en Yale con beca del BdeM por impulso de Rodrigo Gómez (Solís, 2012: 17); a su regreso se incorporó al Banco de México y fue profesor de economía en El Colegio de México y en el ITAM (Solís, 2012); claramente, no en la UNAM. A Solís (1983: 168) le preocupaba “la casi total ausencia, hasta fechas muy recientes, de la aplicación del instrumental analítico propio de la economía moderna al análisis económico en general, inclusive de la política económica”. A partir de sus actividades académicas incorporó algunos jóvenes al banco central y después los impulsó a estudiar posgrados en E. U. Fue el caso de Francisco Gil Díaz a quien le dijo: “Te vas a ir a estudiar economía a la Universidad de Chicago; te vas a ir a Chicago porque estoy sembrando economistas por todos lados y soy amigo de Arnold Harberger, y si le escribo yo una carta para que te acepte, te va a aceptar” (Gil Díaz, 2012: 42). Se fue convirtiendo así, como dice Gil Díaz (2012: 43), en “formador de economistas” con enfoque neoclásico. Leopoldo Solís no sólo se centró en los jóvenes itamistas: a otros que conocía en su calidad de funcionario, también los promovía. Fue el caso de Guillermo Ortiz, a quien recomendó estudiar en la Univer-

10 Salas Porras (2014: 291-294) generó para el período 1988-2014 una base de datos con 127 funcionarios que ocuparon puestos relevantes en la Administración Pública “desde los que se idearon e impulsaron el conjunto de reformas de corte neoliberal”; destacó a 22 “funcionarios clave” que han participado en posiciones de alto nivel, 14 de ellos pasaron por las aulas del ITAM en los estudios de licenciatura. Aquí destacamos que el núcleo más estrecho de este grupo de funcionarios clave, los que han pasado por el BdeM y la SHCP, no sólo iniciaron en su mayoría los estudios universitarios en el ITAM sino que regresaron a su *alma mater* (o se incorporaron) para formar economistas de corte neoclásico.

11 Babb (2003: 264) destaca que este Banco no sólo influyó en la fundación del ITAM sino que desde la dirección del contador Rodrigo Gómez (1952-1970) impulsó otros programas para economistas.

sidad de Stanford (Ortiz, 2012: 48) e incluso del luego presidente Ernesto Zedillo a quien impulsó para estudiar en Yale (Zedillo, 2012: 53).

Los últimos cuatro gobernadores del Banco de México o son egresados de economía del ITAM (tres) o tienen experiencia académica de diverso grado en esta institución universitaria (desde docentes hasta miembros de la Junta de Gobierno); de los últimos diez secretarios de Hacienda (desde 1986 y sin contabilizar a Jaime Serra Puche, secretario por menos de un mes en 1994), ocho de ellos proceden del ITAM (la mayoría, siete, de economía) (ver cuadro 1). Así se puede afirmar que para estas dos instituciones clave, la formación en el ITAM se ha convertido en un requisito fundamental (o regla no escrita) en el período del *reformismo de mercado*. Sin el *pedigrí* del ITAM, difícilmente se accede a las instituciones económicas centrales del Estado mexicano en este período.¹²

Se generó de esta manera una relación en espiral, una especie de *tecnored*, originada desde una institución del Estado (Babb, 2003): economistas con enfoque de mercado se asocian a un centro de pensamiento (ITAM¹³) y movilizan jóvenes inicialmente hacia la(s) institución(es) de Estado y posteriormente hacia centros de pensamiento de la “economía moderna” de los E. U.; estos jóvenes se forman en el “instrumental analítico de la economía moderna” (Solís, 1983: 168), se asocian a nuevas redes de pensamiento, regresan a fortalecer la comunidad epistémica en el centro de pensamiento, y se incorporan a las instituciones con más poder de decisión a promover nuevas políticas económicas y sociales.

Sin embargo, no todo es de creación solamente nacional (Babb, 2003; Romero Sotelo, 2011). Tanto Rodrigo Gómez como Leopoldo Solís, funcionarios del banco central en su momento, tenían contactos privilegiados en instituciones académicas de los E. U.; por otra parte, el Banco de México y el Conacyt no han sido los únicos financiadores de becas, otras personas e instituciones promotoras intervinieron.¹⁴

12 Esta regla no escrita se confirmó en septiembre de 2016 con el cambio de SHCP: dejó el cargo Luis Videgaray y regresó un *itamista*, José Antonio Meade Kuribreña quien posteriormente fue nombrado precandidato del PRI a la presidencia; y en noviembre de 2017 dejó el Banco de México otro *itamista*, Carstens y llegó un *itamista* más: Alejandro Díaz de León Carrillo.

13 La escuela de economía fue el germen de este Instituto (Romero, 2016); a ella nos referiremos en este trabajo. El ITAM se ha ido desarrollando y complejizando de tal manera que cuenta con 9 licenciaturas, 5 ingenierías, 14 maestrías y un doctorado en economía, con más de 230 profesores-investigadores y cerca de 5000 alumnos (ITAM, 2017).

14 Por ejemplo, en 1965, el economista de la Universidad de Chicago, Arnold Harberger, solicitó fondos a la Fundación Ford para estudiantes de posgrado; él fue el

De esta manera, procesos más complejos intervienen como señala Babb (2003: 27):

Estos tecnócratas formados en el extranjero suelen compartir un marco cognitivo común y un conjunto de suposiciones y directrices –en suma, una ideología común– con los formuladores extranjeros de políticas y con los financiadores internacionales. También tienen vínculos sociales con los formuladores estadounidenses de políticas y los funcionarios de organizaciones multilaterales no sólo desde sus días en la escuela de posgrado, sino también desde sus puestos anteriores dentro de organizaciones internacionales, con frecuencia el FMI. Un conjunto creciente de información sugiere que estos tecnócratas han sido el medio para impulsar reformas de liberalización en varios gobiernos del Tercer Mundo.

Cuadro 1

Economistas en instituciones centrales del Estado mexicano y sus redes (1985-2016)

Funcionario	Puesto	(L) Estudios licenciatura (P) Estudios posgrado	(P) Experiencia laboral (no exhaustiva) previa a puesto en México (EP-IFI) Experiencia (no exhaustiva) en empresas privada y organismos internacionales	Experiencia académica
Miguel Mancera Aguayo	Director y gobernador Banco de México (1982-1998)	(L) Economía ITAM (P) Doctorado Economía, Yale University	(P) Banco de México (EP-OI) Banco de Comercio (ahora BBVA Bancomer), 1953-1955 Asociación Mexicana de Cultura, A.C.* (patrocinadora del ITAM) de 1957 a 2007	Docente ITAM y Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA). Junta de Gobierno ITAM Doctor honoris causa ITAM 2012
Guillermo Ortiz Martínez	Secretario SHCP (29/XII/1994-4/I/1998) y Gobernador Banco de México (1998-2009)	(L) Economía UNAM (P) Doctorado Economía, Stanford University	(P) Banco de México, SHCP (EP-OI) Presidente Grupo Financiero Banorte (3/III 2011-2014), Presidente del Consejo Asesor de Grupo Financiero Banorte (2015), Consejero en ASUR, Comercial Chedraui, Vitro, <i>Weatherford International</i> (2010-). Consejero Senior del fondo de inversiones en energía <i>First Reserve</i> (desde 2016) Director Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) (1984-1988)	Docente ITAM, Colegio de México y Stanford University

contacto de Leopoldo Solís para que Francisco Gil estudiara en Chicago (Gil Díaz, 2012: 42) y recibió el Doctorado Honoris Causa del ITAM (2012). El ITAM mismo destaca como reconocimiento a sus egresados la Beca *Fullbright* (ITAM; 2016; Pedro Aspe y José Antonio Meade se encuentran entre ellos). Ver también la beca Rodrigo Gómez (Tello e Ibarra, 2012: 80).

POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI

Funcionario	Puesto	(L) Estudios licenciatura (P) Estudios posgrado	(P) Experiencia laboral (no exhaustiva) previa a puesto en México (EP-IF) Experiencia (no exhaustiva) en empresas privada y organismos internacionales	Experiencia académica
Agustín Guillermo Carstens Carstens	Secretario SHCP (XII/2006-9/XII/2009) y Gobernador Banco de México (2010-XI/2017)	(L) Economía ITAM (P) Maestría y doctorado economía en Chicago University	(P) Banco de México, SHCP (EP-OI) Director ejecutivo del FMI (1999-2000). Subdirector gerente FMI (VIII/2003-X/2006) Banco de Pagos Internacionales (XII/2017-)	Docente ITAM y Chicago University
Gustavo Petricioli Iturbide	Secretario SHCP (VI/1986-XI/1988)	(L) Economía ITAM (P) Maestría y Doctorado Economía en Yale University	(P) Banco de México, SHCP y sector financiero público	Docente ITAM Rector ITAM 1967 Junta de Gobierno ITAM (con estatua en ITAM)
Pedro Aspe Armella	Secretario SHCP (XII/1988-XI/1994)	(L) Economía ITAM (P) Doctorado en Economía Massachusetts Institute of Technology (MIT)	(P) ITAM, SHCP, INEGI, Secretaría de Programación y Presupuesto (EP-OI) Presidente Consejo Administración Volaris (III/2006-II-2011). Presidente de Casa de Bolsa <i>Evercore</i> (antes Protego, fundada por Aspe en 1996). Presidente del Consejo Asesor del fondo de inversiones <i>Discovery Americas I</i>	Director de Estudios Económicos en el ITAM, Docente ITAM y MIT. Doctor honoris causa del ITAM, 2009
José Ángel Gurriá Treviño	Secretario SHCP (5/I/1998-XI/2000)	(L) Economía UNAM (P) Maestría en Leeds University, Doctorado en Economía Harvard University	(P) Sector financiero público, SHCP y SRE (Secretario) (EP-OI) Secretario general de la OCDE (VI/2006-)	Docente ITESM
José Francisco Gil Díaz	Secretario SHCP (XII/2000-XI/2006)	(L) Economía ITAM (P) Doctorado en Economía Chicago University	(P) Banco de México, Secretaría de Presidencia, SHCP, ITAM (EP-OI) Director Avantel (1998-XII/2000), Presidente ejecutivo y director general de Telefónica Data México (II/2007-VI/2016), miembro Consejo Directivo Bolsa Mexicana de Valores (desde IV/2008), consejero independiente en Bancomer, consejero asesor de Chrysler	Docente en ITAM, Jefe Departamento Académico de Economía ITAM, Profesor emérito ITAM 1999. Doctor honoris causa del ITAM, 2009

Funcionario	Puesto	(L) Estudios licenciatura (P) Estudios posgrado	(P) Experiencia laboral (no exhaustiva) previa a puesto en México (EP-IFI) Experiencia (no exhaustiva) en empresas privada y organismos internacionales	Experiencia académica
Ernesto Javier Cordero Arroyo	Secretario SHCP (16-XII/2009-9-IX/2011)	(L) Actuaría ITAM (P) Maestría en Administración ITAM, Maestría en Economía Pensilvania University	(P) Sector financiero público, PAN, Secretaría Energía (SE), SHCP y S. Desarrollo Social (secretario)	Docente en ITAM, CIDE, Universidad Panamericana y Pensilvania University
José Antonio Meade Kuribreña	Secretario SHCP (9-IX/2011-XI/2012; IX/2016-XI/2017)	(L) Economía ITAM, Derecho UNAM (P) Doctorado en Economía en Yale University	(P) Sector financiero público, SHCP y SE (secretario)	Docente ITAM y UNAM
Luis Videgaray Caso	Secretario SHCP (XII/2012-IX/2016)	(L) Economía ITAM (P) Doctorado en Economía MIT	(P) SE y SHCP, gobierno del Estado de México, diputado federal, PRI (EP-OI) Director de Finanzas Públicas en Protego (1998-2005)	
José Antonio González Anaya	Secretario SHCP (XI/2017)	(L) Economía e Ingeniería Mecánica en MIT (P) Maestría y Doctorado en Economía en Harvard University	(P) Secretaría Técnica de la oficina de Presidencia (1991) SHCP (2002-2006) Subsecretario de Ingresos de la SHCP (2006-2012) Director del IMSS (2013-2015) Director de Pemex (II/2016-XI/2017) (EP-OI) Economista en Banco Mundial (1996-2000)	Docente e Investigador en Stanford University Invitado externo en diversos seminarios ITAM
Alejandro Díaz de León Carrillo	Gobernador Banco de México (XII/2017-)	(L) Economía ITAM (P) Maestría en Administración Yale University	(P) Banco de México (1991-2007) Vocal ejecutivo del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado (PENSIONISSTE) (2007-2011) SHCP (2011-2015) Director del Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) (2015-2016) Subgobernador del Banco de México (2017)	Docente en ITAM

Fuentes: Elaboración propia con datos de Babb (2003), Banco de México (sin fecha, a, b, c y d), Bloomberg (2016a, 2016b, 2016c y 2016d), Camp (2011), El Financiero (2017), Expansión (2011), Evercore (2012), First Reserve (2015), IMF (sin fecha), ITAM (2009, 2012, 2014 y 2016), OCDE (sin fecha), Salas Porras (2014), SHCP (2012, 2017), SEGOB (sin fecha).

* La Asociación Mexicana de Cultura, A. C. no es una empresa privada, pero en ella participaron empresarios que dieron origen al ITAM (Babb, 2003: 99-100; Romero Sotelo, 2016: 116-118).

Esta red de redes (o *tecnored* que articula pretensión de saberes técnicos, creencias comunes, tejido político e intereses privados) fue analizada en el caso mexicano (y de otros países con reformas económicas) desde la década de 1990.¹⁵ Lo notable es que después de dos severas crisis de la economía mexicana (1994-1995 y 2008-2009), en plenos procesos reformistas, la *tecnored* mantiene su vigencia y los tecnócratas mexicanos muestran una resiliencia considerable y una capacidad notoria para refrendar sus narrativas en medio de las crisis (Valencia, 2016b). Se mantienen como los funcionarios creíbles para “los mercados” y en una eficiente coalición promotora de políticas económicas y sociales.

En esta relación de espiral actúan también otras fuerzas poderosas, que fortalecen la resiliencia de esta coalición: la vinculación de este grupo con fuertes empresas privadas nacionales e internacionales, y con organismos internacionales (ver cuadro 1). La vinculación con el sector privado está inscrita en el código genético mismo del ITAM, institución académica impulsada por empresarios (en vinculación, sin embargo, con actores del Estado), inspirados por los economistas Ludwig von Mises y Friedrich von Hayek (Romero Sotelo, 2011, 2016). Los empresarios generadores del ITAM (inicialmente ITM)¹⁶ querían crear, de acuerdo a uno de sus fundadores, el banquero Aníbal de Iturbide, “una escuela de economía de donde egresarán los futuros hombres que manejarían la economía tanto privada como pública de México” (citado en Romero Sotelo, 2011: 36 y en Babb, 2003: 101). Uno de los fundadores de esta escuela de economía señalaba en 1946 que “Necesitamos economistas liberales, no contaminados con el intervencionismo del Estado y que defiendan nuestros intereses” (citado en Babb, 2003: 101).

No es el objetivo de este texto, realizar un análisis detallado del fenómeno de las “puertas giratorias” en México; para hacerlo se requiere un esfuerzo histórico notable (no sólo de historia reciente).¹⁷

15 Puede verse una síntesis de varios estudios internacionales al respecto en Babb (2003: 27-30). Más reciente es el excelente texto de Salas Porras (2014). Nuestro texto es un complemento y actualización de lo desarrollado por Babb y Salas Porras. Romero (2016) profundiza en los vínculos empresariales del origen del ITAM, en especial los banqueros Aníbal de Iturbide y Raúl Baillères (también en la industria minera).

16 Ver en Babb (2003: 99-100) y Romero Sotelo (2011: 33, 38-39) a los principales generadores de lo que sería posteriormente el ITAM a partir de 1965, aglutinados, la Asociación Cultural Mexicana en 1946 de donde surgirá el Instituto Tecnológico México (ITM). Ver también Romero Sotelo (2016).

17 Salas Porras (2014: 307-310) realiza un acercamiento más detallado a estas “puertas giratorias” mexicanas. Incluye la participación en consultorías privadas,

Aquí sólo destacamos este fenómeno de tránsito de miembros de la coalición entre Estado y empresas privadas. En el grupo (doce personas) que destacamos en el cuadro 1, encontramos nueve con fuertes vínculos nacionales e internacionales tanto privados como de instituciones multilaterales: en relación con los capitales privados, podemos encontrar vínculos de alto nivel entre este grupo y capitales bancarios, financieros, petroleros, transportistas, industriales y comerciales, de carácter nacional como internacional. Es notable que con los sectores privatizados desde los años ochenta existan nexos de este grupo *tecnopolítico*, que fue promotor de la privatización misma¹⁸: Aspe en aviación, Ortiz, Gil Díaz, Videgaray y el mismo Aspe en bancos y finanzas (bolsa e inversionistas), Ortiz en energía, Ortiz y Gil Díaz en otras industrias, Gil Díaz en comunicaciones (ver cuadro 1).

*Los tecnopolíticos devienen así una especie de tecnocapitalistas o tecnoempresarios*¹⁹, cortejados por empresas nacionales e internacionales, como lo muestra el fondo de inversiones en el sector energético *First Reserve* (2015) al destacar la importancia de Guillermo Ortiz como consejero en el marco de la reforma y privatización energéticas:

In this role, Mr. Ortiz is expected to leverage his wide network of energy relationships and experience in Mexico and Latin America to enhance First Reserve's portfolio and expertise in the region (*First Reserve*, 2015).

En esta relación de espiral interviene además la vinculación con organismos multilaterales financieros y de desarrollo: es el caso del FMI, donde Guillermo Ortiz y Agustín Carstens tuvieron actividades profesionales antes de llegar al BdeM como gobernadores, con José Antonio González Anaya, y de la OCDE, donde José Ángel Gurría ha sido su dirigente por 10 años (ver cuadro 1). Los *tecnopolíticos* y *tecnocapitalistas* se desenvuelven en cierto sentido a sus anchas en el ámbito de la tecnocracia financiera internacional y actúan como *tecnodiplomáticos*; incluso Agustín Carstens fue candidato a la dirección del FMI en 2011, ha tenido otras relevantes responsabilidades financieras internacionales y presentó su renuncia al Banco de México el 1 de

los asientos en consejos de corporaciones nacionales y extranjeras, las vinculaciones con "centros de pensamiento y fundaciones extranjeras" y la trayectoria en organismos internacionales.

18 No sólo este grupo. Un numeroso grupo de funcionarios, promotores de las reformas de mercado y de las privatizaciones, ha generado relaciones laborales y de negocios con empresas beneficiarias de dichas reformas (Salas Porras, 2014).

19 Sean ellos mismos socios inversionistas, altos funcionarios de empresas privadas o miembros de los consejos de administración o de asesores.

diciembre de 2016 tras ser nombrado Gerente General del banco de bancos centrales, el Banco de Pagos Internacionales con sede en Basilea, Suiza, renuncia que será efectiva a partir del 1 de diciembre de 2017 (Salas Porras, 2014, y Banco de México, sin fecha). De esta manera, se ha construido una “red de poder transexenal y transnacional en México” (Salas Porras, 2014: 282), con raigambre histórica (Babb, 2003; Romero Sotelo, 2011, 2016) y con vínculos históricos con tradiciones de Estado en México (Valencia y Aguirre, 1998).²⁰

En síntesis, si bien se han dado procesos de cambio político (alternancias) en estos tres decenios y el desempeño económico ha sido débil, la permanencia de la coalición de mercado, en forma de *tecnored*, en las instituciones económicas de Estado ha permitido sostener el impulso reformista de mercado, a pesar de las crisis y de los traspiés económicos.

LAS REFORMAS DE MERCADO EN LAS POLÍTICAS SOCIALES: EL CASO DE LAS PENSIONES

Efectivamente, como señalaba Aspe (1993: 56), el reformismo de mercado no podía dejar de lado las políticas sociales heredadas del reformismo industrializador. La vinculación entre reformas a las políticas económicas y reformas de las políticas sociales fueron estrechas; trabajaremos aquí sólo las pensiones contributivas.²¹ Al igual que las reformas económicas de mercado no se abrieron camino bajo una mano invisible, las reformas sociales de mercado rompieron esquemas de las viejas políticas sociales, empujadas por manos visibles articuladas en coaliciones promotoras (Valencia y Aguirre, 1998, Valencia, 2012, 2016a y 2016c). En las reformas pensionarias encontramos a un pequeño grupo de doce influyentes promotores del enfoque de mercado (ver cuadro 2) que comparten también formación (mayoritaria) o involucramiento (docencia) con un centro de creación de pensamiento (ITAM), articulación (mayoritaria) con instituciones académicas de los E.U. (sobre todo Chicago, Harvard y MIT), participación (posterior a las reformas) en instituciones financieras (BID) y organismos financieros internacionales (OCDE) y entrada en las “puertas giratorias” que llevan al sector privado vinculado estre-

20 En la época sustitutiva, dos corrientes de pensamiento se fueron consolidando en el aparato de Estado en relación a la redistribución: los *capitalizadores* (con propuestas centradas en la acumulación de capital y los *reformistas sociales* (centradas a su vez en la distribución del ingreso) (Solís, 1983).

21 Una visión más completa debería incluir las reformas de salud, con Julio Frenk (discutidas en Valencia, 2016a), las transferencias monetarias condicionadas (discutidas en Valencia, 2016c), con José Gómez de León además de Santiago Levy, y las pensiones no contributivas.

chamente con intereses en el campo de las reformas sociales proyectadas (sector bancario, nuevo sector de administradores privadas de fondos, sector asegurador).

Participantes en la coalición promotora de políticas sociales vinculadas a los mercados, se trasmutarán en actores privados en el espacio mercantil. Por ejemplo, promotores públicos de la privatización de las pensiones devienen actores privados clave en las instituciones de seguros (AMIS) y administración de fondos (Amafore, Banorte), además de consultores financieros para el mercado pensionario (Evercore). Comparten así, legitimidad y capacidad de influencia en círculos académicos neoclásicos, en instituciones internacionales y en el sector privado financiero. La *tecnored* con vínculos empresariales también ha estado presente en las reformas a las políticas sociales (cuadro 2).

Cuadro 2
Funcionarios Centrales* en Reformas Sociales (1986-2014)

Funcionario	Propuesta seleccionada de reforma social	Estudios licenciatura (L) posgrado (P)	Experiencia profesional (no exhaustiva): hasta propuesta reforma (H) y posterior en vinculación** a reforma (V)
Pedro Aspe Armella	Impulsó a la reforma de pensiones desde la SHCP (alrededor de 1990) Resultado: creación del SAR (1992)	(L) Economía ITAM (P) Doctorado en Economía, Massachusetts Institute of Technology (MIT)	(H) Director de Estudios Económicos en el ITAM, SHCP, INEGI, Secretaría de Programación y Presupuesto (V) Secretario de la SHCP (1988-1994) Casa de Bolsa Evercore (manejo portafolios de fondos pensiones; Afores, clientes)
Agustín Guillermo Carstens Carstens	Proyecto de Estabilización de Pensiones. Creación de fondo privado de seguridad social, complementario al público (1990). Resultado: creación del SAR (1992) Impulso a la reforma de pensiones del ISSSTE (desde SHCP en 2007)	(L) Economía ITAM Maestría y doctorado en economía en Chicago University	(H) Banco de México (V) Secretario de Hacienda (2006-2009) Gobernador del Banco de México (2010-XI/2017)
Alejandro Reynoso del Valle	Proyecto de Estabilización de Pensiones. Creación de fondo privado de seguridad social, complementario al público (1990) Resultado: creación del SAR (1992)	(L) Economía, Universidad Tecnológica de México (P) maestría en economía, ITAM y doctorado en economía MIT	(H) SHCP (V) Primer presidente Consar (1993-1994)

POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI

Funcionario	Propuesta seleccionada de reforma social	Estudios licenciatura (L) posgrado (P)	Experiencia profesional (no exhaustiva): hasta propuesta reforma (H) y posterior en vinculación** a reforma (V)
Guillermo Ortiz Martínez	Impulso a reforma de pensiones, IMSS (alrededor de 1994) Resultado: creación de equipo de diseño de reforma	(L) Economía, UNAM (P) Doctorado en economía, Stanford University	(H) Docente ITAM, Colegio de México y Stanford University Banco de México SHCP (V) Presidente Grupo Financiero Banorte 2011-2014)
Gabriel Martínez González	Diseño de reforma de pensiones del IMSS (1995) Resultado: nueva Ley del IMSS, con privatización de pensiones (aprobada en diciembre 1995); sin privatización de salud ni de Infonavit (vivienda)	(L) Economía ITAM (P) Maestría y doctorado en Economía, Chicago University	(H) Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (en desregulación) IMSS (Planeación 1994) (V) Director General Planeación y Finanzas IMSS Delegado México en OCDE, Comité de Educación, Trabajo y Asuntos Sociales
Enrique Dávila	Diseño de reforma de pensiones del IMSS (1995) Resultado: nueva Ley del IMSS, con privatización de pensiones (aprobada en diciembre 1995); sin privatización de salud ni de Infonavit (vivienda)	(L) Economía, UNAM (P) Maestría en Economía, UNAM. Posgrado en análisis económico, Universidad de Barcelona	(H) Profesor en ITAM (V) Coordinador de Asesores de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP
Fernando Solís Soberón	Diseño de reforma de pensiones del IMSS (1995) Resultado: nueva Ley del IMSS, con privatización de pensiones (aprobada en diciembre 1995); sin privatización de salud ni de Infonavit (vivienda)	(L) Economía ITAM (P) Doctorado en economía, Virginia University	(V) Presidente de Consar Director Afore Siglo XXI Presidente Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS)
Carlos Noriega Curtis	Diseño de reforma de pensiones del IMSS (1995) Resultado: nueva Ley del IMSS, con privatización de pensiones (aprobada en diciembre 1995); sin privatización de salud ni de Infonavit (vivienda)	(L) Economía ITAM (P) Maestría y doctorado en economía, Rochester University	(V) Infonavit, consultor independiente en proyectos en materia de seguridad social, Director Afore Ahorra Ahora Consejero en Afore XXI-Banorte, Presidente de Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro (Amafore) (2013-2016) Presidente de la Comisión Seguridad Social, Salud y Pensiones del Consejo Coordinador Empresarial (CCE)

Funcionario	Propuesta seleccionada de reforma social	Estudios licenciatura (L) posgrado (P)	Experiencia profesional (no exhaustiva): hasta propuesta reforma (H) y posterior en vinculación** a reforma (V)
Santiago Levy	Diseño del Programa de TMC, Progresá (1995-1997) Participación en reforma de pensiones del IMSS (desde SHCP) y en reforma de pensiones del IMSS-patrón (desde Dirección IMSS)	(L) Economía, Boston University (P) Maestría y doctorado en economía, Boston University	(H) Profesor en ITAM Profesor e investigador en la Boston University Consultor en BM, BID, PNUD, OIT Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Director programa de desregulación) Director Comisión Federal de Competencia (V) Subsecretario de Egresos de la SHCP (1994-2000), IMSS (director) (2000-2005), Vicepresidente de Sectores y Conocimiento del BID (2008-2016)
Francisco Gil Díaz	Impulso a intento de reforma de pensiones del ISSSTE (en 2004)	(L) Economía ITAM (P) Doctorado en economía, Chicago University	(H) Banco de México, Secretaría de Presidencia, SHCP, ITAM
José Antonio González Anaya	Diseño de reforma de pensiones del ISSSTE (en dos rondas, 2003 y 2007) Participación en reforma de pensiones de Pemex (2016)	(L) Economía e ingeniería mecánica, MIT (P) Maestría y doctorado en economía, Harvard University	(H) Secretaría Técnica de la oficina de Presidencia (1991) Coordinador de asesores del subsecretario de Hacienda y Crédito Público (2002- 2003) Titular de la Unidad de Seguros, Valores y Pensiones de la SHCP (de 2003 a 2006) (V) Director del IMSS Subsecretario de Ingresos de la SHCP (2006-2012) Director del IMSS (2013-2015) Director de Pemex (II/2016-XI/2017) Secretario SHCP (XI/2017-)
Emilio Lozoya Austin	Negociación de reforma de pensiones en Pemex (2015-2016)	(L) Economía ITAM, Derecho UNAM (P) Maestría en desarrollo y administración pública, Harvard University	(H) Banco de México Corporación Interamericana de Inversiones del BID Director para América Latina del Foro Económico Mundial (2005-2009) Consejo de Administración de constructora OHL México Fundador del fondo de inversión JF Holding (Luxemburgo) (V) Director de Pemex (2013-2016)

Fuentes: elaboración propia con datos de AMFE (2013), Banco de México (sin fecha a), BID (2016), Bloomberg (2016b y 2016e), Consar (2000), *El Economista* (2013), *El Financiero* (2016), *El Universal* (2011), Evercore (2012), Leal (2009), Madrid (2003), SHCP (2017), The Brookings Institution (2016), Vargas (2012).

* Nos referimos a los involucrados directamente (diseño, promoción) de las reformas sociales seleccionadas.

** Sólo se incluye experiencia profesional posterior, vinculada a reforma social en la que participó el funcionario.

Uno de los primeros nexos entre el reformismo de mercado y las políticas sociales fue el sistema de pensiones.²² La coalición de promo-

22 Con anterioridad se había ya iniciado un proceso de *reforma por descarte o eliminación* en el campo de las políticas sociales: el abandono de subsidios alimenticios universales (o políticas de subsidio generalizado a la oferta) (Ordóñez, 2002: 135). En

tores del mercado conocía las propuestas surgidas en otros espacios tecnocráticos, en especial el Banco Mundial (BM) y los chilenos. Incluso el BM propuso para México a finales de la década de 1980 la privatización de pensiones (Madrid, 2003: 78); una posible reforma estaba entrando así en la agenda nacional e internacional, y se dieron diversos intentos y debates (Valencia, 2016a).

No es gratuita la elección de esta reforma, los promotores de la reforma destacaban ganancias probables: enfrentar los desequilibrios fiscales futuros de las pensiones de reparto, aumentar el ahorro interno y desarrollar mercados financieros con la creación de las administradoras privadas y el reforzamiento del sector asegurador (Solís y Villagómez, 1999: 158-157). A fin de cuentas, se trataba de mejorar la competitividad de la economía (González Rossetti y Mogollón, 2000) y fortalecer su crecimiento futuro (Solís y Villagómez, 1999). Lo notable es que el gasto fiscal del sistema de pensiones mexicano era muy bajo aún en comparación con otros países reformadores: Madrid (2005: 43) calculó que era el más bajo (al momento de la reforma) entre 21 países reformadores en la década de 1990, con apenas 0.4 % del PIB (el promedio de esos países era de 6 % del PIB). Así, los reformadores adelantaban graves desequilibrios fiscales *futuros*²³ si no había reforma; como solución buscaban fortalecer en el *corto plazo* al sector financiero privado, en un marco de preferencia por las privatizaciones como elemento central de la Reforma del Estado, que había llevado a una drástica disminución del sector paraestatal entre 1982 y 1991 (Aspe, 1993: 184,188). La reforma permitiría “un cambio irreversible hacia la intermediación privada de la mayor parte de los fondos privados invertibles” (Grandolini y Cerda, 1998: 40).

Con discusiones previas, la privatización paulatina del sistema de pensiones inició en 1992 y se ha ido profundizando con reformas parciales que se han extendido en un período de casi 25 años, sin concluir aún (Vásquez, 2012): desde un sistema público de beneficios definidos, con sistema de reparto y administración pública (y tardíos fondos de reserva), hacia un sistema de carácter privado, con contribuciones definidas, cuentas individuales y prestaciones vinculadas a los depósitos en dichas cuentas (Mesa Lago, 2004; Grandolini y Cerda,

medio de la crisis y de un fuerte proceso inflacionario, según Pedro Aspe (1993: 56-57) era prioritaria “la racionalización de las finanzas públicas” con la “eliminación” gradual de los subsidios. Dos objetivos se encontraban: equilibrar las cuentas fiscales y favorecer precios de mercado.

23 Por ejemplo, Solís y Villagómez calculaban un costo fiscal de 5.4 % del PIB en 2022 (1999: 132). Pueden verse los cálculos actualizados de pasivos pensionarios actuariales consolidados en Vásquez (2012: 34).

1998), y con resistencias incluidas (especialmente en el IMSS y el ISSSTE) e institucionalización en sentido contrario en pocos casos (como el del Poder Judicial de la Federación, PJF).

Ahora bien, los esquemas de beneficios definidos habían favorecido una segmentación importante del (no) sistema de pensiones (Mesa Lago, 2004), con beneficios fuertemente jerarquizados en más de 100 esquemas (Ramírez, 2012, Valencia, Foust y Tetreault, 2012, ASF, 2014), con exclusión relevante (sólo alrededor de 20 % de los mayores de 65 años con pensión de vejez, Ramírez, 2012: 132) y con fuertes dificultades de sustentabilidad fiscal (Vásquez, 2012).

El primer impulso hacia la privatización (ver cuadro 2) se produjo alrededor de 1990 con un proyecto generado por Pedro Aspe desde la SHCP (González Rossetti y Mogollon, 2000: 72) que culminó en la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en 1992; fue, por razones políticas, una reforma parcial (creación de un nuevo pilar privado, sin modificación plena de los esquemas públicos del IMSS y del ISSSTE) que sus promotores sabían que era sólo temporal. Con la participación de Agustín Carstens (BdeM) y de Alejandro Reynoso (SHCP), en el Proyecto de Estabilización de Pensiones (Madrid, 2003: 79), después de un amplio estudio de experiencias internacionales (entre ellas la chilena), se propuso la creación de un fondo privado adicional a los fondos públicos existentes que en un plazo de 10 años recibiría el total de éstos. La idea de desvinculación del fondo de pensiones del IMSS fue retirada para evitar posibles conflictos con sindicatos (Bertranou, 1995: 12-17) y se generó simplemente el SAR en 1992, un nuevo pilar complementario de cuentas individuales en bancos comerciales.

Un segundo impulso hacia la reforma privatizadora (ver cuadro 2) provino inmediatamente después de la creación del SAR, todavía en el gobierno de Carlos Salinas en 1993; quien dirigió este impulso desde la SHCP como subsecretario fue Guillermo Ortiz (Madrid, 2003: 80). Genaro Borrego, director del IMSS, creó el Centro de Desarrollo Estratégico para la Seguridad Social (Cedess), con un conjunto de economistas como Enrique Dávila, proveniente de la Secretaría de Comercio y colaborador cercano de Santiago Levy, y Gabriel Martínez, impulsado por la SHCP. Inicialmente el Cedess proponía un proyecto integral de privatización de pensiones y salud (Dion, 2006; Valencia, 2016a).

Un tercer impulso (cuadro 2) llegó en el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000); con Guillermo Ortiz ya como secretario de Hacienda, el gabinete económico propuso un equipo de trabajo. La SHCP pudo hegemonizar el proceso y Gabriel Martínez, Enrique Dávila, Fernando Solís y Carlos Noriega fueron los ejes del equipo que sacó adelante (no siempre en consenso) la propuesta de privatización de las pensiones

(Madrid, 2003), aunque sin privatización del esquema de salud ni del Infonavit. En acuerdo con Presidencia, el proyecto limitó las reformas al IMSS para evitar coaliciones de oposición, especialmente entre los sindicatos (González Rossetti y Mogollon, 2000: 72). Con la nueva Ley IMSS, el fondo de pensiones de los trabajadores del sector privado fue desligado del resto de fondos manejados por el IMSS, se generaron cuentas individuales manejadas por Afores del sector financiero privado, se modificaron las contribuciones y los requerimientos de período de cotización para obtener una pensión (de 500 semanas de cotización a 1,250 semanas); el esquema pasó de beneficios definidos a contribuciones definidas, con lo que las pensiones futuras para los trabajadores cotizantes, después de la puesta en marcha de la Ley (a partir de 1997), se fijarán de acuerdo con lo ahorrado en las cuentas individuales (Valencia 2016a).

Un cuarto impulso hacia la privatización (cuadro 2) se dio en 2004, en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), con el proyecto sobre las pensiones (Régimen de Jubilaciones y Pensiones, RJP) de los empleados del IMSS (patrón), propuesto por los diputados del PRI en julio de 2004, y asumida por el presidente panista Fox con el apoyo de la administración del IMSS (dirigida por el economista Santiago Levy quien había pasado de la SHCP al IMSS) y de los representantes patronales y sindicalizados en el Consejo Técnico del Instituto (Dion, 2006: 72); la coalición de defensa no fue equivalente (Mayer y Marier, 2005; Dion, 2006 y 2009). EL RJP de los empleados del IMSS es un complemento a las pensiones incorporadas en la *Ley del Seguro Social* (Vázquez Colmenares, 2012: 98). La dirección del IMSS generó reportes en 2003 y 2004 (citados en Mayer y Marier, 2005) que señalaban al RJP como causante, en parte, de la débil situación financiera del Instituto y como muy generoso. Hubo intentos por reformar el contrato colectivo entre el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, SNTSS, y el IMSS; y desde ahí, modificar el RJP pero no lograron avanzar. Fue entonces cuando los diputados del PRI lanzaron la propuesta de cambios a través de una reforma legislativa.²⁴ El proyecto de ley fue aprobado rápidamente en 2004: los *nuevos* empleados del IMSS, contratados a partir del cambio de ley, podrán retirarse después de 35 años de servicio (en lugar de 27), deberán incrementar sus contribuciones (de 3 % hasta 10 % del salario), recibirán como pensión 100 % de su último pago mensual (en lugar de 130 %); además, se generaron cuentas individuales (Mayer y Marier, 2005: 8). Los trabajadores del

24 El abogado laboralista Arturo Alcalde (2004) consideró que ese mecanismo fue ilegal: que el cambio debería haberse hecho a través de una negociación del contrato colectivo.

viejo esquema (contratados antes del cambio de julio 2004) continuarían con las anteriores reglas pensionarias.

Todavía en 2008 hubo otra negociación contractual y el resultado es una extrema segmentación. De acuerdo con el secretario del SNTSS en ese momento, Valdemar Gutiérrez, existían cuatro esquemas jubilatorios para los empleados del IMSS:

la generación de antes de 88 se pensiona conforme a la Ley del Seguro Social, es decir, con prácticamente 50 por ciento del salario que tenían al momento del retiro; para la generación 1988-2005, que es donde están la mayoría de los actuales trabajadores, la pensión es de 120 por ciento y con menos años de servicio; la generación 2005-2007 tendrá 80 por ciento de su salario al momento de retirarse, y la de 2008 en adelante tendrá sus recursos en una Afore. (Muñoz, 2008)

Y según Vázquez Colmenares (2012: 168) aún se requieren revisiones.

El quinto impulso al proceso de privatización de las pensiones (cuadro 2) inició en el sexenio de Vicente Fox. Se trataba de avanzar en uno de los segmentos más importantes de la seguridad social aún con sistema de reparto y de beneficios definidos: el ISSSTE. Desde la SHCP, el secretario Gil Díaz delegó en José Antonio González Anaya la generación de la propuesta; éste redactó un proyecto en 2003 (*Una propuesta de Reforma al ISSSTE*); desde el ámbito sindical, el líder de la FSTSE presentó también una propuesta y; desde el sector financiero, representantes de Afore apoyaban la necesidad de la reforma (Leal, 2009: 53-54). Destacó entre estos últimos, por su pasado y vinculación con las reformas pensionarias, Carlos Noriega Curtis ya director de la Afore Ahorra Ahora. Sin embargo, las negociaciones no concluyeron y la reforma no pudo concluirse en el sexenio de Vicente Fox. De acuerdo con Gustavo Leal (2009: 55-57), en el gobierno de Felipe Calderón, el secretario de Hacienda, Agustín Carstens, tomó la estafeta para la reforma del ISSSTE con la asesoría de nuevo de José Antonio González Anaya y en esta ocasión con el apoyo del SNTSE, en ese momento aliado al gobierno panista; por su parte, los legisladores del PRI generaron también una propuesta. Así, a fin de 2007 fue aprobada la reforma de las pensiones del ISSSTE, aunque se inició inmediatamente un nuevo proceso conflictivo y negociaciones adicionales.

El sexto impulso al proceso de privatización del sistema de pensiones (ver cuadro 2) se concretó en 2015 con las modificaciones para empleados de confianza de Pemex y trabajadores de la misma empresa afiliados al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, STPRM. En el contexto de la reforma energética de 2013, se

intensificó el proceso de negociación entre empresa y trabajadores. El sistema de pensiones de Pemex es de beneficio definido, incluido en el Contrato Colectivo, con la característica distintiva que los trabajadores no aportan cotizaciones, y así, las pensiones son financiadas enteramente por la empresa (Valencia, Foust y Tetreault, 2012; Vásquez, 2012). Emilio Lozoya Austin, que llegó a la dirección de Pemex en diciembre de 2012, enfrentó la negociación que concluyó en el convenio con el STPRM en noviembre de 2015 (Pemex, 2015) y posteriormente el *Reglamento para empleados de confianza* (Lozoya, 2015) en diciembre del mismo año. Los empleados y trabajadores contratados antes de la reforma continuarán en general con los mismos beneficios y reglas anteriores. En cambio, para los empleados de confianza y trabajadores afiliados al STPRM contratados a partir del 1° de enero de 2016, se generaron esquemas de contribuciones definidas, con aportaciones en cuentas individuales manejadas por una Afore, y con modificaciones semejantes a la edad de retiro (60 años, con 30 de servicio en lugar de 55 y 25 respectivamente). Con la llegada de José Antonio González Anaya a la dirección de Pemex en febrero de 2016, se anunciaron otras rondas de negociaciones: “He estado involucrado en varias reformas de pensiones, como la del IMSS o la del ISSSTE. Vamos a ver con el mismo enfoque: avanzando y respetando a los trabajadores”, dijo González Anaya en entrevista (Forbes, 2016).

En paralelo a estos seis fuertes movimientos hacia la privatización pensionaria, se han ido sucediendo diversas reformas a otros esquemas pensionarios, con reglas diferenciales para los trabajadores antes y después de los cambios: en la Comisión Federal de Electricidad en 2008 y en la banca de desarrollo (Bancomext en 2006, Banobras en 2009, y en otras más) (Valencia, Foust y Tetreault, 2012: 58). En las universidades públicas e instituciones de educación superior, la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2014: 60) señala que 22 de ellas contaban en 2013 ya con un esquema de contribuciones definidas y 33 de beneficio definido (más El Colegio de México).²⁵ El Banco de México cuenta también ya con un esquema de contribución definida (además del de beneficio definido). En las entidades de la república, al menos once de ellas han reformado sus esquemas de pensiones hacia cuentas individuales (Valencia, Foust y Tetreault, 2012: 57; ver también Vásquez Colmenares, 2012).

25 Ver más detalle en Vásquez Colmenares (2012) y Auditoría Superior de la Federación (2014), con la heterogeneidad de los arreglos pensionarios en las universidades públicas: esquema integrado a alguna institución de seguridad social, régimen complementario a la seguridad social, esquema propio, pero sus trabajadores reciben también una pensión de la seguridad social.

En síntesis, en esta larga trayectoria de las reformas pensionarias hacia la privatización con el impulso de la coalición promotora (*tecnored*), se han modificado ya hasta 2016 al menos 42 esquemas pensionarios públicos, que aglutinan a la mayor parte de los pensionados actuales y que explican el mayor gasto público pensionario (en 2015, las pensiones del IMSS, ISSSTE, Pemex y CFE representaban 88 % del gasto total en pensiones públicas²⁶ y 83 % de los pasivos actuariales consolidados en 2010).²⁷ Este proceso de cambio no se ha dado sin resistencias desde el sector sindical, pero también desde poderes de Estado. Así, las inercias históricas y poderes de Estado moldearon la reforma de mercado.

Los resultados de las reformas promovidas por la coalición pro-mercado han tenido una mayor segmentación (multiplicación de esquemas con reglas para antes y después de las reformas) y una polarización creciente, sin resolver los problemas de exclusión (Ramírez, 2012). Si “la tasa de reemplazo de los trabajadores de los regímenes de beneficio definido será de al menos 60 % de su sueldo como trabajador activo”, el cambio es contrastante: “el promedio ponderado de la tasa de reemplazo que obtendrán los trabajadores al momento de su retiro mediante el régimen de pensiones de contribución definida será de 22.2 %” (ASF, 2014: 181). A las desigualdades preexistentes (pre-reforma) se adicionan las desigualdades (posreforma). Los relativos logros (ahorros) en sustentabilidad fiscal (Vásquez, 2012) se han fundado en una reducción notable de la tasa de reemplazo para los futuros pensionables de los esquemas de contribución definida (las generaciones pos-1997).

En este marco, los sindicatos han estado presentes en los movimientos paulatinos de reforma, desconfiados ante los cambios, defendiendo estatus o previendo la reducción de beneficios señalada, y negociando. Estas negociaciones moldearon las reformas, sin modificar la dirección estratégica de la misma hacia la constitución de cuentas individuales y abandono paulatino (no generalizado) de los sistemas de beneficios definidos.

En el primer impulso (SAR), la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) se opuso a la desvinculación paulatina del fondo de pensiones del IMSS que se trasladaría completamente en 10 años al fondo privado manejado por instituciones financieras: esta propuesta inicial de los reformadores fue retirada (Bertranou, 1995: 12-17). En el tercer impulso (reforma IMSS), tanto el SNTSS como el Movimiento

26 Cálculos propios a partir de Peña Nieto (2016: 165).

27 Cálculos propios a partir de Vásquez (2012: 34). Puede verse en ASF (2014: 60) los esquemas pensionarios públicos de beneficio definido que no se han reformado.

Unificador Nacional de Jubilados y Pensionados (MUNJP) se mantuvieron en contra; no obstante, los líderes del CT temían que las fuertes exigencias y beneficios obtenidos por el SNTSS (con liderazgo no priísta, Osorio, 2004) pudieran llevar a la quiebra al IMSS (Dion, 2006: 68). Divididos los sindicatos, la reforma pasó, pero los sindicatos oficiales pugnaron para que los trabajadores en activo cotizantes del IMSS no perdieran beneficios (Larios y Riva Palacio, 1995) y que el Infonavit, donde los líderes tenían intereses, no fuera incluido en la reforma (Dion, 2006: 68). En el cuarto impulso (reforma del RJP complementario de los empleados del IMSS patrón), de nuevo el SNTSS organizó la resistencia y se alió con grupos de sindicatos independientes (en especial la Unión Nacional de Trabajadores, UNT) y diversas organizaciones rurales; el PRD también se opuso a la reforma (Mayer y Marier, 2005: 11; Dion, 2009: 72). Para los opositores había otros problemas que explicaban la situación financiera del IMSS y no sólo el RJP complementario (Alcalde, 2004 y 2007), pero no lograron articular una sólida coalición de resistencia. El sindicato, no obstante, logró al final matizar algunos cambios. Santiago Levy defendía que los empleados del IMSS deberían ser los únicos financiadores de este régimen complementario contractual (Alcalde, 2007), lo que no logró. Todavía el Contrato Colectivo de 2015-2017 explicita que IMSS y SNTSS mantienen diversas posiciones en torno a la reforma de 2004, considerada inconstitucional por parte del sindicato (SNTSS e IMSS, 2015: 499).

En el quinto impulso (reforma ISSSTE), los sindicatos de nuevo no actuaron en forma unificada frente a la reforma: en una primera etapa las dirigencias de la FTSE y después la del SNTE apoyaron en diversos momentos los cambios propuestos hacia las cuentas individuales, lo mismo que hizo el PRI y el PAN. En cambio, el Sindicato Nacional de Trabajadores del ISSSTE (SNTISSSTE) y especialmente la independiente organización de maestros de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) se opusieron (Leal, 2009). En la negociación se incluyó la posibilidad para los trabajadores de elegir mantenerse en el sistema de reparto o migrar al sistema de cuentas individuales; el resultado fue que sólo 294736 trabajadores aceptaran migrar a cuentas individuales (14.2 % del total en noviembre de 2008) y que un millón 777,782 decidieran continuar en el reparto (85.8 %) (ISSSTE, 2012: 38-39). El rechazo al nuevo sistema fue notorio.

Lo relevante es que otros sectores, como las fuerzas armadas y el PJF, en pleno proceso privatizador han institucionalizado o fortalecido aún más sus esquemas de beneficios definidos financiados enteramente con fondos públicos. Ha sido relevante el proceso generado en el PJF sometido a reforma constitucional en diciembre de 1994 por iniciativa de Ernesto Zedillo; la reforma incluyó la consolidación de la Suprema Corte

de Justicia (SCJN) como “tribunal constitucional” y la creación de un Consejo de la Judicatura (CJF) como órgano de “administración y vigilancia” (Rodríguez, 1997). La reforma judicial se dio en el marco de la discusión de los cambios pensionarios; es difícil que los altos mandos del PJF no estuvieran al tanto de ellas ni que los tecnócratas ignoraran este proceso.

La *Ley Orgánica* del PJF, publicada el 26 de mayo de 1995, ratificó el derecho de los ministros de la SCJN a un haber de retiro vitalicio (ya incluido en la *Constitución*, ver Valencia, Foust y Tetreault, 2012) “equivalente al cien por ciento durante los dos primeros años y al ochenta por ciento durante el resto del tiempo, del ingreso mensual que corresponda a los ministros en activo”, por quince años de servicio (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016). Desde el 3 de abril de 1996 se generó el *Plan de Pensiones Complementarias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* que incluía a mandos superiores de la SCJN y a magistrados de circuito y jueces de circuito, con fondos presupuestales administrados en un fideicomiso *ad hoc*; el 5 de abril de 2005 se decidió separar el Plan señalado de otro, *Pensiones Complementarias de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito*, administrado por el CJF con su propio fideicomiso (SCJN, 2006). Ambos planes instituyen pensiones vitalicias de 80 % del salario neto al momento del retiro para servidores con 65 años de edad y 35 de servicios en el PJF; se trata de pensiones complementarias a las de la Ley del ISSSTE, que permiten alcanzar, sumadas, aquel 80 % del salario neto (SCJN, 2006 y CJF, 2005). Este proceso de institucionalización de pensiones en esquema de beneficio definido del PJF no ha terminado aún, porque los poderes judiciales de las entidades han emprendido también procesos de reforma en este sentido. Mientras en otros sectores se avanzaba, se negociaba e imponía la privatización (al igual que otros países de corte autoritario o semiautoritario, Madrid, 2005: 43), en el PJF se aseguraban pensiones vitalicias y comparativamente elevadas (Valencia, Foust y Tetreault, 2012; ASF, 2014). Las pensiones promedio del CJF a fines de 2013 fueron 17 veces las de los trabajadores afiliados al IMSS (ASF, 2014: 118). Los intereses de este poder se institucionalizaban.

CONCLUSIONES

Una poderosa coalición pro-mercado articulada como *tecnored* –formada por *tecnócratas* volcados al aparato de Estado (*tecnopolíticos*), asociada a instituciones financieras internacionales (*tecnodiplomáticos*) y con intereses privados crecientes (*tecnoempresarios*) en los mismos sectores privatizados– impulsó un reformismo de mercado (1985-2016) que transformó las políticas sociales e impactó en los acuerdos centrales del régimen de bienestar mexicano. El histórico régimen dual, institucionalizado aún más (Barba y Valencia, 2013), implica mayor peso de los

mercados financieros en las instituciones pensionarias (para las generaciones posreforma en los nuevos esquemas de contribución definida y capitalización individual) sin abandono radical de las instituciones públicas (para las generaciones pre-reforma en los antiguos esquemas de beneficio definido). Paulatinamente los mercados financieros irán desplazando a las instituciones públicas, excepto en los casos de los esquemas especiales para las fuerzas armadas y el Poder Judicial, si es que se mantiene la tendencia vigente.

El enfoque de reformas pensionarias de la coalición pro-mercado fue de negociaciones paulatinas, inclusión de esquemas privatizados para las generaciones posreforma e incorporación de los intereses de las generaciones prereforma, además de aislamiento de reformas de mercado para sectores privilegiados o especialmente protegidos. El resultado fue una extrema segmentación del (no) sistema de pensiones, con acentuación de la polarización previa y sin solución a la exclusión de una mayoría de los trabajadores (formales e informales). La coalición pro-mercado se encontró así con inercias históricas fuertemente instituidas, consolidación de dinámicas fragmentadas y de capas privilegiadas; el reformismo de mercado con esta coalición, tecno-red, ha estado presente en las transformaciones de las políticas sociales mexicanas de los últimos decenios.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcalde Justiniani, A. (16 de julio) 2004 “IMSS: una iniciativa lamentable. *La Jornada*. México”. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2004/07/17/017a1pol.php?origen=opinion.php&f>
- Alcalde Justiniani, A. (29 de septiembre) 2007 “IMSS, revisión contractual. *La Jornada*. México”. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2007/09/29/index.php?section=politica&article=017a1pol>
- AMFE 2013 “Carlos Noriega Curtis en Foro *Análisis de la Reforma Financiera y Agenda Fiscal*”. XI/19-20. México: Asociación Mexicana de Entidades Financieras Especializadas. Recuperado de http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/77680/AMFE_AGENDA.pdf.
- Aspe, P. 1993 *El camino mexicano de la transformación económica* (México: Fondo de Cultura Económica).
- ASF 2014 *Evaluación Número 1203. Evaluación de la política pública de pensiones y jubilaciones* (México: Auditoría Superior de la Federación). Recuperado de http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_1203_a.pdf.

- Babb, S. 2003 *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Banco de México. (sin fecha a). *Agustín Guillermo Carstens Carstens. México: Banco de México*. Recuperado de <http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/junta-de-gobierno/%7B865AD3B3-AC36-7F8D-B0F7-AFDC40C281CE%7D.pdf>
- Banco de México (sin fecha b). *Miguel Mancera*. México: Banco de México. Recuperado de http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/seminarios/ banco-de-mexico_-independencia-de-los-bancos-centr/%7B2F41CA09-8780-8A5A-5463-9231579E8041%7D.pdf.
- Banco de México (sin fecha c). *Luis Videgaray*. México: Banco de México. Recuperado de http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/seminarios/ banco-de-mexico_-independencia-de-los-bancos-centr/%7B51BD62E9-6DC6-6B56-0EB1-EF139EEA0C07%7D.pdf.
- Banco de México (sin fecha d). Francisco Gil Díaz. México: Banco de México. Recuperado de http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/seminarios/ banco-de-mexico_-independencia-de-los-bancos-centr/%7B1321ADF3-684C-37BC-067C-6DDA32888FF0%7D.pdf.
- Banegas, I. 2016 “Evolución de la pobreza por ingresos y la desigualdad 1992-2014” en Cordera, R. y Provencio, E. (coords.) *Informe del Desarrollo en México 2015*. (México: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo/UNAM).
- Barba, C. y Valencia, E. 2013 “La transición del régimen de bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 22(2), pp. 43-77.
- Barba, C. y Valencia, E. 2016 *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social* (México: Universidad de Guadalajara y CLACSO).
- Bertranou, J. 1995 “La política de la reforma de la seguridad social en México. Análisis de la formulación del Sistema de Ahorro para el Retiro” en *Estudios Sociológicos*, XIII(37), 3-23.
- BID. (2016). *Biografías. Santiago Levy Algazi*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/departamentos/ biografias,1347.html?bioid=8>.
- Bizberg, I. 2015 “Tipos de capitalismo en América Latina” en Bizberg, I. (coord.). *Variedades del capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile* (México: El Colegio de México).

- Bloomberg 2016a *Executive Profile. Guillermo Ortiz Martínez*. (Página web). Nueva York: Bloomberg. Recuperado de <http://www.bloomberg.com/research/stocks/private/person.asp?personId=9737071&privcapId=48669140>
- Bloomberg 2016b *Executive Profile. Pedro Aspe*. (Página web). Nueva York: Bloomberg. Recuperado de <http://www.bloomberg.com/research/stocks/private/person.asp?personId=242026674&privcapId=142770515>
- Bloomberg 2016c *Executive Profile. Francisco Gil Díaz*. (Página web). Nueva York: Bloomberg. Recuperado de <http://www.bloomberg.com/research/stocks/private/person.asp?personId=9736985&privcapId=8240036>
- Bloomberg 2016d *Executive Profile. Luis Videgaray Caso*. (Página web). Nueva York: Bloomberg. Recuperado de <http://www.bloomberg.com/research/stocks/private/person.asp?personId=226616976&privcapId=878024>
- Bloomberg 2016e *Executive Profile. José Antonio González Anaya*. (Página web). Nueva York: Bloomberg. Recuperado de <http://www.bloomberg.com/research/stocks/private/person.asp?personId=136860753&privcapId=3546599&previousCapId=3546599&previousTitle=Petroleos%20Mexicanos%20S.A.%20de%20C.V>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión 2016 *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión).
- Camp, R. 2011 *Mexican Political Biographies, 1935-2009* (Austin: University of Texas Press).
- Cárdenas, E. y Zabłudovsky, J. (coords.) 2012 *Leopoldo Solís y la realidad económica mexicana* (México: Fondo de Cultura Económica).
- CJF 2005 *Acuerdo General 28/2005* (México: Consejo de la Judicatura Federal).
- Coneval 2015 *Pobreza en México. Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidades federativas* (México: Consejo Nacional para la Evaluación de Políticas de Desarrollo). Recuperado de <http://www.Coneval.org.mx>
- CONSAR 2000 *Boletín de prensa, I/28* (México: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro). Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/62888/bol_01-00_XXII_Junta_de_Gob_Consar.pdf
- Cortés, F. y Vargas, D. 2017 “La evolución de la desigualdad en México: viejos y nuevos resultados” en *Revista de Economía Mexicana*. 2, 39-96.

- Dion, M. 2006 “Globalización, democratización y reforma del sistema de seguridad social en México, 1988-2005” en *Foro Internacional*, XLVI(1), 51-80.
- Dion, M. (2009). Globalization, Democracy, and Mexican Welfare, 1988–2006. En *Comparative Politics*. 42(1), 63-82.
- Dominguez, J. 1997 “Technopols: Ideas and Leaders in Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s” en Dominguez, J. (edit.). *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s* (University Park: Pennsylvania State University Press).
- El Economista* (31 de julio 2013) “Carlos Noriega, nuevo presidente de Amafore2 En *El Economista*. (México). Recuperado de <http://eleconomista.com.mx/fondos/2013/07/31/carlos-noriega-nuevo-presidente-amafore>
- El Financiero* (8 de febrero de 2016) “José Antonio González Anaya, el experto en pensiones que llega a Pemex” en *El Financiero*. México. Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/perfil-quien-es-jose-antonio-gonzalez-anaya.html>
- El Financiero* (27 de noviembre de 2017) “Los 9 datos para conocer a Alejandro Díaz de León” en *El Financiero*. México. Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/quien-es-alejandro-diaz-de-leon.html>
- El Universal* (5 de diciembre de 2011) “Fusión en Afore XXI-Banorte mexicaniza sistema: Consar” en *El Universal*. México. Recuperado de <http://archivo.eluniversal.com.mx/articulos/67720.html>
- Esping-Andersen, G. 1990 “The Three Political Economies of the Welfare State” en *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (New Jersey: Princeton University Press).
- Evercore 2012 “Quiénes somos” (México: Evercore, casa de bolsa). Recuperado de <http://www.evercorecb.com/quienes-somos.php>
- Expansión* (10 de febrero de 2011) “Pedro Aspe cede liderazgo en Volaris” en *Expansión* (México). Recuperado de <http://expansion.mx/negocios/2011/02/10/volaris-pedro-aspe-consejo-cnnexpansion>.
- First Reserve 2015 *Guillermo Ortiz, Senior Advisor*. (página web). Recuperado de <http://www.firstreserve.com/senior-advisors>
- Forbes* (9 de febrero de 2016) “Pensiones, la primera tarea de González Anaya en Pemex. *Forbes*” (México). Recuperado de <http://www.forbes.com.mx/pensiones-la-primera-tarea-de-gonzalez-anaya-en-pemex/#gs.Q6Ot1Fk>

- Gil Díaz, F. 2012 “Leopoldo Solís, formador de economistas” en Cárdenas, E. y Sabludovsky, J. (coords.) *Leopoldo Solís y la realidad económica mexicana* (México: FCE).
- González Rossetti, A. y Mogollon, O. 2000 *Enhancing the Political Feasibility of Health Reform: The Mexico Case* (Washington, D. C.: Latin America and Caribbean Regional Health Sector Reform Initiative).
- Grandolini, G. y Cerda, L. 1998 *The 1997 Pension Reform in Mexico: Genesis and Design Futures* (Washington: World Bank). Recuperado de http://documents.worldbank.org/curated/en/463971468757212884/111511322_20041117141527/additional/multi-page.pdf
- IMF (sin fecha) *Agustín Carstens*. (página web). México: IMF. Recuperado de <http://www.imf.org/external/np/omd/bios/spa/acs.htm>
- ISSSTE 2012 *Libro blanco Pensionissste* (México: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado).
- ITAM 2009 *Ceremonia de entrega de Doctorados Honoris Causa* (México: Instituto Tecnológico Autónomo de México). Recuperado de <http://exalumnos.itam.mx/noticias/docs/Discursos-HC%202009.pdf>
- ITAM 2012 *Ceremonia de entrega de Doctorados Honoris Causa* (México: Instituto Tecnológico Autónomo de México). Recuperado de <https://mundoitam.com/2012/12/20/4106/>
- ITAM 2014 *Perfil de don Miguel Mancera Aguayo* (México: Instituto Tecnológico Autónomo de México. Recuperado de México). Recuperado de <http://donar.itam.mx/es/69/paginas/perfil-de-don-miguel-mancera-aguayo>
- ITAM 2016 *Premios y distinciones* (México: Instituto Tecnológico Autónomo de México). Recuperado de <https://www.itam.mx/es/premios-y-distinciones>
- ITAM 2017 *Divisiones, Departamentos y Programas Académicos* (México: Instituto Tecnológico Autónomo de México). Recuperado de <https://www.itam.mx/es/divisiones-departamentos-y-programasacad%C3%A9micos>
- Larios Santillán, H. y Rivapalacio, R. 1995 *Propuesta Obrero-Empresarial de Alianza para el Fortalecimiento y Modernización de la Seguridad Social* (México: Presidencia de la República). Recuperado de <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/areseg.html>.
- Leal, G. 2009 “Dos hélices: y el magisterio parió Resissste” en *El Cotidiano*. 154, 53-60.

- Lozoya Austin, E. 2015 *Reglamento de trabajo del personal de confianza de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias* (México: Pemex).
- Madrid, R. 2003 *Retiring the State. The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond* (Stanford: Stanford University Press).
- Madrid, R. 2005 “Ideas, Economic Pressures and Pension Privatization” en *Latin American Politics and Society*. 47(2), 23-50.
- Mayer, J. y Marier, P. (2-4 de junio de 2005 “Unions and Pension Reforms in Mexico: The Impact of Democratic Governance” en *Canadian Political Science Association Conference* (Londres-Ontario: Western University).
- Mesa Lago, C. 2004 *Las reformas de pensiones en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de seguridad social* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Muñoz Ríos, P. (2 de junio de 2008) “Los nuevos trabajadores del IMSS se jubilarán mediante el sistema de Afores” en *La Jornada* (México). Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2008/06/02/index.php?section=politica&article=006n1pol>
- OCDE (sin fecha) Ángel Gurría, secretario general de la OCDE (México: OCDE). Recuperado de <https://www.oecd.org/centrodemexico/angelgurriasecreatrio-generalde-la-ocdecv.htm>
- Ordóñez Barba, G. 2002 *La política social y el combate a la pobreza en México* (México: UNAM).
- Ortiz, G. 2012 “Leopoldo Solís y el intento de reforma económica en México” en Cárdenas, E. y Sabludovsky, J. (coords.) *Leopoldo Solís y la realidad económica mexicana* (México: FCE).
- Osorio Martínez, M. 2004 “El SNTSS. Veinte años en defensa de la Seguridad Social” en *El Cotidiano*. 20(126), pp. 176-186.
- Pemex 2015 “Suscriben Pemex y el STPRM el convenio para la modificación del sistema de pensiones. (boletín de prensa)” (México: Petróleos Mexicanos). Recuperado de http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines_nacionales/Paginas/2015-104-nacional.aspx
- Peña Nieto, E. 2016 *IV Informe de Gobierno* (México: Presidencia de la República).
- Ramírez López, B. 2012 “Las características y dinámica del empleo y su impacto en la seguridad social” en Ramírez, B. y Ham, R. (coords.) *Encrucijadas, perspectivas y propuestas sobre la seguridad social en México* (México: UNAM/El Colef).

- Rodríguez Lozano, A. 1997 “La reforma judicial de 1994: una visión integral” en *La justicia mexicana hacia el siglo XXI* (México: UNAM).
- Romero Sotelo, M. E. 2011 “Las raíces de la ortodoxia en México” en *Economía UNAM*. 8(24), 22-50.
- Romero Sotelo, M. 2016 *Los orígenes del neoliberalismo en México. La escuela austriaca* (México: FCE).
- Salas Porras, A. 2014 “Las élites neoliberales en México: ¿cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas?” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Nueva Época. LIX(222), 279-312.
- SCJN 2006 “Acuerdo General de Administración 1/2006” en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. XXIII, 1985-2002.
- SEGOB (sin fecha) “Perfil del legislador. Cordero Arroyo, Ernesto Javier” en *Sistema de Información Legislativa*. México: Secretaría de Gobernación. Recuperado de http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=9217874
- SHCP 2012 *Salón de los retratos de los exsecretarios de la SHCP* (México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público). Recuperado de http://www.apartados.hacienda.gob.mx/galeria_secretarios/1891_2012.html
- SHCP 2017 *Directorio* (México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público). Recuperado de <https://www.gob.mx/shcp/estructuras/jose-antonio-gonzalez-anaya>
- SNTSS e IMSS 2015 *Contrato Colectivo de Trabajo 2015-2017* (México. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Seguridad Social e Instituto Mexicano del Seguro Social).
- Solís, L. 1983 *Controversias sobre el crecimiento y la distribución* (México: FCE).
- Solís, L. 2012 “Semblanza autobiográfica” en Cárdenas, E. y Sabludovsky, J. (coords.). *Leopoldo Solís y la realidad económica mexicana* (México: FCE).
- Solís Soberón, F. y Villagómez, A. 1999 “Las pensiones” en Soberón, F. y Villagómez, A. (comps.). *La seguridad social en México* (México: CIDE, Consar y FCE).
- Tello, C. y Ibarra, J. 2012 *La revolución de los ricos* (México: UNAM).
- The Brookings Institution 2016 *Curriculum Vitae*. Santiago Levy Algazi (Washington, D. C.: The Brookings Institution). Recuperado de <https://www.brookings.edu/experts/santiago-levy/>
- Valencia Lomelí, E. 2012 “Coaliciones y transformación del régimen de bienestar en Corea del Sur (1987-2011)” en Calva, J. (coord.) *Caminos al desarrollo con equidad. Análisis estratégico para el desarrollo* (México: Juan Pablos Editor/Consejo Nacional de Universitarios).

- Valencia Lomelí, E. (1º de marzo de 2013). Social Policy Reform in Mexico: the Case of Health and the Seguro Popular. Conferencia internacional *The Political Economy of Social Policy in North America: Convergence towards Universalism?* (Oxford: St Antony's College, University of Oxford).
- Valencia Lomelí, E. 2016a "Las coaliciones promotoras de las reformas recientes de política social" en Martínez, O., Valencia Lomelí, E. y Román Morales, L. (coords.) *La heterogeneidad de las políticas sociales en México: instituciones, derechos sociales y territorio* (México: Universidad Iberoamericana/ITESO/ Universidad Iberoamericana Torreón).
- Valencia Lomelí, E. 2016b "Viejas y recientes reformas: Trayectoria de un mismo ciclo" en Valencia Lomelí, E. y Ordóñez Barba, G, (coords.) *Nueva ronda de reformas estructurales en México, ¿nuevas políticas sociales?* (Tijuana: El Colef). En prensa.
- Valencia Lomelí, E. (21-23 septiembre) 2016c "Heterogeneidad de las Coaliciones de Soporte de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas" en Seminario *Welfare States, Labour Rights and Basic Income in Latin America* (Salvador de Bahía: CROP/Universidad Católica de Salvador).
- Valencia Lomelí, E. y Aguirre Reveles, R. 1998 "Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza" en Gallardo, L. y Osorio, J. (coords.). *Los rostros de la pobreza. El debate* (México: Universidad Iberoamericana/ITESO).
- Valencia Lomelí, E. Foust Rodríguez, D. y Tetreault Weber, D. 2012 *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Vargas, M. 2012 "Emilio Lozoya Austin, el joven economista que dirigirá Pemex" en *ADN Político* (México). Recuperado de <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2012/11/30/emilio-lozoya-austin-sera-el-proximo-director-de-pemex>
- Vásquez, P. 2012 *Pensiones en México. La próxima crisis* (México: Siglo XXI).
- WB 2016 *World Development Indicators*. (base de datos). World Bank. Recuperado de <http://databank.bancomundial.org>.
- Zedillo, E. 2012 "Como presidente, haga usted su trabajo" en Cárdenas, E. y Sabludovsky, J. (coords.). *Leopoldo Solís y la realidad económica mexicana* (México: FCE).

Guillermo Fuentes y Carmen Midaglia

EL TIEMPO PASA, NOS VAMOS PONIENDO VETOS

LOS PROBLEMAS DE LA IZQUIERDA URUGUAYA PARA CONCRETAR REFORMAS SOCIALES

INTRODUCCIÓN

La oleada de gobiernos progresistas y de izquierda en América Latina, iniciada a fines del siglo XX, puso de manifiesto el descontento ciudadano por los resultados socioeconómicos alcanzados en la región, luego de más de una década de aplicación de planes de ajuste y estabilización económica.

Las nuevas administraciones políticas tenían una amplia agenda de reformas, que no se limitaban únicamente al plano social, sino que incluían transformaciones productivas, fiscales y de modernización del aparato estatal. Este proceso de revisión de un conjunto de políticas públicas tendió a repositionar al Estado como un agente de desarrollo.

Luego de diez años de este tipo de conducción política, y en momentos de desaceleración en las economías regionales, parece pertinente indagar sobre el alcance de los cambios promovidos, y en las oportunidades institucionales para continuar mejorando en el campo de la protección social. En otras palabras: ¿Cuál es el legado del “giro a la izquierda” en materia de bienestar?

El presente artículo analizará las reformas sociales llevadas a cabo en Uruguay en los gobiernos a cargo de la coalición política de izquierda, Frente Amplio (2005-2015) en dos arenas estratégicas

cas de protección: la relativa a la asistencia social y en el sector de la salud.

Se argumentará que, a pesar de los innegables avances en esas áreas de acción pública en clave de presupuesto, cobertura, prestaciones y servicios ofrecidos, entre otros aspectos a considerar, el Frente Amplio tuvo dificultades para romper una arquitectura de bienestar consolidada en el país a lo largo de su historia. En el caso de salud, la revisión del sector no logró modificar la arraigada lógica estratificada de distribución de servicios, a la vez que, en asistencia, un área poco consolidada en el sistema de seguridad social nacional, tampoco se consiguió moderar la dispersión de las pautas de intervención pública preexistentes.

Las razones pueden encontrarse fundamentalmente en la economía política de ambos procesos de política pública, donde sobresalen vetos sectoriales de importantes actores colectivos, así como los propios intereses técnicos que surgieron en el manejo de las prestaciones dirigidas a la vulnerabilidad social. En este punto, como un factor adicional, debe incluirse la fragmentación interna del propio partido de gobierno que incidió en las opciones de renovación de las políticas de protección.

El estudio en profundidad del caso uruguayo ofrece la oportunidad de identificar rutas de cambio de las estrategias de acción pública que atienden distintos riesgos (tradicionales como salud, y nuevos como la vulnerabilidad), y que a la vez expresan legados específicos de bienestar.

El artículo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se introducen un conjunto de apreciaciones teóricas consideradas en la literatura para explicar la cuestión del cambio institucional. Posteriormente, se presentan en forma general, las líneas de revisión y ajuste en materia de política social durante las administraciones del Frente Amplio, para luego analizar las dos arenas sectoriales elegidas: asistencia y salud. Por último, se deslizan algunas consideraciones finales.

DEBATIR SOBRE LAS ALTERNATIVAS DE CAMBIO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Por qué y cómo cambian las instituciones son quizás de las preguntas más complejas de responder en ciencias sociales, y el estudio de las matrices de bienestar no son la excepción. En general, es más sencillo encontrar trabajos que expliquen las razones por las que las políticas públicas resisten a los intentos de cambio (Pierson, 2000) pero más difícil es identificar los factores políticos e institucionales que habilitan sus transformaciones.

Al menos este ha sido el desarrollo seguido por aquellos estudios que han adoptado una perspectiva cercana a los postulados del Institucionalismo Histórico (Hall y Taylor, 1996; Pierson, 1994; Thelen, 2004; Steinmo, 2008). Así, nociones como dependencia de la trayectoria o rendimientos crecientes ayudan a entender por qué una vez iniciado un camino o una forma de provisión de bienes públicos, es muy costoso políticamente desandararlo.

Desde este enfoque, las instituciones políticas, tanto formales como informales, crean oportunidades y constreñimientos para el comportamiento de los actores colectivos que se inscriben en sus esferas; y en el mismo sentido, las políticas previamente establecidas condicionan las opciones de política futura. A modo de ejemplo, cuestiones tales como la fragmentación institucional de una arena de política, la existencia o no de disciplina partidaria, el peso relativo del mercado en la provisión de bienes y servicios sociales, el tipo de grupos de interés, son reglas del juego que van a afectar las expectativas y las estrategias adoptadas por los promotores de cualquier tipo de reforma, y por ende, afectarán su capacidad de construir coaliciones de apoyo a las mismas (Béland y Waddan, 2012; Hacker, 1998; Steinmo, Thelen y Longstreth, 1992).

Debido a la fortaleza de estos mecanismos de auto-reproducción y continuidad de las intervenciones públicas, los cambios quedan, desde este enfoque, muy limitados a la aparición de eventos excepcionales (en muchos casos *shocks* externos) denominados “coyunturas críticas” (Mahoney, 2000). En definitiva, surgen momentos políticos en los cuales las tradiciones o los legados pesan menos, y se abre la oportunidad de que se produzcan resultados imprevistos, en relación con el marco institucional preexistente, aunque nada garantiza que, ante un escenario asimilable a una coyuntura crítica, el resultado final no sea la continuidad y refuerzo de los arreglos existentes. Este tipo de situaciones de renovación se ajusta a las características de las políticas públicas con fuerte arraigo institucional, no obstante, las nuevas iniciativas también generan sus propios mecanismos de reproducción o supervivencia.

Más allá del conjunto de resistencias a los cambios, las políticas públicas tienden a incorporar transformaciones para responder a los requerimientos del contexto: en ocasiones, los mismos se procesan de manera gradual y manteniendo ciertos rasgos identitarios, pero sus efectos en el largo plazo a veces se tornan impredecibles (Mahoney y Thelen, 2010; Pierson, 1994).

En líneas generales, es posible encontrar al menos tres tipos de cambio institucional: el calificado como *por capas* o ajustes sucesivos (Layering); el denominado de *desvío* o pérdida de relevancia de la in-

tervención pública (Drift), y por último, la opción de *transformación* (Conversion), que supone revisiones significativas de la arena política, relativas a redistribución de los recursos de poder entre actores, o también por la aparición de nuevos jugadores (Streeck y Thelen, 2005).

En cualquier caso, un aprendizaje que destaca de estos trabajos es que la historia y el contexto importan, y que por ende, es fundamental comprender la configuración institucional y los grupos de interés existentes en un momento dado para lograr una mejor interpretación del tipo de cambio producido. Y si bien, las “macro instituciones” son importantes (sistema de partidos, régimen de gobierno, etcétera) los diferentes subsistemas de políticas presentan particularidades que no necesariamente determinan resultados similares.

El estudio del caso uruguayo es sumamente interesante para aplicar la perspectiva analítica de cambio institucional, en la medida que su matriz de protección combina dos formatos diferenciales de prestaciones sociales: las clásicas sectoriales (salud) y otras, de reciente inauguración, intersectoriales dirigidas a la atención de las situaciones de pobreza y vulnerabilidad (asistencia).

Las arquitecturas de bienestar de las diversas arenas de políticas públicas presentan una serie de puntos de veto que refuerzan las características específicas de sus configuraciones institucionales. La capacidad de bloqueo de los agentes que operan en esas áreas de intervención pública depende, entre otros factores, de su forma de incorporación (conducción directa de la política) y del tipo de intereses que representen (neocorporativos o de grupos técnicos-funcionales emergentes de la propia prestación).

Según Tsebelis, un actor de veto puede ser individual o colectivo cuyo acuerdo es necesario para promover alguna innovación de la política pública (Tsebelis, 1998). La estabilidad o la resistencia al cambio de las diversas líneas de acción, guarda estrecha relación con: la cantidad de actores de veto, la congruencia ideológica entre ellos, y su cohesión interna. El poder de veto de los agentes puede ser institucional (la normativa existente le asigna a ciertos cargos o poderes especiales), partidarios (partidos o legisladores participantes de la coalición de gobierno), o también puede provenir de la posesión de otros recursos de poder como el económico.

En cambio, para Ellen Immergut, el poder de veto de los grupos no está determinado por su peso numérico o su poder económico sino por el diseño institucional que, combinado con factores de tipo electoral, permiten explicar la influencia diferencial de intereses similares sobre las políticas (Immergut, 1990).

Más allá de la interpretación que se asuma sobre los *vetos players* (normativo, partidarios y de diseño político institucional), no

hay lugar a dudas que están presentes en esquemas de bienestar consolidados y por esta razón, se torna imprescindible construir amplias coaliciones de apoyo para llevar a cabo reformas en los servicios públicos, incluso cuando se gobierna tomando en cuenta mayorías parlamentarias. En esos escenarios de protección, la revisión de las principales políticas públicas supone un proceso de toma de decisiones con importantes dosis de negociación entre colectivos con fuertes poderes de veto, lo que impide la instalación de cambios de envergadura y en su lugar propicia recalibramientos de la política existente (Pierson, 2006).

Ahora bien, este marco interpretativo contempla con mayor precisión a las arenas clásicas de la protección, aquellas en la que predomina una lógica sectorial de provisión de bienes públicos. Sin embargo, existe un conjunto de alternativas sociales novedosas, las políticas asistenciales, que cubren los llamados “nuevos riesgos”, asociados a la vulnerabilidad socioeconómica (Bonoli, 2004). Este tipo de prestaciones consisten en intervenciones integrales, es decir, que combinan varios beneficios y requieren de la acción coordinada de distintas entidades estatales. Las mismas no cuentan con una tradición arraigada en los sistemas de seguridad social occidental, y simultáneamente se caracterizan por un patrón de demanda social altamente fragmentado (Lowi, 1994), en el que se inscriben la población beneficiaria, las organizaciones de la sociedad civil y los gestores estatales encargados de esas líneas de acción.

En los últimos treinta años se ha asistido, esencialmente en Latinoamérica, al fomento e institucionalización de esas nuevas protecciones, en clave de programas de combate a la pobreza y a la atención de distintas vulnerabilidades. En este contexto se comenzó a generar cierto consenso político y técnico acerca de la pertinencia de estas estrategias públicas, ya sea para complementar los servicios sociales tradicionales y/o como una vía de incorporación formal a los sistemas de bienestar de los sectores sociales históricamente excluidos. Si bien parece prematuro considerar este tipo de consensos como el preámbulo de nuevos legados en las pautas de provisión de bienes públicos, no hay lugar a duda que se ha procesado una renovación en el tratamiento, actuales problemáticas socioeconómicas.

Ahora bien, los resultados de las reformas e innovaciones en materia de protección no se encuentran solo condicionados por los legados de las políticas sociales precedentes, sino que para su estudio resulta necesario incorporar otros elementos que permitan comprender las complejas dinámicas de cambio y renovación de la intervención pública. Es así que, en los análisis del cambio institucional han ido ganando terreno, enfoques que han puesto a

consideración la necesidad de prestar mayor atención al rol de las ideas, bajo el entendido de que *“shared policy ideas help actors reduce uncertainty and create political coalitions that challenge existing institutional and policy frameworks.”* (Béland y Waddan, 2012:8). Desde esta perspectiva, identificar las ideas o paradigmas que se encuentran detrás de las diferentes iniciativas de políticas públicas, ayudan a comprender el comportamiento de los diferentes actores involucrados, pero también el sentido y orientación de los cambios.

Entre los desarrollos de esta línea analítica ha cobrado creciente interés los denominados *“policy frames”*, que pueden ser entendidos como el conjunto de ideas que organizan e imprimen coherencia a las iniciativas públicas (Ferree et al., 2002 en Häusermann y Kübler, 2010). Es decir, son aquellos lineamientos políticos que le dan legitimidad a las intervenciones en la medida que permiten fundamentarlas, al tiempo que facilitan la conformación de coaliciones de apoyo para promover y sostener esas líneas de acción.

Es posible identificar en cualquier arena de política pública múltiples marcos de ideas que compiten entre sí por la hegemonía discursiva e inciden, entre otros elementos, en el tipo y orientación de política pública resultante. Por esta razón, la manera en que esos marcos o núcleos de ideas son negociados entre sus defensores adquiere especial importancia a la hora de explicar los acuerdos políticos y la formación de coaliciones promotoras de cambios de políticas existentes o para la instauración de nuevas prestaciones públicas (Hall, 2010).

Uno de los aspectos más interesantes de este enfoque, es que los instrumentos de política pueden ser leídos por diversos marcos de ideas. Esto determina que las expectativas en torno a los mismos son necesariamente diferentes, pero al mismo tiempo, se torna posible lograr acuerdos de corto plazo que le brinden viabilidad política. De esta manera, una coalición de apoyo a una iniciativa o institución puede estar integrada por actores que le asignen a la misma, valores o visiones diferentes.

Con base en lo planteado, no hay lugar a duda que en el proceso de reforma de las protecciones sociales en Uruguay tuvieron una fuerte incidencia los legados, los actores de vetos y los marcos de ideas que fundamentaron la renovación de las políticas públicas en materia de salud y asistencia social.

LOS CAMBIOS PROMOVIDOS EN LAS ARENAS DE POLÍTICAS SOCIALES EN URUGUAY (2005-2015)

Uruguay tiene un consolidado legado de bienestar para América Latina, construido en las primeras décadas del siglo XX, en torno al mer-

cado formal de empleo, reforzado por servicios educativos y de salud pública de amplio alcance. La distribución de beneficios sociales no contempló los niveles de informalidad laboral que presentaba el país, excluyendo así a segmentos poblacionales del sistema de seguridad social (Carneiro et al., 2016).

Este déficit de inclusión sociopolítica se buscó subsanar a través de la operativa de mecanismos informales de otorgamiento de bienes públicos de tipo clientelar (Rama, 1971), obstaculizando el desarrollo de un componente de asistencia como parte específica del esquema de protección social nacional (Midaglia y Tejera, 2016).

No obstante las particularidades en la pauta histórica de distribución de protección, resulta correcto afirmar que este país posee para el contexto regional, un sistema de bienestar relativamente universal que se mantiene hasta el presente. El mismo, ha sido resultado de una combinatoria de proyectos políticos en competencia y de la agregación de arreglos particulares entre el Estado y distintos grupos sociales, producto de la convivencia de partidos políticos policlasistas que se disputaban un electorado organizado en múltiples asociaciones gremiales y empresariales (Carneiro et al, 2016).

La persistencia hasta el presente del mencionado esquema de protección, aunque con modificaciones, se explica por la moderación del ajuste en clave de retracción de los servicios públicos que se llevó a cabo en los años noventa. En este marco, algunas prestaciones sociales se privatizaron parcialmente, se introdujeron mecanismos de desregulación laboral, a la vez que, en otras arenas de políticas públicas, contrariamente a lo esperado, se incrementó la intervención estatal directa o indirecta como en educación, alimentación, y en la atención a diversos tipos de vulnerabilidades (Antía et al, 2013).

En líneas generales, puede decirse que el sistema de seguridad social resultante de ese proceso de revisión, adquirió un carácter mixto, ya que coexistían, y aún conviven, servicios públicos universales y focales, así como múltiples formas de provisión en las que operan prestadores estatales, la sociedad civil y empresas privadas.

La coalición política de izquierda asumió el gobierno por primera vez en la historia en el año 2005 y continúa en la actualidad, luego de vencer en las últimas tres elecciones nacionales: siempre dispuso de mayorías parlamentarias para llevar a cabo sus iniciativas políticas.

En los primeros dos períodos de administración, pero en particular el comprendido entre 2005 y 2010, se instrumentó un importante plan de reformas públicas, y una proporción significativa se concentró en el campo social. Algunas de estas reformas, como la laboral, relativa al establecimiento de regulaciones del mercado de empleo, así como aumentos del salario mínimo y del real, etcétera, eran espe-

rables, entre distintas razones, por la cercanía política entre la central sindical y el partido gobernante (Antía et al, 2013).

En cambio, otros sectores de políticas sociales, como el de salud y asistencia, presentaron agendas reformistas complejas y pautadas por diferentes dinámicas políticas de cambios. El de salud se caracterizaba por la operativa de fuertes grupos de interés profesionales, empresariales y gremiales, que tenían propuestas específicas, no necesariamente coincidentes, para superar los déficits económicos y de funcionamiento del mismo sector (Fuentes, 2009).

El de asistencia por su parte, carecía de organizaciones significativas con visibilidad pública, sólo contaba con las demandas del heterogéneo universo de la sociedad civil, de algunos movimientos sociales (esencialmente el de género) y de diversas manifestaciones públicas de poblaciones vulnerables. Las distintas posiciones políticas en relación con las prestaciones sociales de corte asistencial a promover, se discutieron entre las fracciones partidarias de coalición de izquierda, lo que imprimió una modalidad peculiar de desarrollar y consolidar este campo de intervención pública.

Los cambios introducidos por el Frente Amplio en ambos sectores de política pública (asistencia y salud), afectaron de manera distinta las arquitecturas sectoriales de bienestar heredadas, ya sea por expansión de un componente casi inexistente en el esquema de protección (asistencia), así como por el intento de refundar los parámetros de orientación y suministro de clásicos bienes públicos (salud).

LA ASISTENCIA BAJO LA LUPA

De acuerdo con lo indicado en párrafos anteriores, en un país con legados relativamente universales de bienestar, las prestaciones de asistencia ocuparon un lugar residual hasta fines de los años ochenta, cuando se impuso la nueva pauta de desarrollo pro-mercado en la región. Hasta esa época los “*framing*” dominantes de protección social en el país, referían al mercado de trabajo y los derechos a la seguridad social.

Las nuevas políticas asistenciales, dirigidas a grupos en situación de pobreza, evidenciaron un importante impulso durante los años noventa. En un primer momento, esas iniciativas se concibieron como líneas provisorias de acción pública, ya que se suponía que el crecimiento moderaría, e incluso eliminaría, las condiciones de insuficiencia socioeconómica (Midaglia y Silveira, 2011). Esta posición política se modificó sustantivamente en el comienzo del siglo XXI, ante la persistencia y aumento en las problemáticas sociales críticas.

Independientemente de los cambios de interpretación sobre las intervenciones de asistencia, vale la pena anotar que este tipo presta-

ciones se incluyeron en el aparato estatal sin una pauta clara de localización institucional, instaurando una lógica dispersa y desarticulada de provisión pública.

El primer gobierno de izquierda asume la administración del país en un contexto pautado por las severas consecuencias sociales de la crisis económica experimentada en el año 2002, en el que los niveles de pobreza y desigualdad llegaron a situarse en 15.4 % de la población y un 2.5 % de indigencia (CEPAL, 2011). En ese escenario de extensa vulnerabilidad social, las autoridades electas impulsaron un conjunto de medidas asistenciales, acompañadas de innovaciones institucionales que les imprimieron a esas protecciones, cierto grado de status político y organizativo.

LA REFORMA EN EL CAMPO DE ASISTENCIA

En este campo de acción, los gobiernos del Frente Amplio sellaron un acuerdo político sobre la necesidad de crear una agencia estatal especializada en el tratamiento de las problemáticas vinculadas a la pobreza y/o carencias críticas. Ese consenso sobre el tipo de provisión y la modalidad de gestión de los nuevos bienes sociales, no se trasladó entre la primera administración presidida por Tabaré Vázquez y la segunda a cargo de José Mujica, identificándose diferencias importantes entre ellas.

En este sentido, todo indica que la oferta pública asistencial fue construida en el propio ejercicio del gobierno, ya que no se disponía de un proyecto político específico para esa arena de política pública, más allá de algunas propuestas generales. De esta manera, la rotación de la fracción partidaria a cargo del Ejecutivo, abrió la posibilidad de introducir modificaciones en las opciones de intervención pública, poniendo de manifiesto distintas concepciones de la vulnerabilidad social al interior de la fuerza de izquierda.

La principal innovación institucional en el aparato estatal para promover el área de asistencia fue la creación del Ministerio de Desarrollo Social (Mides), con el cometido de implementar nuevas prestaciones que atiendan de forma integral las situaciones de emergencia y/o de carencias socioeconómicas, a la vez que se le adjudica la coordinación de la oferta pública social dirigida a ese tipo problemáticas sociales (Parlamento de la República Oriental de Uruguay, 2005).

La instauración de esa entidad especializada en materia social parecía tener un doble significado político. Por una parte, “ordenar” la fragmentada oferta de programas públicos dirigidos a grupos en condiciones de desventaja socioeconómica, y por otra, institucionalizar la responsabilidad del Estado en la atención de las situaciones de privación social (Midaglia y Silveira, 2011).

De acuerdo con lo indicado anteriormente, las lógicas de provisión en el campo de la asistencia sufrieron variaciones entre las administraciones frenteamplistas. Mientras que el gobierno de Vázquez privilegió las intervenciones a través de planes, en tanto instrumento organizativo dotado de autoridad para coordinar el amplio universo de iniciativas focales; la Administración de Mujica eligió un camino distinto, optando por una operativa de programas sociales concebidos como unidades de acción “completas” o autorreferidas, teniendo cada una de ellas su propia red de intercambios y apoyos de otros servicios sociales (Midaglia y Tejera, 2016).

De alguna manera, las diferencias en los formatos de prestación de bienes asistenciales muestran una pauta de consolidación del área, en la que predominó una estrategia de renovación que se podría calificar, según Streeck y Thelen, de “pérdida de relevancia”, propiciada por una reformulación relativamente rápida del núcleo de ideas que inspiraban esas acciones, que se explica por la recuperación del crecimiento económico, y las distintas posiciones políticas de la coalición de gobierno.

Las distintas alternativas de asistencia tuvieron impactos políticos institucionales, relativos a la dificultad de consagrar una nueva área de protección con cierta “identidad”, y con posibilidades efectivas de articulación interna entre los bienes ofertados, así como los brindados por otras sectoriales sociales.

No obstante, y pese a las diversas dinámicas de intervención anotadas en esta arena, cabe destacar que en todos los casos se aplicaron e institucionalizaron criterios técnico-políticos de selección de los beneficiarios, como el Índice de Carencias Críticas¹, a manera de limitar la utilización de parámetros exclusivamente burocráticos, o de “discrecionalidad” política en la definición de la población amparada.

LOS AVANCES Y LOS LÍMITES DE LOS SUCESIVOS AJUSTES EN LAS LÍNEAS DE INTERVENCIÓN

El gran éxito político de la coalición de izquierda en relación con la asistencia, ha consistido en instituir la como un campo permanente de protección social, que cuenta con un marco organizativo e institucional y con un paquete de prestaciones, que si bien no logró cimentar formatos articulados de provisión, consiguió estabilizar una oferta, aunque fragmentada, de bienes sociales.

1 El Índice de Carencias Críticas se construyó con base en un conjunto de variables, a la que se le adjudican pesos diferenciales, según su probada incidencia en las situaciones de pobreza y pobreza extrema.

EL RENDIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE PLANES SOCIALES

Como ya se mencionó, la alternativa de Planes Sociales se configuró en un instrumento de racionalización del disperso universo de iniciativas públicas de atención a la vulnerabilidad social. Es así que, en el año 2005, a partir de la sanción de la *Ley 17.869*, se aprobó el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), como una medida de coyuntura que estuvo vigente hasta el 2007, y que se propuso responder de manera inmediata a los nefastos saldos sociales de la crisis económica de 2002.

El PANES se constituyó como un grupo de prestaciones sociales, entre las cuales el Ingreso Ciudadano (transferencia monetaria), se transformó en el eje estructurador de esa iniciativa (Mides, 2005).

La mejora en los indicadores sociales condujo a la sustitución del PANES por otro plan, el de Equidad, el cual se concibió como un dispositivo permanente de asistencia que buscó trascender la atención de la pobreza socioeconómica, incluyendo otra gama de vulnerabilidades sociales como el género, condiciones generacionales, y situaciones étnico-raciales (Mides, 2007).

De manera similar al PANES, este nuevo Plan contó con un programa eje que articulaba el conjunto de bienes complementarios. En esta oportunidad, el principal instrumento también fue también una transferencia de renta condicionada, las Asignaciones Familiares (Afam), que se instituyó por la *Ley No 18.227*, dirigida a hogares con necesidades socioeconómicas y menores a cargo (Midaglia y Silveira, 2011).

Las Asignaciones Familiares ha sido un dispositivo clásico del sistema de seguridad social uruguayo, que restringe sus beneficios a los hijos de los trabajadores formales. Las nuevas Afam, utilizando una normativa y montos específicos, extendió su espectro de acción, cubriendo a las necesidades de las familias pobres, en las que priman la informalidad laboral.

El Plan de Equidad, contaba además de las Afam, con otra serie de protecciones, entre las que figuran, pensiones a la vejez; prestación monetaria para alimentación; iniciativas en el plano educativo (Educación Inicial; Programa de Maestros Comunitarios, Universalización de la Educación Física en las Escuelas Urbanas, etcétera); propuestas de participación juvenil; programas laborales (empleo protegido, recalificación y cooperativas sociales, entre los más destacados) (Mides, 2007).

Los novedosos planes sociales, pese a su diseño focalizado en grupos específicos de población, cubrieron un universo significativo de beneficiarios. Pese a su amplia cobertura, su costo financiero no fue oneroso en comparación a otros servicios sociales, en la medida que apenas insumieron entre 0,4 % y 0,6 % del PIB entre 2007 y 2010 (Arim

y Vigorito, 2007; Arim, Cruces y Vigorito, 2009). No hay lugar a duda que los menguados recursos económicos asignados limitan sus impactos sociales. Sin embargo, tienen relevancia política en la medida que son constantes, ya que provienen del presupuesto nacional.

El funcionamiento de un *set* de prestaciones a través de planes sociales muestra una serie de ventajas que importa señalar para analizar la consistencia y solidez del área de asistencia. Entre los aspectos positivos figuran el esbozo de un “*framing*” o núcleo común de ideas, que unifica la especificidad de ese tipo de intervenciones públicas. Es así, que el PANES ensambló sus diversas iniciativas bajo el enfoque de la emergencia, y una vez superado ese contexto de dificultad socioeconómica, el Plan de Equidad lo renovó con la perspectiva de las múltiples vulnerabilidades (económica, generacional, de género, étnico-racial, etcétera). Estos marcos comunes de acción tendieron a facilitar, no sólo la articulación interna entre las iniciativas constitutivas de esas estrategias, sino que también posibilitan una mejor coordinación con los servicios universales que colaboran lateralmente con los planes en cuestión.

EL RENDIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE PROGRAMAS SOCIALES

El gobierno de Mujica, a diferencia del anterior, concentró sus esfuerzos en el fortalecimiento de las acciones hiper-focalizadas, orientadas hacia la pobreza extrema, en clave de programas. Este redireccionamiento de la intervención social supuso la instalación de un nuevo marco de ideas orientador de la asistencia, que requirió, por un lado, fortalecer los dispositivos territoriales para asegurar la incorporación de las poblaciones en peores condiciones socioeconómicas, y, por otro, instrumentar revisiones en el diseño e implementación de prestaciones sociales para mejorar las pautas efectivas de focalización (Midaglia y Tejera, 2016).

En este marco, los planes de protección heredados del gobierno precedente tendieron a deprimirse o perder importancia, en tanto ejes articuladores de la asistencia pública. En consecuencia, se multiplican los espacios de coordinación intersectorial por cada iniciativa hiper-focalizada, ya sea en grupos y/o en territorios que presentan serios problemas de inclusión y convivencia social.

Es así que la administración Mujica desplegó un conjunto amplio de nuevas medidas sociales de baja cobertura, denominadas “Programas Prioritarios”, orientados a tratar situaciones calificadas de desafiliación social, que persistían en un contexto político en el que se propiciaron mejoras distributivas (Mides, 2014).

Entre esas prestaciones figuran: a) la propuesta denominada “Cercanías” que aborda problemáticas sociales críticas, estableciendo

nexos con los servicios públicos para facilitar el acceso a esos sectores de población. b) “Jóvenes en Red” se dirige a segmentos etarios de 14 a 24 años con serias carencias económicas, que abandonaron la educación formal y no están insertos en el mercado de empleo. (Mides, 2014). c) La tercera línea de acción es el programa “Uruguay Crece Contigo”, cuyo objetivo es la atención de los niños de 0 a 3 años en riesgo socio-sanitario, pertenecientes a hogares con perfil de pobreza extrema (Presidencia-OPP, 2012).

Las prestaciones consagradas en el Plan de Equidad aprobado en el primer gobierno de izquierda, continuaron brindando los beneficios previstos, pero bajo la nueva óptica política: de manera “aislada”, sin contar con un mecanismo y marco de ideas común que encuadre su funcionamiento. Simultáneamente, algunas de las iniciativas constitutivas del mencionado plan se reconvirtieron, como los apoyos en alimentación, concentrando su operativa en los hogares más desfavorecidos de la escala social (Tejera, 2012).

El nuevo esquema de asistencia multiplica las acciones públicas y obstaculiza la consolidación de una operativa de prestaciones públicas articuladas, a la vez que pulveriza aún más, la capacidad de presión de los débiles colectivos que se inscriben en esta área (asociaciones civiles, grupos esporádicos de beneficiarios y en menor medida, el movimiento de género).

Esta modalidad fragmentaria de provisión favorece, por una parte, la emergencia de intereses político-burocráticos que pueden utilizar los espacios institucionales disponibles para bloquear cualquier intento de unificación de este campo de acción, ya que supondría redistribución de poder en la conducción de ese universo de iniciativas sociales. Por otra parte, tiende a fortalecer la posición de las fracciones partidarias de izquierda que priorizan la atención a la pobreza, generando posibilidades de alianzas políticas-técnicas de defensa de la asistencia en su conjunto, a la vez que frenan o vetan la introducción de cambios en la operativa de esa arena de política públicas.

EL NUEVO SISTEMA NACIONAL INTEGRADO DE SALUD (SNIS)

Los inicios de la conformación del sistema de salud uruguayo datan de finales del siglo XIX, cuando aparecieron las primeras organizaciones de ayuda mutua (Mutualistas) orientadas a proteger a diversos grupos de inmigrantes o de trabajadores (españoles, italianos e ingleses, pero también obreros católicos, por ejemplo).

Al mismo tiempo, el Estado uruguayo –todavía en proceso de consolidación– recién incorporaba en 1910, con la promulgación de la *Ley de Asistencia Nacional*, la atención de ciertos colectivos excluidos que carecían de cualquier tipo de cobertura (Fuentes, 2013).

En relación con las tareas de conducción y regulación del sistema, la presencia estatal fue todavía más tardía, ya que la creación del Ministerio de Salud Pública data de 1934, y la legislación promovida tuvo como objetivo primordial institucionalizar prácticas en salud que estaban instaladas en la esfera privada (Carneiro et al, 2016).

Esta pauta de acción pública terminó consolidando la estructura de un sistema nacional de salud que persiste hasta el presente, cuyos rasgos más típicos consisten en: la debilidad estatal a nivel de conducción, coberturas fragmentadas e inequidades en la atención entre los estratos de población y los tipos de prestadores. Estas características se robustecen por la presencia de fuertes grupos organizados que se inscriben en esa esfera, consolidando una lógica de protección que se califica de corporativa, en referencia a matrices de distribución de bienes públicos altamente segmentadas, como es el caso de algunos países europeos (Palier, 2012).

La población integrada al mercado formal de empleo se inscribía vía contribuciones a la seguridad social en el subsistema privado sin fines de lucro o mutual (entendido como una combinación peculiar de lógicas cooperativas de ayuda mutua y mercado). Aquellos trabajadores informales o quienes carecían de los recursos económicos suficientes para comprar sus protecciones en salud, eran cubiertos por un prestador estatal. Y finalmente, los grupos con mayores recursos económicos eran atendidos por seguros privados, parciales o integrales con fines de lucro.

Si bien la atención sanitaria no figura como obligación constitucional, el rol garantista del Estado determinó una cobertura universal por la vía de los hechos, aunque con calidades de atención estratificadas –según nivel de ingresos– entre aquellos sectores sociales que accedían a proveedores privados, con o sin fines de lucro, y los que debían obligatoriamente recurrir a instituciones públicas (Antía et al., 2013).

El panorama de la salud antes de la llegada del Frente Amplio al gobierno era de fuerte crisis sectorial, tanto en el subsector público como en el mutual. Dicha crisis era aceptada por el conjunto del espectro político, así como por los actores sectoriales no partidarios, entre los que figuran los sindicatos médicos y los trabajadores no médicos agremiados. Sin embargo, esta confluencia en el diagnóstico del área no había logrado traducirse en un abordaje conjunto y consensuado a los problemas sectoriales, a pesar de que muchas de las propuestas promovidas por esos colectivos no diferían sustantivamente entre sí (Antía et al., 2013).

A pesar de los distintos subsectores constitutivos del sistema (mutual y público) contaban con un número similar de afiliados, la asig-

nación presupuestal destinada al funcionamiento de los servicios se repartía de forma extremadamente inequitativa: mientras que el componente privado sin fines de lucro (mutual) recibía alrededor de 74,6 % de los recursos, las instituciones públicas solamente usufructuaban de 25,4 % de los mismos (Arbulo et al., 2010).

El panorama sectorial de la época era crítico, ya que, al rezago presupuestario y asistencial del subsector público, se le sumaba una fuerte crisis financiera de las instituciones mutuales, producto fundamentalmente de una mala gestión que llevó a que entre 1995 y 2004 varios de este tipo de proveedoras quebraran (Pérez, 2009).

En un escenario de política de salud como el descrito, coexistían múltiples puntos y agentes con poder de veto que se potenciaron en el proceso de implementación de los cambios sectoriales programados. Entre los actores con mayor capacidad de presión y bloqueo figuran las agremiaciones médicas y las empresas de asistencia colectiva (Mutualistas). Importa señalar que el desarrollo de las mutualistas durante el siglo XX configuró uno de los grandes problemas del sector, debido a que la introducción de lógicas mercantiles, combinadas con parámetros de atención donde se priorizaba la hospitalización y altas dosis de especialización técnica, provocó un aumento significativo de los costos de las prestaciones sin que fuera acompañada de mejoras en la gestión institucional.

LA REFORMA EN EL CAMPO DE LA SALUD

El contexto de crisis sectorial planteado, determinó que la llegada de la izquierda política al gobierno nacional fuera considerada como una “ventana de oportunidad” para llevar a cabo las modificaciones estructurales que requería el sistema de salud.

Sin embargo, el proyecto reformista tenía en su génesis, algunos limitantes que redujeron su horizonte de instrumentación. Cuando se analizan las propuestas de revisión del sector generadas desde ámbitos médicos, no médicos, empresariales, y en el propio partido de gobierno (Frente Amplio), se constata que ciertos aspectos medulares del sistema salud, no formaron parte de la agenda de reforma. Entre ellos se encuentran: el rol central del mutualismo y en consecuencia el papel residual del sector público en tanto proveedor de este tipo de bienes. De esta manera, la estrategia de cambio impulsada, dio lugar a la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), que reafirmó el carácter mixto del nuevo esquema de atención.

No obstante, otras características de la reforma del sector fueron novedosas y tendieron a corregir algunos de los problemas en el funcionamiento y legitimidad del área, como el perfeccionamiento de la pauta de financiamiento relativa a las contribuciones de la seguridad

social, instaurando una lógica más redistributiva; el fortalecimiento del Estado como el agente rector del nuevo esquema; así como la apertura de espacios de conducción a la participación social, entre otros.

Cualquiera de las modificaciones arriba anunciadas, ya fueran de carácter financiero, regulatorio, en la prestación de servicios y en la forma de toma de decisiones, no se configuraron como una transformación estructural. Si bien la reforma programada equivalía a una reformulación sustantiva del área, asimilable a una “conversión” de acuerdo con la tipología de Streeck y Thelen, el ritmo moderado de instrumentación, reforzó la incidencia de algunos grupos de interés, sobre todo los empresariales, imponiendo una estrategia de renovación sectorial de ajustes sucesivos, más precisamente “por capas” que tendió a bloquear las medidas que conducían a mayor reconversión sectorial, como se detallará a continuación (Streeck y Thelen, 2005).

Es así que la incorporación de componentes novedosos de la estrategia reformista, referidos a la instalación de instancias de negociación y consulta, fueron dominados por una lógica gradualista de cambio, que aseguró la continuidad, aunque con algunas variaciones, del clásico formato de provisión en salud (Rodríguez, 2011).

La propuesta de revisión en salud incorporó desde su génesis y en su diseño a los actores que tenían algún tipo de interés en esta arena política, como los laboratorios, centros de investigación, sindicatos, seguros parciales, entre otros. La operativa de esos colectivos en las esferas de toma de decisiones e instrumentación de las nuevas medidas sectoriales, retardaron el ritmo de renovación, impactando así en la orientación y en las metas originales que se había trazado el nuevo sistema.

El Consejo Consultivo fue el espacio elegido para la implementación del SNIS, y en ese ámbito de intercambio político, el gobierno ajustó la estrategia reformista con el objetivo deliberado de concentrarse en grandes acuerdos y posponer aquellos temas que generaban cierto grado de conflictividad (Freigedo, Fuentes y Rodríguez, 2015).

El nuevo sistema de salud entró en vigencia en enero de 2008, y supuso las siguientes innovaciones institucionales y organizativas: la creación del Fondo Nacional de Salud (Fonasa), compuesto por contribuciones a la seguridad social y transferencias provenientes del presupuesto nacional (Rentas Generales); la descentralización del principal prestador público (Administración de Servicios de Salud del Estado, ASSE) respecto al Ministerio de Salud Pública (MSP); la creación en órbita ministerial de la Junta Nacional de Salud (Junasa) en tanto organismo regulador del sector; la inclusión de representantes de usuarios y trabajadores en ámbitos de conducción del sistema (directorios de ASSE y Junasa, por ejemplo) y el establecimiento de contratos

de gestión entre la autoridad sanitaria y los prestadores, tanto públicos como privados (Fernández Galeano, Levcovitz y Olesker, 2015).

La reforma sectorial impulsada ha mantenido una dinámica tradicional de provisión en salud, resultado de la influencia de los legados sectoriales y de la estructura político institucional caracterizada esta última por la existencia de múltiples puntos de veto –no solo legislativos, sino también en el aparato estatal– que son producto, como ya se mencionó, del funcionamiento de espacios de coparticipación.

Cabe considerar la influencia que tuvo la Organización Panamericana de la Salud (ops) en la opción de cambio adoptado, ya que desde el año 2013 consideró la noción de Cobertura Universal en Salud (cus) como un objetivo de los diferentes sistemas de salud, toda vez que excedía el mero aumento de usuario, y a la vez promocionaba planteos relativos a la solidaridad en el financiamiento y de calidad asistencial (Fuentes, 2015). Este núcleo de ideas inspiró y/o reforzó la orientación de los lineamientos políticos reformistas, en la medida que se ajustaban a una visión de izquierda a favor de la equidad, solidaridad y participación.

En suma, tanto el encuadre institucional, las nuevas ideas sectoriales dominantes, como la opción del partido de gobierno hacia formatos de gestión participativos que incluyeran a trabajadores y empresarios en ámbitos de discusión y decisión, le imprimieron al proceso de reforma una serie de frenos –o directamente vetos– en aquellos aspectos que desafiaran el *statu quo*.² Es decir: los bloqueos no sólo provenían de la historia, sino que también del propio diseño del nuevo SNIS.

¿Y AHORA? LOS LÍMITES DE LA SECUENCIA ADOPTADA Y EL RETO DE RECREAR UN MARCO Y UNA COALICIÓN REFORMISTA

Ocho años después de la implantación del SNIS es indudable que han mejorado diversos componentes del esquema de salud, en particular el financiero. No obstante, las transformaciones llevadas a cabo no parecen haber resuelto problemas de carácter estructural que en el mediano plazo pueden atentar contra su sustentabilidad tanto financiera, en el modelo de asistencia, así como las cuestiones vinculadas a la equidad y la lógica de redistribución sectorial.

Los límites señalados en el propio diseño de la propuesta reformista contaron con el factor adicional de freno: el *timing* o secuencia

2 Un claro ejemplo de esta situación es la incorporación al nuevo sistema de los seguros privados con fines de lucro, que originalmente no estaban considerados en la reforma, pero gracias a su capacidad de presión fueron incluidos en el esquema de salud (Fuentes, 2013).

adoptada para llevar adelante las modificaciones proyectadas. Si bien dicha secuencia también es resultado de la incidencia de los elementos político-institucionales ya mencionados, al mismo tiempo reforzó aún más los legados de bienestar corporativo del sector.

La decisión política de priorizar en el inicio del proceso de reforma los déficits financieros, determinó que las mutualistas, que se encontraban en situación de extrema vulnerabilidad económica, rápidamente se empoderaran y comenzaron a ejercer bloqueos de los cambios relacionados con modelo de atención y de gestión que contemplaba un mayor involucramiento del Estado en su rol de rector del sector salud (Fuentes, 2013).

Por otra parte, cabe reiterar que la incorporación de actores colectivos en instancias de decisión, también constituyó nuevos puntos de veto para futuras transformaciones, no solo porque las iniciativas de cambio afectaban algunos grupos de interés, sino por la existencia de diversos arreglos particulares (en parte corregidos por la reforma, pero no en su totalidad) que dificultaron la capacidad de acción colectiva de los trabajadores no médicos, y que jugaban a su vez, un papel de contra-balance de las presiones empresariales.

En suma, la estrategia de renovación sectorial seguida por el gobierno le otorgó a la reforma el apoyo de una amplia coalición sociopolítica, pero una vez garantizada la continuidad del sistema, la misma comenzó a desmembrarse porque afloraron nuevamente las diferentes posiciones en relación con la orientación de los cambios (Freigedo et al., 2015).

El SNIS uruguayo aparece como un claro ejemplo de la puesta en práctica de recalibramientos, en algunos aspectos significativos, del esquema preexistente, en lugar de la promoción de una reconversión sustantiva.

CONSIDERACIONES FINALES

A la hora de analizar los alcances de las reformas sociales en materia de asistencia y salud llevadas a cabo por las administraciones de izquierda en Uruguay, se argumentó que las mismas estuvieron condicionadas por las características específicas de cada una de esas arenas de política, en términos de marcos institucionales, legados y grupos de interés, ya sean clásicos o surgidos de la propia dinámica de transformación sectorial. A estos factores se agregó la incidencia de los núcleos de ideas que fundamentan y explican las renovaciones en las pautas de intervención pública.

Es así que la dinámica de cambio de la asistencia social, un componente nuevo en el esquema de protección nacional, estuvo condicionada por la fragmentación de las prestaciones públicas y la

renovación permanente de los “*framing*”. Estos marcos contemplaron desde las situaciones de emergencia socioeconómica, pasando por las de vulnerabilidad, para concentrarse, en última instancia, en la atención a la extrema pobreza.

Esas ideas habilitaron la aplicación de diversas estrategias de provisión de bienes asistenciales, que adquirieron en un primer momento el formato de planes y luego se consagraron en términos de programas. Este último tipo de instrumento de acción, hiper-focalizado en problemáticas de alta complejidad social, no contribuyó a la generación de sinergias institucionales de articulación y coordinación entre esa oferta asistencial y de ésta con los servicios sociales de orientación universal.

El recambio de instrumentos y núcleos de ideas se vio favorecido porque los colectivos sociales que se inscriben en esta área son relativamente débiles, y en algún sentido carecen de capacidad para armar coaliciones promotoras del área. En su lugar, se cuenta con la presencia de intereses técnico-funcionales inscriptos en las propias prestaciones, que tienen posibilidades de generar alianzas políticas con fracciones partidarias de la izquierda en pro de la defensa de estos bienes públicos.

La configuración del sector salud refiere a una arena fuertemente institucionalizada, con legados de amplia cobertura de la población, aunque con una provisión segmentada de acuerdo con la pertenencia socioeconómica de los usuarios, propiciada por la operativa de diversos prestadores (mutual, privado y público) que brindan atenciones en salud con calidades diferenciadas. A esto se suma la presencia de actores colectivos de tipo corporativos, representantes de grupos profesionales médicos, de trabajadores de la salud y de empresas proveedoras del servicio (mutualistas, seguros privados, etcétera), que tienden a reforzar el *statu quo* del sistema, ya que las revisiones sectoriales tienden a poner en riesgo las cuotas de poder adquirido en el sistema.

La propuesta de reforma impulsada por la administración de izquierda reconoció a estos agentes corporativos, y es más, los incorporó en las instancias de decisión e implementación de las medidas reformistas. Esta modalidad de participación generó un doble efecto, en algún sentido contradictorio: por una parte, habilitó la generación de una amplia coalición promotora del cambio, y por otra, consolidó una estructura de bloqueos y vetos que impidió la reconversión sustantiva del sector. Las principales ideas innovadoras en las que se respaldó este proceso, dieron lugar a algunas reconversiones institucionales, vinculadas a la universalidad de las prestaciones, la limitación de la dinámica estratificada de provisión, así como la equidad y solidaridad en el financiamiento del sector.

Las dos arenas de política pública seleccionadas (asistencia y salud) expresan dinámicas bloqueadoras diferenciales. Mientras que en la de asistencia, los intereses profesionales resisten el establecimiento de una lógica compacta o mejor dicho, con menor nivel de dispersión de las intervenciones por miedo a limitar la incidencia de los diversos equipos técnico-funcionales; en el campo de la salud, las corporaciones de naturaleza gremial y empresarial reforzaron su posición, una vez que los problemas financieros que amenazaban su supervivencia se resolvieron, y pasaron a interponer vetos para detener los avances de las propuestas de atención en clave universal.

Cabe afirmar que el potencial reformista de la izquierda uruguaya se vio restringido por su incapacidad de quebrar con los legados sectoriales, de perfil corporativo o técnico y de enfrentar los múltiples puntos y actores de veto. De esta manera, esa fuerza política simultáneamente que evitó el aumento de la mercantilización de la protección social, consolidó la dualización del esquema de bienestar, reforzando la lógica altamente segmentada y desigual, en la provisión de bienes públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- Antía, F., Castillo, M., Fuentes, G. y Midaglia, C. 2013 “La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 22(2), 171-194.
- Arbulo, V., Buglioli, M., Cabrera, V., Fry, M., Pradere, G., Prieto, A., Rodríguez, M., Toledo, A., Vivas, P. 2010 *Logros y desafíos en términos de Equidad en Salud en Uruguay* (Montevideo: Ministerio de Salud Pública).
- Arim, R. y Vigorito, A. 2007 *Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay: 2001-2006* (Washington, D.C.: Banco Mundial). Recuperado de <http://siteresources.worldbank.org/INTURUGUAYINSPANISH/Resources/TRANSFERENCIAINGRESOSDic06.pdf>.
- Arim, R., Cruces, G., Vigorito, A. 2009 *Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Béland, D. y Waddan, A. 2012 *The Politics of Policy Change. Welfare, Medicare and Social Security Reform in the United States* (Washington D. C.: Georgetown University Press).
- Bonoli, G. (9-11 Septiembre) 2004 “Modernising Post-War Welfare States. Explaining Diversity in Patterns of Adaptation to New

- Social Risks” en *2nd ESPAnet Annual Conference* (Oxford: European Social Policy Analysis).
- Carneiro, F., Antía, F., Castillo, M., Fuentes, G., Midaglia, C. y Villegas, B. 2016 *Coaliciones y Bienestar en Uruguay* (Montevideo: Mimeo).
- CEPAL 2011 *Panorama social de América Latina 2011* (Santiago de Chile: CEPAL). Recuperado de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-de-america-latina-2011>.
- Fernández, M., Levcovitz E. y Olesker D. 2015 *Economía, Política y Economía Política del Acceso y la Cobertura Universal de Salud en Uruguay* (Montevideo: Organización Panamericana de la Salud/ Universidad de la República).
- Freigedo, M., Fuentes, G. y Rodríguez, M. 2015 “Construyendo una coalición para romper el paisaje congelado: alcances y límites de la reforma de la salud en Uruguay (2005-2014)” en *Íconos*, 53, 49-66.
- Fuentes, G. 2009 “El sistema de salud uruguayo en la post dictadura: análisis de la reforma del Frente Amplio y las condiciones que la hicieron posible” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 19(1), 119-142.
- Fuentes, G. 2013 *La creación del Sistema Nacional Integrado de Salud en Uruguay (2005-2012): impulso reformista y freno de puntos y actores de veto*. (tesis de doctorado - Universidad Complutense de Madrid) Recuperado de <http://eprints.ucm.es/23195/1/T34824.pdf>
- Fuentes, G. 2015 “Actores, intereses y alianzas de cara a la segunda etapa de implementación del SNIS: cambio institucional gradual y posibles escenarios y orientaciones de cambio” en Fernández M., Levcovitz, E. y Olesker, D. (coords.): *Economía, Política y Economía Política del Acceso y la Cobertura Universal de Salud en Uruguay* (Montevideo: Organización Panamericana de la Salud/ Universidad de la República).
- Hacker, J. 1998 “The Historical Logic of National Health Insurance: Structure and Sequence in the Development of British, Canadian, and US Medical Policy” en *Studies in American Political Development*, 12, 57-130.
- Hall, P. 2010 “Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective” en Mahoney, J. y Thelen, K. (edits.) *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power* (Nueva York: Cambridge University Press).
- Hall, P. y Taylor, R. 1996 *Political Science and the Three New Institutionalisms* (Colonia: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung).

- Häusermann, S. y Kübler, D. 2010 “Policy Frames and Coalition Dynamics in the Recent Reforms of Swiss Family Policy” en *German Policy Studies*, 6(3), 163-194.
- Immergut, E. 1990 “Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care” en *Journal of Public Policy*, 10(4), 391-416.
- Lowi, T. 1994 “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política” en Aguilar, L. (comp.). *La hechura de las políticas* (México: Miguel Ángel Porrúa).
- Mahoney, J. 2000 “Path Dependence in Historical Sociology” en *Theory and Society*, 29(4), 507-548.
- Mahoney, J. y Thelen, K. 2010 *Explaining institutional change. Ambiguity, agency and power* (Nueva York: Cambridge University Press).
- Midaglia, C. y Silveira, M. 2011 “Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay” en Barba, C. y Cohen, N. (comps.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO-CROP).
- Midaglia, C. y Tejera, C. 2016 “Uruguay del Pepe Mujica: los cambios procesados en el campo de la asistencia social” en Bentancur, N. y Busquets, J. (coords.). *El decenio progresista: las políticas públicas de Vázquez a Mujica* (Montevideo: Editorial Fin de Siglo/ICP).
- Ministerio de Desarrollo Social (Mides) 2005 *Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007)* (Montevideo: Mides). Recuperado de <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2200/1/plan-de-atencion-nacional-a-la-emergencia-social.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social (Mides) 2007 *Plan de Equidad* (Montevideo: Consejo Nacional de Políticas Sociales-IMPO). Recuperado de http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social (Mides) 2014 *Jóvenes en Red* (Montevideo: Mides). Recuperado de <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/25448/3/innova.front/en-busca-del-norte>.
- Palier, B. 2012 “El régimen de bienestar continental: de un sistema congelado a las reformas estructurales” en Del Pino, E. y Rubio, Ma. *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada* (Madrid: Editorial Tecnos).
- Parlamento de la República Oriental del Uruguay 2005 “Ley N° 17.886. Creación del Ministerio de Desarrollo Social”

- en *Diario Oficial*, 26717 (Montevideo: Senado y Cámara de Representantes).
- Pérez, M. 2009 *La reforma del sistema de salud en el primer gobierno de izquierda en la historia del Uruguay* (tesis de licenciatura) (Montevideo: Universidad de la República).
- Pierson, P. 1994 *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Pierson, P. 2000 "Increasing returns, path dependence and the study of politics" en *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pierson, P. 2006 "Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas" en *Zona Abierta*, 114/115, 43- 119.
- Presidencia-OPP 2012 *Uruguay Crece Contigo: la infancia primero* (Montevideo: Presidencia-OPP).
- Rama, G. 1971 *Club Político* (Montevideo: Arca).
- Rodríguez, M. 2011 *Democratización de la gestión pública en el gobierno del Frente Amplio. El caso de la participación social en la Reforma del Sector Salud* (tesis de licenciatura) (Universidad de la República: Montevideo).
- Steinmo, S. 2008 "What is Historical Institutionalism?" en Porta, D. y Keating, M. (edits.) *Approaches and Methodologies in the social science* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Steinmo, S., Thelen, K. y Longstreth, F. 1992 *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Streeck, W. y Thelen, K. (edits.) 2005 *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies* (Nueva York: Oxford University Press).
- Tejera, R. 2012 *Focalización y matriz de protección social* (Montevideo: Mides).
- Thelen, K. 2004 *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Tsebelis, G. 1998 "Veto Players and Institutional Analysis" en *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(4), 441-474.

Carlos Fidel, Raúl Di Tomaso y Cristina Farías

PARADIGMAS Y POLÍTICAS SOCIALES CONTRAPUESTAS EN LA ARGENTINA RECIENTE

INTRODUCCIÓN

En este trabajo abordaremos los antecedentes históricos y la configuración de los formatos de las políticas socioeconómicas que se aplicaron en Argentina en tiempos recientes. Una de ellas corresponde a un esquema distribuidor e igualador de derechos sociales, y otra, a un modelo concentrador de la riqueza.

Analizaremos dichos modelos tal como fueron surgiendo en la realidad, centrándonos desde 2003 a la fecha. El trabajo culmina con la presentación de los primeros cinco meses del gobierno de la Alianza Cambiemos, conformada por la naciente fuerza política del Pro (Propuesta Republicana), a unos diez años desde su creación, y que pactó para las elecciones de fines de 2015 con una fracción significativa del antiguo y declinante Partido Radical.

En esa última fase del trabajo exponemos las principales señales gubernamentales que mostraron las primeras medidas de la Alianza Cambiemos, y que revelan la adopción de una estrategia que va construyendo un modelo conservador de organización social e inserción internacional.

Se evidencia que la narrativa de la política social y económica fue desplegada en medio de tensiones, transformaciones y hechos que emergían en la realidad social y económica argentina.

PRELIMINARES ANALÍTICOS

En la Argentina se fueron desplegando dos modelos según el concepto de “modelo socioeconómico” el cual se entiende como el esquema adoptado para organizar la sociedad y el Estado, la modalidad de relacionar políticamente las clases sociales y los procesos productivos, su forma de inserción en el mercado mundial y el modo de distribución de la riqueza. A cada modelo le corresponde la aplicación de una estrategia de intervención e incidencia en la realidad, adecuado para moldear a los actores y tender a definir la asignación y distribución de la riqueza. En esa estrategia, la estructura y función del Estado, en sus distintos niveles de actuación, tiene un lugar central.

Denominamos “Conservador y de Mercado”, al modelo de corte neoliberal, que tiende a ser regresivo en la distribución de la riqueza y concentrar en pocas manos el excedente. Este modelo históricamente se estableció sobre “la base económica fundamental de la oligarquía nativa [que] se encontraba en la propiedad de la tierra pampeana, [y] se debe tener en cuenta, que, como se mencionó, desde sus orígenes este sector de clase destinó parte de la renta agropecuaria a diversificarse hacia otras actividades económicas estratégicas” (Basualdo, 2006: 25).

La idea que prima en dicho modelo es que la riqueza, una vez acumulada, tenderá a desbordarse en el conjunto de la sociedad por efecto de la bonanza general. Los efectos que se registran en las distintas experiencias es que “adopta rasgos netamente extractivistas en las áreas primarias y financieras, en la búsqueda de la producción de rentas que son apropiadas por grupos concentrados, que en muchos casos trasladan al exterior los excedentes” (Arceo, 2003: 33). Uno de sus efectos devastadores es que tiende a desequilibrar y agredir el medioambiente. Asimismo, sus resultados favorecen la desigualdad y la ampliación de la brecha social.

Otro modo de proyectar la sociedad es el que denominamos “*progresista y de inclusión social*” (Rofman y Fidel, 2012). Este esquema hace uso de los instrumentos estatales para fomentar el mercado interno, eslabonando la producción interna en sintonía con las transformaciones que se registran en el mercado internacional.

Reconoce su referencia analítica en las diversas vertientes de pensamiento del economista Keynes, por ello se plantea elevar la demanda global interna para generar empleo genuino con salarios reales que permitan la reproducción de la fuerza de trabajo en condiciones que garanticen los consumos individuales y colectivos históricamente aceptables. Para ello, el Estado diseña e implementa una política social universal y de alta calidad, lo que amplía y hace más sólida la base social del conglomerado político que apuntala al gobierno.

Ambos modelos no corresponden a formatos políticos pétreos ni son la expresión de identidades enmarcadas en partidos políticos determinados. Las fuerzas políticas pueden fluir en la campaña electoral con propuestas que adhieren a un modelo específico, aunque de ganar, luego ejerza el gobierno aplicando el contrario, justificándose en el peso de la realidad que no deja otro camino que el rumbo que se adopta.

A continuación analizaremos el despliegue de los dos modelos, contraponiendo sus esquemas y las medidas que se aplicaron en la Argentina reciente.

POLÍTICA SOCIOECONÓMICA

Una forma de abordar las políticas sociales es enfocar la mirada en los resultados de los últimos tiempos, por ello nos enfocamos hacia los interiores de la estructura social, deteniéndonos en el comportamiento de la pobreza.

Este factor puede expresarse en los estudios realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), institución que busca delimitar la manera en que el ingreso de los hogares puede consumir la “canasta básica total” (CBT), compuesta por un conjunto de bienes y servicios determinados para satisfacer las necesidades energéticas y calóricas de una persona.

La línea de indigencia se establece en aquellos hogares que su ingreso no sobrepasa el mínimo para satisfacer dichas necesidades alimentarias.

En un período extenso que comienza en mayo de 1988 y termina en 2013 (gráfico 1), se puede observar que la trayectoria es muy inestable, los picos más altos de pobreza e indigencia se alcanzan en los momentos que una crisis política, social y económica atraviesa al país.

El primer gobierno posdictadura –presidido por el Dr. Raúl Alfonsín, un político miembro del Partido Radical–, nació debilitado por la presencia y ejercicio del todavía poderoso poder militar, además de la trama de corporaciones que se habían fortalecido en el régimen anterior, así como la pesada carga de una deuda externa que restringía los márgenes de maniobra frente a una ciudadanía con fuerte expectativa de mejoramiento de las condiciones de vida y saturada de ilusiones por la ampliación y profundización de las libertades civiles de claros signos democráticos.

Durante su mandato, el gobierno radical no logró articular la aplicación de un rumbo económico-social que diera respuesta a las diversas demandas de los sectores sociales y que representara una alternativa ante el modelo neoliberal instrumentado por la última dictadura cívico-militar. Aun así, sin duda pudo desplegar y reinstalar una

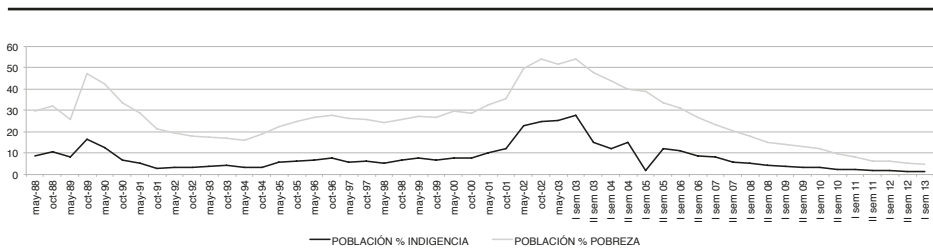
cultura de convivencia democrática que había sido erosionada por el autoritario régimen anterior.

Ya en el último tramo del período presidencial, el vigor del gobierno de Alfonsín se fue apagando, presionado por un verdadero mazazo en la esfera económica producto de maniobras de los grupos más poderosos, y debilitado políticamente tras perder las elecciones de segundo término.

El gobierno de Alfonsín terminó su mandato prematuramente en medio de un desplome incontrolable y envuelto en una altísima inflación que se reflejó en los datos del significativo aumento de pobreza e indigencia. “En plena década perdida en América Latina, bajo la crisis de la deuda y el predominio del pensamiento céntrico del C. W., la democracia recuperada, no logró, en cambio, reparar los agravios a la economía y a la cohesión social heredados de la dictadura” (Ferrer, 2011: 4).

Así, la primera experiencia del gobierno democrático fue limitada por los poderes económicos y sindicales, sin contar con un equipo de gobierno con experiencia para afrontar los desafíos que emergían. Tampoco tuvo un plan de gobierno que llevara al país por la senda del crecimiento y la distribución. Sin embargo, fue una experiencia que permitió el ejercicio de las formas republicanas que demandaba la mayor parte de la ciudadanía.

Gráfica 1
Pobreza e indigencia en porcentajes de población. 1988-2013



Fuente: Elaboración propia basada en datos del INDEC (2017).

En el recambio electoral de la presidencia, la victoria fue del Partido Justicialista que llevó al Dr. Carlos Menem a esa función, quien durante el primer tramo del gobierno no acertaba a la aplicación de

una política que pudiera conducir y manejar los problemas y contradicciones que emergían en las distintas dimensiones de la sociedad.

Al poco tiempo de su gobierno, en el plano político soldó el bloque del poder pactando con las fuerzas liberales conservadoras. Ya con esa coalición, una de las iniciativas fue enfrentar y aplastar al levantamiento de una buena parte de los resabios autoritarios que perduraban en los recovecos de las estructuras de las Fuerzas Armadas.

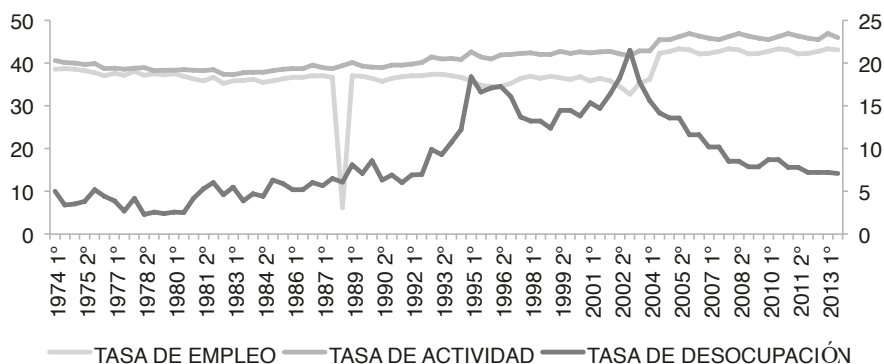
Con el objeto de dar forma a su política socioeconómica, se designó en la conducción del Ministerio de Economía al Dr. Domingo Cavallo, quien implementó una rígida política estabilizadora de perfil neoliberal relativamente novedosa, denominada "Plan de Convertibilidad".

El sustento del nuevo programa era de índole monetaria y ponía en el centro de su objetivo dominar la inflación que se suponía originada en el déficit público. El esquema simplificado se sostenía en que un peso nacional pasaba a equivaler un dólar estadounidense, y así la masa monetaria tenía que ser por lo menos igual a las reservas de dólares; con esa regla se eliminaban las posibilidades de realizar políticas monetarias, a la vez que se restringía la política social a las capacidades de mantener el equilibrio fiscal. Para incrementar las reservas monetarias, y en la búsqueda de una quimérica eficiencia, el gobierno pasó a privatizar de manera masiva a las empresas públicas que podían ser rentables y las reservas de minerales.

En un contexto internacional favorable llegaron inversiones del exterior destinadas a la adquisición de empresas y yacimientos nacionales en condiciones muy ventajosas, que no respetaban los cánones internacionales vigentes en ese momento de cuidado del medioambiente. Con el objeto de hacer más atractivas las inversiones, también se optó por implementar medidas de flexibilización y normativizar la disciplina del mercado laboral. Simultáneamente se achicó el Estado nacional descentralizando sus funciones. El mercado pasó a ser el centro de las asignaciones de los recursos, moldeando en esa línea la distribución de los recursos e ingresos.

Uno de los resultados fue el incremento del trabajo informal y el desempleo (gráfico 2). "A partir de 1993 se desata una ola de despidos en las empresas recientemente privatizadas, sumada a los efectos destructores de empresas nacionales, generados por la competencia que resultaba de la amplia e indiscriminada apertura de las importaciones de bienes y servicios" (Aronskind, 2001: 6) respaldados por el retraso del tipo de cambio que hacían perder competitividad a los productos internos. Esto sucedía mientras la actividad económica tendía a incrementarse (gráfico 3).

Gráfico 2
Tasa de actividad, empleo y desempleo. Argentina 1974-2013



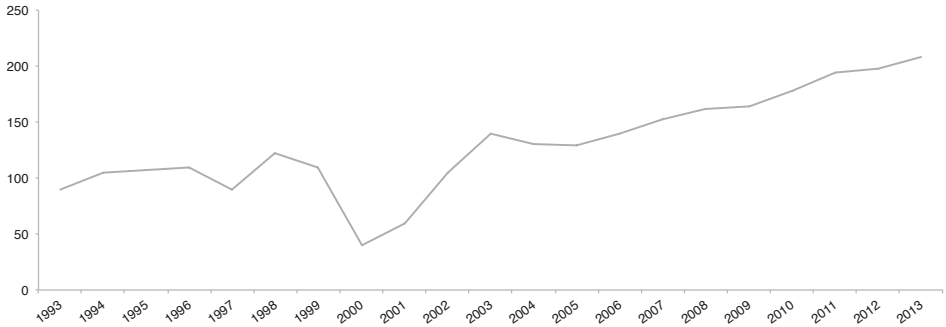
Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC (2017).

Los sectores sociales más afectados fueron los de menores ingresos. Si nos detenemos en los datos podemos ver que como resultado de la política gubernamental y la conducta de los actores sociales, cómo comienzan a elevarse los indicadores de pobreza e indigencia (gráfico 1) (Fidel, 2009).

El 10 de diciembre de 1999 se produce un recambio en la conducción del gobierno. Asume la presidencia Fernando de la Rúa, sostenido en el Partido Radical al que pertenece y “aliado” a una fuerza nueva de centro izquierda denominada Frente Grande. Su conductor, Carlos Álvarez, ocupó el cargo de vicepresidente durante un período muy corto del mandato para luego renunciar acusando al gobierno de corrupción. La renuncia se dio en medio de una indiferencia mezclada con una respuesta cruzada de inmovilización de la mayoría de la población.

El gobierno de la Alianza se basaba en un pacto sin sostén conjunto de un proyecto socioeconómico acordado. Mantuvo las bases del Plan de Convertibilidad aun mientras los indicadores macroeconómicos y sociales (gráficos 1, 2 y 3) mostraban resultados negativos. Acentuó la flexibilidad del mercado laboral y ajustó el gasto público en lo referido al campo social, aunque debió retroceder en el achicamiento del gasto en la educación frente a la respuesta defensiva de la educación pública. En tanto, las reservas externas cada vez correspondían menos para equivaler a la masa monetaria.

Gráfico 3
Estimador mensual de actividad económica. Serie desestacionalizada 1993=100



Fuente: Elaboración propia basada en datos del INDEC (2012).

La esperada salvación económica del aumento de las corrientes de inversiones no se concretaba. En el año 2001, el gobierno nombró al creador del Plan de Convertibilidad a cargo del ministerio de Economía. Así, asumió una vez más Domingo Cavallo, llenando de discursos propositivos los medios de comunicación, mientras se agudizaba la situación socioeconómica, las reservas se evaporaban con el aumento del flujo de la fuga de capitales y la miseria se extendía en las calles de las urbes argentinas.

A fines de noviembre del mismo año y haciendo ejercicio de la “creatividad” propositiva, el Ministro de Economía ensayó cupos para retirar dinero de los bancos, logrando así exacerbar el malestar social a niveles incontenibles. El 19 de diciembre de 2001 se convirtió entonces, en una fecha clave del epílogo del gobierno de Fernando De la Rúa: una brutal represión policial recorrió las calles del centro de la Ciudad de Buenos Aires con la vana esperanza de aplastar la protesta social, dejando como consecuencia un tendal de muertos.

Atravesado por la crisis resultado de su ineptitud y del modelo neoliberal aplicado, y habiendo llevado a la pobreza y al desempleo a buena parte de la población, Fernando de la Rúa se vio obligado a renunciar. Las calles de las principales ciudades fueron ocupadas por la población indignada contra el gobierno, que extendía ahora un intenso repudio a toda la clase política. La situación incluyó momentos en los que parecía insostenible el marco institucional de la nación.

Ya iniciado el año 2002, gracias a un pacto entre fuerzas peronistas y fracciones del partido Radical, asumió Eduardo Duhalde quien logró encaminar al país hacia una frágil estabilidad política.

Una de las iniciativas gubernamentales fue crear un espacio de confluencia entre los representantes de congregaciones religiosas, corporaciones económicas y sindicales, que se denominó “Diálogo Argentino”, una suerte de convocatoria para conformar una asamblea de distintos representantes de intereses sectoriales, con la intención de aumentar el consenso y la legitimidad del gobierno.

Entre otras acciones, el nuevo gobierno creó varios programas sociales, entre los que se destaca el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que tuvo una amplia cobertura: más de dos millones de personas beneficiadas, comprendiendo a madres y padres de familia que estaban sin empleo. Estos programas sociales representaron una fuerte transferencia de ingresos que atendieron a los segmentos sociales que se encontraban en situación de pobreza.

Mientras tanto, las calles de la capital y muchas vías de circulación eran interrumpidas por la protesta de los movimientos “piqueteros”, compuestos por gente que hacía sentir las profundas demandas de trabajo e ingresos.

Desde los medios de comunicación, otros espacios de poder económico transmitían la necesidad de reprimir esos movimientos e imponer por la fuerza un orden que garantizara la fluida circulación de vehículos en las diversas vías.

Las posiciones y acciones de ambos conglomerados de actores sociales sumaban presión y tensionaban los entramados que configuraba la sociedad. En ese montaje social con alta intervención de los medios de comunicación se agudizaba cada vez más la situación conflictiva. Así llegó al 26 de junio de 2002, cuando se produjo la llamada Masacre de Avellaneda.¹ Durante esa jornada de manifestaciones, efectivos de la policía de la provincia de Buenos Aires asesinaron a Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, en el *hall* de la estación ferroviaria de Avellaneda.

Aunque se registraban ciertas mejoras de la situación socioeconómica, este último hecho, denunciado con fotografías publicadas en los diarios, flaqueó intensamente los débiles sostenes de la legitimidad del gobierno. Al poco tiempo, dando cuenta de la fragilidad institucional que atravesaba al país, se convocó a elecciones.

En un ambiente de perturbación política, inestabilidad económica y desigualdad social que el gobierno no lograba contener –aunque

1 El Puente de Avellaneda comunica la ciudad de Buenos Aires con el sur de la provincia de Buenos Aires.

sí atenuar con planes sociales–, la sociedad se encaminó hacia unas inciertas votaciones.

Treinta años de neoliberalismo han hecho evidente el carácter estructural de la cuestión social propia del capitalismo: la exclusión masiva del empleo, la erosión de los salarios y de los derechos sociales, la concentración ampliada de la riqueza, la liberación de un mercado globalizado feroz en sus castigos al que no puede competir, la expansión de un llamado sector informal que se fagocita a sí mismo por la competencia salvaje por la supervivencia (Coraggio, 2011: 16).

EL MODELO DISTRIBUCIONISTA

El 27 de abril de 2003, los candidatos a la presidencia por el Partido Justicialista, Carlos Menem y Néstor Kirchner, fueron a elecciones, pero no lograron 45 % de los votos necesarios en primera vuelta para adjudicarse un triunfo (Rofman y Fidel, 2012).

La segunda vuelta estaba convocada para el 18 de mayo, sin embargo, Menem, reconociendo que había llegado al techo de sus votos, renunció a la candidatura dando lugar a que Néstor Kirchner se quedara con la presidencia de manera automática, con apenas 22,5 % de los votos.

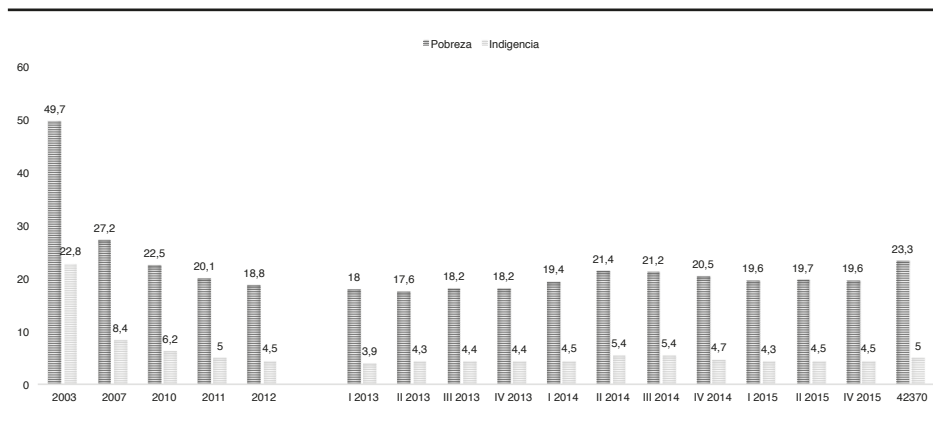
Néstor Kirchner gobernó hasta 2007, cuando fue sucedido en elección democrática por su esposa, Cristina Fernández de Kirchner, quien ejerció la gestión hasta el 9 de diciembre de 2015.

En los primeros tiempos, el gobierno kirchnerista buscó tender puentes para consolidar consensos con los partidos políticos opositores y ampliar los consentimientos en las bases de los segmentos populares; compensando la falta de votos que obtuvo en las elecciones presidenciales. Los distintos acercamientos a las fuerzas políticas de oposición fueron encontrando barreras que se levantaban, en la mayoría de los casos por el estrecho margen de negociación que planteaba el oficialismo. Durante el mandato de Néstor Kirchner la mayor intensidad del acercamiento con la población se orientó a la región metropolitana de Buenos Aires, zona en la que no logró asentarse muy profundamente.

En los tres mandatos de la gestión kirchnerista se fue construyendo una estrategia gubernamental que transitó por varias fases distintas, guiadas por un fuerte pragmatismo y dando cuenta de los cambios que se registraban en la realidad; "en búsqueda de la cimentación de un modelo centrado en el objetivo de mantener una mayor ocupación de la fuerza de trabajo, asociado a la generación de una amplia e innovadora política de inclusión social y extensión de los derechos ciudadanos" (Rofman, 2009: 4) sostenido en la extracción de los productos del sector primario impulsados por los altos precios internacionales. La anterior

situación permitió una intensa transferencia de ingresos destinados a la población más desposeída. Uno de los resultados del diseño y aplicación de una innovadora y amplia política social fue la reducción a la mitad en los niveles de pobreza, indigencia y desempleo (gráfico 4).

Gráfico 4
Incidencia de la pobreza e indigencia % sobre la población



Fuente: Flacso-Argentina y CIFRA (2016).

A la par, empujados por la intensificación de la demanda interna, especialmente de los bienes y salarios, se instrumentaron algunas medidas gubernamentales para sustituir las importaciones, con estímulos en la investigación e innovación que iniciaron un proceso de reindustrialización de la economía. El diseño y la aplicación de esa estrategia requería de un alto grado de soberanía y autonomía que evitara la imposición de recetas de los organismos multinacionales de crédito; por ello se concretaron acciones para renegociar y pagar la deuda externa con el Fondo Monetario Internacional (FMI), lo que llevó a extender la capacidad de decisiones con independencia política en el ámbito social y económico.

Si bien, se logró un fuerte desendeudamiento del país con los organismos internacionales de crédito; pero aun habiendo pagado la deuda externa fue aumentando la deuda interna al punto de no ser posible detener la copiosa salida de capitales al exterior, desencadenando una pérdida de excedente que restaba capitales para aumentar la inversión global. De esta forma, una vez que la demanda total

superara a la oferta originada en la plena ocupación de los factores productivos, el nivel de precios fue trepando hasta instalarse en altos niveles de inflación respecto a bienes y servicios.

Los sectores más dinámicos, sostén económico del modelo, fueron la industria de la construcción y la automotriz. El impulso al consumo, la relativa estabilidad de precios al principio de la gestión, un leve retraso cambiario y una extraordinaria renta agraria constituyeron los principales factores que se amalgamaron para explicar el crecimiento económico. Sin embargo, el tardío proceso de sustitución de importaciones y la carencia de una política industrial orgánica y coherente a lo largo de todo el período, generó que el crecimiento del sector industrial no estuviera marcado por la inversión en sectores de punta a nivel internacional.

En el caso del sector automotor, se registró un persistente y elevado déficit de la balanza comercial, principalmente fruto del comercio con Brasil y debido a la cantidad de componentes, partes y piezas importadas. Ello derivó en una constante transferencia de divisas al exterior, lo que restó reservas al país generando así presiones sobre el tipo de cambio.

El salto registrado en la producción automotriz, que cuadruplicó la cantidad anual de vehículos fabricados en el país, además del impulso al consumo (principalmente de electrodomésticos hogareños) con tarifas de servicios subsidiados, generó un importante aumento de la demanda global energética, en especial de luz, gas y petróleo, que no se equiparó con las inversiones realizadas en el sector. El correlato de esta situación fue un tenaz y persistente déficit de la balanza energética que llegó a los 10 mil millones de dólares anuales.

Por su parte, el sector de la construcción se vio beneficiado por la fuerte inversión en obra pública de infraestructura y en vivienda social. Aunque es menester aclarar que la política de vivienda no mostró signos de articulación con la política urbana ni con los futuros usuarios del hábitat.

En el segundo mandato de Cristina Fernández se diseñó e implementó un novedoso y eficaz programa de viviendas sociales (Procrear) destinado a los sectores medios-bajos, una franja históricamente desatendida por los financiamientos públicos y privados.

La política de inversión pública en obras y servicios no se articuló plenamente con el crecimiento registrado en la economía social. Este sector, si bien tuvo un fuerte y amplio apoyo por parte del gobierno a través de políticas concretas de desarrollo, capacitación y sostenimiento, no logró consolidarse plenamente; en parte por la falta de nuevas tecnologías organizativas y productivas, así como por la desconexión con los otros sectores de la economía formal y del Estado.

En el plano de las políticas sociales, el gobierno desarrolló una diversa gama de programas tendientes a ampliar y garantizar los derechos ciudadanos en varios planos: educativos, de mejora de las condiciones de vida digna, de salud, sexuales y reproductivas, vinculadas al hábitat y a la tecnología digital, entre otros. Se observó también un impulso significativo en el ámbito previsional: una vez reestatizado el sistema jubilatorio, se amplió la base jubilatoria, se elevó la prestación mínima y se aplicó la movilidad en los haberes, además de incluir en el sistema a sectores postergados, como el de las amas de casa, que se pudieron acoger a la moratoria previsional. Este conjunto de medidas vino a responder una demanda histórica de este segmento poblacional vulnerable.

Cuadro 1
Principales lineamientos de las políticas sociales

PROGRESISTA Y DE INCLUSIÓN Productivo y de inclusión	CONSERVADOR Y DE MERCADO Extractivista, primario y financiero. Regresivo y concentrador. Favorece la desigualdad
Disminución de la conflictividad social	Incremento de la conflictividad social. Nuevos formatos y mecanismos represivos (protocolo de seguridad)
Políticas de redistribución del ingreso	Transferencias y redistribución regresiva del ingreso
Políticas sociales de carácter universal y no focalizadas	Persistente deterioro de la Asignación Universal por Hijo, salario mínimo y jubilación mínima
Diseño de programas tendientes a elevar el nivel de las condiciones de vida	Desmantelamiento de los aparatos estatales ejecutores de las políticas de mejora del nivel de vida
Impulso y amplificación de la esfera de la economía social	Reducción de la esfera de funcionamiento de la economía social
Extensión de los créditos de acceso y mejoramiento de la vivienda (Procrear)	Créditos restringidos y onerosos destinados a la vivienda
Aumento del presupuesto nacional del sistema de educación	Disminución del presupuesto nacional del sistema de educación
Afirmación y ampliación de los derechos humanos y ciudadanos	Retroceso y reducción de los derechos humanos y ciudadanos (derogación de la <i>Ley de Medios</i>)

Fuente: Elaboración propia.

La política social tuvo como herramienta fundamental la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), que garantizó, a través de una transferencia de ingresos condicionada al previo cumplimiento de requerimientos en educación y salud, la reproducción digna de los sectores más vulnerables de la población. El conjunto de políticas

distribucionistas permitió la inclusión social más numerosa desde el regreso a la democracia.

Sin embargo, a pesar de estos avances en el plano de las políticas sociales, no se logró superar diversas situaciones de vulnerabilidad social, por el contrario, resultó en una dependencia de los sectores beneficiados por los planes y programas estatales sin concretar la emancipación plena de los segmentos empobrecidos. Estos grupos sociales quedaron así expuestos a la vulnerabilidad y al regreso a la pobreza e indigencia frente a una disminución del ingreso que le transfería el Estado.

En el plano del mercado de trabajo fue notable el avance en el desmantelamiento del conjunto de medidas precarizadoras y flexibilizadoras edificadas bajo el régimen neoliberal. El impulso al consumo dinamizó la demanda laboral llevando los niveles de desempleo a los porcentajes más bajos registrados en décadas. Asimismo, se regularizaron las relaciones con organizaciones sindicales, se abrieron las negociaciones colectivas, se regularizaron los Convenio Colectivos de Trabajo, se establecieron paritarias anuales y se incorporó a sectores tradicionalmente postergados al marco de trabajo formal, como es el caso de las empleadas domésticas.

Aun con estos significativos avances en el plano laboral, se mantuvo una restringida democracia sindical evidenciada en la reelección permanente de los principales líderes gremiales y en el escaso desarrollo de elecciones libres, plurales y participativas.

Otra temática estancada en la nebulosa discursiva se dio en la formalización laboral. Si bien podemos observar que en ese período se pasó de 50 % a 35 % de empleo no registrado, el problema persistió arrojando a una tercera parte de los trabajadores a los márgenes de la legalidad de los derechos laborales.

El frente de conflicto que llevó a un persistente enfrentamiento con gran parte del movimiento sindical organizado fue mantener un elevado impuesto al salario de los trabajadores formales denominado Impuesto a las Ganancias. Su derogación concentró el reclamo de las centrales sindicales opositoras y fue el principal punto de conflicto en el plano laboral.

En los tres períodos de gobierno se puede comprobar una falta de renovación y consolidación de la estructura general del funcionamiento del Estado; ya que no se conformó una tecnocracia que ocupara eficientemente las diversas áreas del gobierno, con el objeto de lograr una funcionalidad eficaz y orgánica, y garantizar el establecimiento de programas y acciones estatales que se transformaran en políticas de Estado estables y sólidas.

En el plano del Poder Judicial sobresale la renovación de la Corte Suprema de Justicia, aunque el resultado fue el fortalecimiento político gracias a la influencia judicial que penetró y terminó condicionando las decisiones políticas de gobierno en temas estructurales, como la reforma judicial y la *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual*, entre otros temas del acontecer político.

También es de destacar la dinamización de los juicios por delitos de lesa humanidad originados en la represión ejercida por el terrorismo de Estado durante la última dictadura cívico militar. El gobierno impulsó la demanda social de búsqueda de verdad, memoria y justicia; núcleo central de los derechos humanos y parte esencial de la política gubernamental. En ese sentido, se reactivaron los juicios de lesa humanidad en todo el país a partir de la derogación de las leyes de Obediencia debida y Punto final. Sin embargo, los procesos judiciales fueron demorados, y en muchos casos los testigos fueron expuestos a la agresión solapada y abierta por parte de los vestigios del aparato represor o incluso simpatizantes del régimen que todavía habitan en el país.

A nivel regional se destaca la recomposición de las relaciones con los países de Latinoamérica, principalmente Brasil y Venezuela, así como el fortalecimiento del Mercosur y la Unasur, sostenido en el rechazo con otros países al ALCA; lo que sin embargo por momentos tensionó –con poco sustento razonable– las relaciones diplomáticas y comerciales con países vecinos, tal es el caso de Uruguay y otros países centrales. La estrategia gubernamental dio un fuerte giro a la política exterior, acercándose a los países de extremo Oriente, como China e India.

A pesar de numerosos embates, evidenciados en diferentes planos: mediático, judicial, económico y político, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner logró terminar su mandato presidencial en tiempo y forma; algo que en la experiencia de la democracia reciente no fue tan frecuente.

Durante su última fase, el gobierno presentó un marcado aislamiento político construido a lo largo de la gestión, con un repliegue hacia sus aliados más incondicionales, producto tal vez de la oxidación de los reflejos políticos, de un elevado centralismo, y quizás por ello, la falta de nuevos liderazgos dentro del frente oficialista.

Al interior de la fuerza política oficialista convergieron acuerdos y afloraron disputas que le restaron potencia a la propuesta electoral, a lo que se sumó al desgaste producido tras 12 años de gestión. Este conjunto de factores impactó negativamente en el desempeño electoral del oficialismo, al igual que la eficaz y penetrante maquinaria electoral de la oposición de la alianza Cambiemos.

LOS PRIMEROS CUATRO MESES DEL MODELO CONSERVADOR

Con un discurso plagado de gestos y promesas difusas, el ingeniero Mauricio Macri superó a su contrincante por un margen mínimo y en una segunda vuelta electoral. Sin embargo, desde un inicio, el actual presidente y su equipo ejercieron el gobierno como si la diferencia hubiera sido abrumadora. Sorpresivamente, para propios y ajenos, la alianza Cambiemos triunfó en los principales distritos electorales, y por primera vez una propuesta programática de derecha logró el triunfo simultáneo en la ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y la nación. Otro hecho significativo para la historia política argentina del último tiempo fue que el triunfo de este sector político se obtuvo a través de legitimidad del voto.

El nuevo gobierno conformó una estructura de gestión basada principalmente en ejecutivos de los principales grupos económicos y financieros, lo que marcó desde un inicio el perfil estratégico de la naciente administración (gráfico 4). Resulta probable que la estrategia de gestión empresarial fuera instalarse ejerciendo el gobierno para durar por lo menos dos períodos, estableciendo las bases para la construcción de un modelo con perfil extractivista de crecimiento, profundizando algunas actividades primarias que se establecieron en décadas anteriores, reorganizando la estructura de la sociedad y del Estado, instalando nuevos cauces y formas de acumulación y distribución desigual de la riqueza (cuadros 1 y 2) (Fidel, 2016).

El gobierno conducido por Mauricio Macri encontró un país desendeudado, con una cierta expansión de ramas productivas industriales, un trazado de política social sustentada en esquemas distribucionistas, un mercado de trabajo con bajo desempleo (6 %) y avances en el desarrollo de los procesos productivos basados en la “economía social”.

Ya en los primeros días de mandato la nueva conducción aprovechó al máximo el tiempo y ahondó las estructuras productivas de formato extractivista existentes en la economía. A través de medidas gubernamentales desmontó las retenciones impositivas a los productos agropecuarios y mineros, intentando obtener aumentos de las reservas externas (Giarracca y Teubal, 2008). Realizó una fuerte transferencia de ingresos a los actores más concentrados que operan en el sector primario, para acentuar el esquema de producción sojero que viene instalándose en el campo, extendiendo la obtención de rentas extraordinarias a otros productos.

El nuevo presidente marcó un estilo de gestión que se mueve en los bordes de la legalidad y la legitimidad, a partir de la aplicación de innumerables decretos y vetos a leyes aprobadas por el Congreso de la Nación, poniendo en cuestión a la república en sus pilares más básicos.

En la dimensión monetaria, la intervención estatal produjo una fuerte devaluación, que hasta ahora resultó en una extracción de excedente de la fuerza de trabajo, proveniente de la reducción del salario real. Simultáneamente, el gobierno instrumentó la eliminación de subsidios, de modo implacable e incompetente, y un aumento en las tarifas de los servicios públicos, particularmente urbanos.

La recuperación de esa pérdida de ingreso y condiciones de vida de la fuerza de trabajo está en manos de la respuesta activa de los trabajadores. La situación del segmento laboral que se encuentra dentro del mercado formal dependerá de la conducta que adopten, en relación con la defensa de los derechos salariales y de las condiciones de trabajo, quienes dirigen los sindicatos que los representan.

En el circuito financiero incorporaron la novedad de avanzar en lo que aquí denominamos el “extractivismo monetario trasladado”; es decir, abrir canales financieros hacia el exterior, que posibiliten la entrada de capitales especulativos de comportamiento de muy corto plazo y retornar además al endeudamiento externo: recorrido institucional que recuerda nefastas épocas de nuestra historia, que registra negros capítulos dictatoriales y autoritarios.

Cuadro 2
Principales lineamientos de las políticas económicas

PROGRESISTA Y DE INCLUSIÓN Productivo y de inclusión	CONSERVADOR Y DE MERCADO Extractivista, primario y financiero. Regresivo y concentrador. Favorece la desigualdad
Modelo basado en la demanda: Ampliación del mercado interno a nivel urbano y agrario. Fomento de la producción industrial de empresas pequeñas y medianas.	Modelo basado en la oferta y en la búsqueda de inversiones y el financiamiento externo: Depresión del mercado interno. Baja en la capacidad de consumo. Perfil exportador extractivo, rentista, agrario y financiero.
Desarrollo del mercado de trabajo. Establecimientos de subsidios cruzados para disminuir los costos de producción y reproducción de la fuerza de trabajo. Fuerte reactivación de las paritarias y de los Convenios Colectivos de Trabajo. Recuperación del poder adquisitivo del salario real.	Deterioro del Mercado de trabajo. Supresión de subsidios. Baja del salario real. Desmantelamiento de sectores claves del Ministerio de Trabajo. Aumento de la conflictividad laboral. Despidos masivos en el sector público y privado.
Control del tipo de cambio. Tipo de cambio alto que impulse las exportaciones y desalienten las importaciones. <i>Última fase: fuga de capitales y corridas cambiarias.</i>	Liberación del tipo de cambio, con el objetivo de que los flujos de bienes, servicios y financieros circulen según lo determine el mercado. Beneficio al sector exportador (minero- agropecuario).

PROGRESISTA Y DE INCLUSIÓN Productivo y de inclusión	CONSERVADOR Y DE MERCADO Extractivista, primario y financiero. Regresivo y concentrador. Favorece la desigualdad
Políticas que estimulen un proceso de sustitución de importaciones.	Apertura Económica indiscriminada. Crisis económica global que estimula la disminución de los precios internacionales.
Interrupción y posterior negociación del pago de la deuda externa. Bajo peso de la deuda en relación al PBI. Baja tasa de interés bancario. Integración económica y política con países de latinoamericanos.	Aumento de la deuda con la banca internacional y los organismos internacionales de crédito. Giro del alineamiento político y financiero a escala internacional. Aumento de la tasa de interés bancaria, con el objeto de mantener un tipo de cambio controlado.
Protección arancelaria del sector industrial expuesto a la competencia internacional.	Desmontaje de la protección arancelaria al sector industrial.
Apropiación estatal de las rentas agrarias y mineras extraordinarias, mediante retenciones a las exportaciones primarias.	Transferencia de ingresos hacia los sectores más concentrados del sector extractivo exportador. Supresión de las medidas de retenciones a los sectores primarios.
Diseño y aplicación de medidas anticíclicas para mantener el nivel de empleo.	Despidos en el sector público y privado. El desempleo como instrumento regulador del nivel y magnitud del salario.
No se modifican los sustentos básicos del funcionamiento de la economía capitalista en el contexto de un "Estado benefactor".	Búsqueda de transnacionalización de los poderes económicos en el contexto de un "Estado mínimo".

Fuente: Elaboración propia.

Ciertamente, a poco de andar esta estrategia, es de suponer que sus efectos penetrarán en el mercado inmobiliario, sobre todo en el urbano, donde se realizarán transacciones soportadas en la circulación de rentas de origen primario, haciendo un traslado de excedentes por circuitos de "inversiones extractivas internos".

Con el riesgo de simplificar o esquematizar excesivamente, por un lado se observa una tendencia al predominio de gobiernos locales que llevan a cabo políticas de corte neoliberal, propiciando así la disminución de la intervención y la regulación gubernamental, acompañada por la privatización de los servicios colectivos rentables y delegando las acciones inmobiliarias a los agentes del mercado, lo que produce una transferencia de los sobrantes monetarios hacia las zonas habitadas por los sectores de mayores ingresos (Fidel, 2014).

Sin duda esto tendrá repercusión en los precios de mercado del suelo y el marco construido de las ciudades, profundizando los usos

fragmentados, segmentados y contaminando el armazón y los variados entrecruzamientos del tejido urbano.

La apresurada y prepotente aplicación del modelo conservador, con centro en el predominio del mercado disminuyendo poco a poco la regulación gubernamental, de base extractiva primaria y financiera, necesita limar los cimientos institucionales y disminuir el respeto de los derechos humanos que en los últimos años de democracia se fueron tejiendo en la sociedad. Por lo que comenzó a consolidarse el modelo conservador y de mercado, cuyos principales rasgos fueron señalados en los párrafos anteriores, desmontando los avances que en el plano de la distribución social y el crecimiento del empleo se habían logrado en la década anterior cuando se comenzó a montar en el marco de lo que denominamos el “modelo progresista y de inclusión”. Nuevamente en el transcurrir de las relaciones sociales y políticas un modelo de organización de la sociedad va desvaneciendo los avances que se registran en el campo de justicia social, frente a la consolidación de un proyecto que tiende a la concentración de la riqueza en pocos agentes económicos nacionales y transnacionales.

Concluimos en que el camino gubernamental, en un horizonte cercano, retoma instrumentos de la antigua receta neoliberal, adoptando las siguientes medidas:

- Desmontar gran parte de los soportes de la política social de transferencia de ingresos destinada a los segmentos más pobres.
- Achicar el presupuesto y las funciones del Estado.
- Socavar los sostenes institucionales de signos democráticos.
- Desbaratar y reprimir a los movimientos sociales y organizaciones políticas que disienten con la actual propuesta gubernamental.
- Debilitar y eliminar los controles ambientales.
- Flexibilizar el mercado laboral y tender a la baja del salario real.
- Abrir todas las compuertas legales y autoritarias para extraer las rentas diferenciales agrarias y urbanas.
- Abrir la entrada a los productos importados.
- Ampliar la porosidad de la salida monetaria; entre otras cosas, trazando la apertura a los fondos buitres de distinta calaña y origen.
- Concretar acuerdos con organismos internacionales de crédito, cuyos fondos, si vienen, estarán adosados a la aplicación de sus recetas uniformemente neoliberales.

Así queda trazado el sendero hacia una nueva realidad socioeconómica que ya ha fracasado en otras épocas en el país y en el mundo. En lo inmediato, la estrategia gubernamental enfrenta algunos desafíos que expresamos a modo de interrogante:

¿Será practicable desmantelar los organismos, disposiciones y mecanismos que posibilitaban las configuraciones del anterior modelo distribucionista de la riqueza?

¿Se reducirá y desarmará el complejo entramado de la política social construido en la etapa anterior?

¿Cómo incidirán las experiencias subjetivas que se escribieron en la memoria colectiva, especialmente en la dimensión de la corporeidad de los lazos sociales y la relación con los espacios públicos-estatales?

¿Vendrán en la cantidad y con la rapidez necesaria los capitales en préstamos para inversiones productivas?

La población, organizada o no ¿soportará pasivamente sobre sus espaldas el ajuste y las políticas de redistribución regresiva del ingreso que propone aplicar el gobierno?

BIBLIOGRAFÍA

- Arceo, E. 2003 *Argentina en la periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación* (Buenos Aires. Flacso/UNQ/IDEP).
- Aronskind, R. 2001 *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los 90* (Buenos Aires: Libros del Rojas).
- Basualdo, E. 2006 *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX hasta la actualidad* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Coraggio, J. 2011 *Economía social y solidaria* (Quito: Ediciones Abya-Yala).
- Ferrer, A. 2011 “Los problemas fundacionales y la densidad nacional” en *Revista de Ciencias Sociales*. Segunda época. 3(19), 7-24.
- Fidel, C. (1 de septiembre) 2009 “Aumento de las iniciativas de la economía social y solidaria. Otra mirada” en *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-4007-2009-09-01.html>
- Fidel, C. 2014 “Vincular el mundo del trabajo y la existencia social” en *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-4007-2009-09-01.html>
- Fidel, C. (24 de enero) 2016 “Modelo conservador. Régimen de acumulación y distribución de la riqueza” en *Página 12*.

- Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/suplementos/cash/17-9092-2016-01-24.html>
- Flacso-Argentina y CIFRA 2016 *La naturaleza política y económica de la Alianza Cambiemos* (Buenos Aires: Flacso-Argentina).
- Giarracca, N. y Teubal, M. (9 de julio) 2008 “Agronegocios: ¿transformaciones del modelo?” en *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/107481-33931-2008-07-09.html>
- INDEC 2012 *Estimador mensual de la actividad económica. Informes de prensa* (Buenos Aires: INDEC). Recuperado de http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/esti_eco_01_12.pdf
- INDEC 2016 Base de datos. Recuperado de https://www.indec.gov.ar/bases_EPH_tabulado_continua.asp
- INDEC 2017 Base de datos, 1988 en adelante. Recuperado de <http://200.51.91.245/argbin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=EAUARG&MAIN=WebServerMain.inl>
- INDEC 2017 Base de datos. Recuperado de <https://www.indec.gov.ar/bases-de-datos.asp?solapa=4>
- Rofman, A. (21 de junio) 2009 “Dos modelos” en *Página 12*, suplemento Cash, Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-3932-2009-06-21.html>
- Rofman, A. y Fidel, C. 2012 “Modelos económicos-sociales en la Argentina: La disputa continúa” en Calva, J. (coord.) *Estrategias económicas exitosas en Asia y América Latina* (México: Consejo Nacional de Universitarios/ Juan Pablos Editores).

Anete B.L. Ivo

EL CAMINO DE VUELTA EN BRASIL

LA NUEVA AGENDA DEL AJUSTE CONTRA LA DEMOCRACIA SOCIAL* **

LAS POLÍTICAS SOCIALES DESEMPEÑAN una importante dimensión económica, política y social. Éstas median las contradicciones entre un régimen de acumulación y los mecanismos de distribución del ingreso, en búsqueda de una sociedad más igualitaria que garantice la seguridad económica y los derechos de la ciudadanía. En este sentido, estas políticas sociales integran un proyecto de justicia social y fundan, por otro lado, la legitimación política y social de los gobiernos. Desde la década de los años cincuenta los liberales consideraban que las políticas del *Welfare* [o Estado de bienestar] de los años de la segunda posguerra amenazaban el crecimiento económico estable. La evolución del capitalismo en crecimiento acelerado anuló parcial-

* Traducción del portugués al español de L. Fátima Andreu.

** Artículo escrito en mayo de 2015 y revisado en noviembre de 2016, poco después del *impeachment* [juicio político] sin mérito constitucional de la presidenta Dilma Rousseff (31.08.2016). Desde entonces Brasil se ha hundido en una crisis moral de las instituciones democráticas y republicanas, cuando el presidente (Temer) denunciado por corrupción, desfalca los fondos de la nación patrocinando la venta del patrimonio público y retirando los derechos sociales de los trabajadores al servicio del capital financiero, y, por lo tanto hace concesiones a sectores de la Cámara para pasar cambios impopulares y librarse de denuncias de corrupción presentadas por la Procuraduría General de la Unión.

mente estas resistencias. En la década de los años sesenta la izquierda insatisfecha con los resultados en materia de “igualdad” presionó para que hubiera una ampliación de la cobertura y expansión generalizada de estos derechos sociales.¹

A mediados de la década de los años setenta el diagnóstico conservador de la gobernabilidad para América Latina² recomendó a los Estados realizar ajustes a favor del mercado, apuntando como factor de la crisis del crecimiento el *déficit fiscal*, resultante, según los liberales, de demandas sociales crecientes y de una fuerte e injustificable intervención de los Estados en la economía. A esta tesis ellos asociaban argumentos políticos, como la *crisis de autoridad*; el *provincianismo* de los Estados nacionales y el supuesto *exceso de democracia*, los cuales en conjunto eran considerados por este diagnóstico como productores de las crisis cíclicas del capitalismo y obstáculos a la libre circulación del mercado. Estas tesis fueron ratificadas en la conferencia de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, (OECD, 1981) que identifica en los excesivos encargos de los Estados nacionales la causa de la crisis y el desempleo, tesis que desde entonces ha orientado y legitimado las reformas sociales de reversión de los derechos sociales.

Este artículo discute las relaciones contradictorias entre economía y política en la gestión de los programas sociales de transferencia monetaria en Brasil, explorando la legitimidad de estos programas como un modelo híbrido que concilia demandas internas de la enorme deuda social con una acción de intervención estratégica en el área social relacionada con los más pobres. Asimismo, hace explícitas las contradicciones políticas que generan crisis de legitimidad entre gobierno y ciudadanos y demuestra, por fin, cómo la reorientación política actual a favor de la agenda del ajuste en Brasil termina por radicalizar aquel diagnóstico conservador de la gobernabilidad de la década de los años setenta, profundizando, ahora, su pilar antidemocrático.

La hipótesis que desarrollo en este artículo es que la conjunción de los factores (internos y externos) que componen la crisis institucional y política brasileña de los años 2015 y 2016 evolucionan para

1 Esta tendencia tuvo efectos en los países en desarrollo y se expresó en intensas movilizaciones sociales en las décadas de los años setenta y ochenta. El resultado de estos movimientos, en Brasil, se tradujo en la expansión de derechos sociales básicos de la ciudadanía en la *Constitución* brasileña de 1988, como la *Previdência Especial Rural* y el *Benefício da Prestação Continuada*, además de beneficios asociados a los derechos de las minorías.

2 Este diagnóstico puede ser leído en Huntington, Crozier y Watanuki. *The crises of democracy*, 1975. Resumo y discuto las principales tesis económicas y políticas de este documento en Ivo (2001: 48-49).

refrendar el segundo pilar de la agenda conservadora formulada en la década de los años setenta, restrictiva de la democracia, con base en una regresión drástica de los derechos sociales. Dicha agenda modifica el pacto político de la *Constitución* de 1988, en Brasil, cuyos efectos resultan en una fuerte precarización de las condiciones de reproducción de la vida y del trabajo, y en pérdidas de algunos mecanismos de protección de los sectores empobrecidos de las clases populares y de los trabajadores y, por lo tanto, es profundamente antidemocrática y contribuye a desmontar el aparato social del Estado.

Este proceso no es lineal y para el mismo coadyuvan la crisis económica internacional y una exacerbada competencia política interna en el país, después de las elecciones presidenciales de noviembre de 2014. Las disputas se ven agravadas por las fuertes denuncias de corrupción que alcanzan a gran parte de la clase política, incluso a sectores del gobierno. Estos factores contradictorios producen una profunda crisis institucional en la sociedad brasileña, cuyas incertidumbres hacen posible la adopción de una agenda regresiva de los gastos públicos en el área social, afectando los reconocidos triunfos obtenidos en el área social durante los dos mandatos del presidente Lula da Silva y el primer mandato de la presidenta Dilma Rousseff, ambos del Partido de los Trabajadores. La magnitud de la crisis económica y política contemporánea, interna y externa, nos lleva a la hipótesis de que el diagnóstico conservador de los años 1975-1980 que fundamentó la reforma del Estado a favor del mercado en la década de los años noventa, adquiere las condiciones políticas de procesamiento de las tesis antidemocráticas (que afectan a la democracia social) apoyada en reglas formales del derecho, con gran centralidad del sistema jurídico y policial.

La implantación de una seguridad social en Brasil, como política de Estado en los años de la década de los noventa, ocurrió en la dirección contraria a las tendencias de liberalización de los mercados en el ámbito internacional, definiendo una asimetría entre el reconocimiento de derechos políticos, civiles y sociales conquistados por la *Constitución* de 1988 y la aplicación del ajuste fiscal del Estado. Esta contradicción desde entonces ha presionado para los cambios y límites de los derechos sociales constitucionales, en especial en el campo de la seguridad y de la legislación laboral.

En un ambiente de crecimiento económico extraordinario en la década del dos mil, el gobierno avanzó en políticas sociales distributivas para los sectores más pobres, especialmente en los programas de transferencia monetaria, y en la aplicación de políticas estructurales de aumento del salario mínimo. Desde la crisis internacional de 2008, estas acciones de distribución del ingreso y otras políticas asociadas

al trabajo, como el aumento efectivo del salario mínimo, comenzaron a ser duramente cuestionadas por las élites económicas y desde las políticas liberales, haciéndose más profundo dicho cuestionamiento en 2015, cuando la crisis interna de la economía brasileña se topó con la crisis internacional.³

Estas tensiones de las políticas sociales brasileñas expresan la disputa entre dos proyectos políticos, uno de carácter más redistributivo promovido por los segmentos de centro izquierda, y materializado por los últimos mandatos del Partido de los Trabajadores; y otro bajo la hegemonía de un liberalismo de mercado, que propone una profunda reforma en el área a favor de la reducción de los gastos públicos, lo que implica el desmonte del orden social firmado por la *Constitución* brasileña de 1988, en Brasil.⁴

ANTECEDENTES POLÍTICOS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA MONETARIA CONDICIONADA Y SUS EFECTOS EN EL CAMPO DE LA DISPUTA ELECTORAL

En los últimos años se observa una aplicación creciente de programas de transferencia monetaria condicionada (PTR, *Programa de Transferências Condicionadas de Renda* por sus siglas en portugués) en varios países de América Latina, a ejemplo del programa *Bolsa Familia*⁵ en Brasil, y de Oportunidades, en México.⁶ Datos de la CEPAL (2015) indican que a lo largo de más de 15 años los programas de transfe-

3 Desde el punto de vista económico existen por lo menos seis focos de inestabilidad en el mundo en este momento: la desaceleración de China, la caída de los precios de las *commodities* [o productos básicos], la pérdida de ritmo de crecimiento de la economía de los países emergentes, las políticas monetarias nacionales en desajuste, la situación financiera de los bancos de los países centrales y la caída de las bolsas, en particular en los EUA (Dieese, 2016).

4 Véase el programa del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMBD) “un puente hacia el futuro (octubre 2015) el programa social del gobierno de Temer – “*Travessia Social*” y, finalmente, la Propuesta de Enmienda Constitucional – PEC 241, que congela los gastos federales durante 20 años (aprobada en 2ª vuelta el 25 de octubre de 2016 - Cámara de los Diputados, 2016).

5 N. de la t. *Bolsa Familia* se trata de un programa de bienestar social en Brasil de transferencias monetarias que combate la pobreza y la desigualdad. Se creó en 2003 y busca beneficiar a familias en situación de pobreza y extrema pobreza con renta per capita de hasta USD 27, siempre y cuando tengan en su núcleo a niños, niñas y adolescentes, de 0 a 17 años. *Bolsa* se traduce en español como beca o estímulo, en este caso para la familia con niños estudiando en las escuelas, lo que beneficia a la familia completa. Véase <http://plataformacelac.org/programa/99>

6 Otros programas que también alcanzaron altísimos niveles de cobertura social en la región: *Seguro Popular* en México; *Jefes y Jefas de Hogares Desocupados* y *Familia por Inclusión Social* [Argentina]; *Plan de Equidad* [Uruguay], así como *Chile Solidario* y de igual manera, *Red Solidaria* [El Salvador], un país históricamente excluyente.

rencia monetaria (TRC) operaron en 20 países de América Latina, y alcanzaron a 136.6 millones de personas, o sea, 21.5 % de la población de América Latina y del Caribe y evolucionaron de una pequeña participación del PIB regional, equivalente a 0.06 % en el año 2000, a casi 0.4 % del PIB regional, en 2013. Estos programas consolidan una nueva modalidad de intervención social estratégica de los gobiernos latinoamericanos en el combate a la pobreza y desde principios de la década del año 2000, acarrear cambios sociales y políticos con gran potencial inclusivo de los trabajadores informales. Dichos programas mejoran el consumo de las familias y el patrón de reproducción de las clases populares, y modifican en consecuencia las relaciones políticas entre gobierno y beneficiarios, se establece una relación directa de este inmenso sector popular en situación de pobreza con el Ejecutivo, mediada por una nueva tecnocracia social comprometida y orientada hacia los derechos de la ciudadanía.

A pesar de su creciente legitimidad y de las evidencias positivas en cuanto al desempeño institucional del Programa *Bolsa Familia* (PBF), en Brasil, otras políticas estructurales de empleo e ingreso contribuyeron de forma más robusta a la reducción de las desigualdades de ingreso en el país, como los sucesivos aumentos del salario mínimo y de la mayor formalización del mercado de trabajo. En el campo político, la expansión de este programa produjo efectos distintos según las regiones y los segmentos sociales, con una gran aceptación entre las clases populares en la región del nordeste brasileño y un enorme rechazo entre los segmentos medios y de las élites de la región del sudeste, que involucró, también, a sectores populares, dado el gran impacto de la opinión pública televisiva, en esta región.

En una investigación realizada por Diego Correa (2014) sobre los efectos de estos programas en la contienda electoral en 21 países de América Latina se muestran resultados ambivalentes respecto del comportamiento de los electores en América Latina, con un reacomodo en los resultados finales. Según el investigador en el caso de Brasil, “el apoyo electoral al gobierno crece entre beneficiarios del programa, es decir, para la población más pobre, pero que recae principalmente entre las personas de clase media y alta”. Según el autor:

El mismo efecto se observó en todos los países latinoamericanos donde el gobierno invirtió en programas de magnitud y visibilidad similar al programa *Bolsa Familia*. En las elecciones brasileñas de 2006, Lula ganó votos entre electores de clase baja, pero perdió aproximadamente el mismo número de electores de entre las clases más altas. Prueba de esto es que él fue reelegido en aquel año con la misma proporción nacional de votos que obtuvo en 2002, pero esta vez con una base electoral radicalmente diferente (Correa, 2014).

Dos factores resultantes de procesos y fundamentaciones de la década de los años ochenta explican la reorientación de la agenda social de los Estados nacionales inclinados hacia una acción social estratégica de lucha contra la pobreza en la década del año 2000. En primer lugar, una reforma liberal en los pilares del *Welfare* [o Estado de bienestar] con base en el diagnóstico conservador de la gobernabilidad, elaborado por Huntington, Crozier y Watanuki (1975), que dio origen más tarde a las recomendaciones del Consenso de Washington. En segundo lugar el énfasis programático del combate a la pobreza derivada de las dificultades de representación de los partidos socialistas o de la socialdemocracia en Europa, en la década de los años ochenta.

De acuerdo con las tesis del diagnóstico conservador de la gobernabilidad, la deuda social en los países en desarrollo constituyó un factor de ingobernabilidad porque presiona las demandas sociales, lo que lleva a un déficit fiscal y al crecimiento inflacionario en estos países. Estos factores habrían producido una crisis de autoridad de los gobiernos nacionales. En la misma línea de este diagnóstico, los gastos en previsión social son considerados inadecuados ya que alimentarían supuestos privilegios corporativos de los trabajadores asalariados, al desviarse de la finalidad principal del Estado de atender a aquellos “que efectivamente lo necesitan”, y al comprometer parte considerable de los recursos públicos con el área social. Se recomienda, entonces, un reajuste fiscal para “optimizar” los gastos públicos, en los límites de los “mínimos” sociales, o sea, rompiendo con derechos de la seguridad, así como una austera fiscalización del uso de los recursos públicos vía cumplimiento de la ley de responsabilidad fiscal y combate a la corrupción.

La expansión del gasto social en Brasil y en otros países de América Latina en los últimos trece años, favoreció el desarrollo de un modelo híbrido que combinó una agenda democrática favorable a la desconcentración del ingreso a favor de los estratos de ingreso de los más pobres, combinando programas de naturaleza distinta: aquellos de cuño universalista, como la seguridad social y los programas de transferencia de ingreso para los extremadamente pobres, avanzando en una red de protección para los trabajadores del sector informal y para las familias en condición de pobreza extrema. Sin embargo, cuando en 2014 la crisis económica internacional de 2008 alcanza a Brasil las tensiones y contradicciones favorecen el rescate de una agenda política conservadora, radicalizando la competencia entre dos proyectos para el país. Se rompe así con el pacto prevaleciente entre Estado y sociedad que había permitido un amplio consenso durante el gobierno del Partido de los Trabajadores en Brasil hasta 2010.

En lo que se refiere al segundo factor, es decir a las dificultades generales de los partidos socialistas y socialdemócratas europeos en la justa electoral, el centro de la argumentación es que el crecimiento del sector de servicios y la transformación de parte de la clase trabajadora en clase media habrían producido dificultades para estos partidos para representar los intereses de la gran mayoría (Offe, 1984; 1989; Przeworski, 1989) de la sociedad, lo que llevó a que los partidos de izquierda asumiera una plataforma electoral más pragmática en Europa, en torno a una agenda de la “lucha contra la pobreza”, entendida como un compromiso capaz de aglutinar amplios segmentos sociales y políticos y formar consensos más amplios, como analiza Przeworski (1989). Esta agenda permitiría una mayor legitimidad de estos gobiernos con la formación de un círculo más amplio de adhesión política, aglutinando sectores de orígenes diferentes, como la izquierda, que cuestiona el carácter desigual de la sociedad capitalista, los segmentos filantrópicos de la sociedad civil, la Iglesia y los sectores de la socialdemocracia.

En esta dirección, las agencias multilaterales difundieron una agenda internacional de combate a la pobreza a fines de la década de los años noventa y comienzos de la década de dos mil, buscando minimizar los efectos desocializadores de los ajustes fiscales de la década de los años noventa (desempleo y empobrecimiento). La recomendación de esta agenda llevó a los gobiernos nacionales a resolver el conflicto redistributivo por medio de programas sociales de integración al mercado con base en varias direcciones: programas de transferencia monetaria a los más pobres, y que no se constituyen en derechos; estímulo al sector emprendedor de las clases populares; y acceso a créditos populares para pequeños empresarios (trabajadores) como estrategias de inclusión social y dinamización del mercado interno.

La fundamentación de estas políticas, en Brasil, concilia dos fuerzas distintas: un proyecto de democracia social orientada hacia una ciudadanía inclusiva y hacia la expansión universal de los derechos sociales; y al mismo tiempo, la normatividad de las agencias multilaterales en relación con los “mínimos sociales” que se asocian a los criterios normativos de “buen gobierno” los cuales se traducen en “gestión eficiente” de los gastos públicos, en el control y distribución de los beneficios sociales, la transparencia, la responsabilidad y el combate a la corrupción, lo que supone la creación de capacidades estatales.

Si bien en lo tocante a la implementación de estos programas, en Brasil se haya atendido a una demanda inclusiva favorable a las clases más pauperizadas, su diseño reorienta el fundamento universalista de los derechos sociales de la *Constitución* de 88 hacia una acción fundada en la “decisión pública eficiente” y centrada en los “más pobres” (Ivo,

2001; 2004). La aplicación de este principio estratégico en relación con el objetivo del bienestar social genera una ambivalencia conceptual de la noción de universalidad, que se disloca de la noción de titularidad de los derechos de la ciudadanía para traducirse en términos de gestión de cobertura de la demanda (a pesar de que la protección a la ciudadanía constituya el punto de referencia de los agentes públicos).

LA “AFINIDAD ELECTIVA” DEL LIBERALISMO SOCIAL INCLUSIVO BRASILEÑO: AMPLIO CONSENSO DE LAS POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS

En los dos mandatos del presidente Lula (2003-2010) y en el primer mandato de la presidenta Dilma Rousseff (2011-2014) el programa *Bolsa Familia* se expandió y se consolidó, y no sólo duplicó el gasto público, sino que pasó de 0.2 % a 0.5 % del PIB, aprovechando el ambiente económico favorable.⁷ El Programa evolucionó de manera que de 3.6 millones de familias beneficiadas, en 2003, alcanzó a 14 millones de familias o casi 50 millones de personas en 2014, lo que significa que éste incorpora un cuarto de la población brasileña, en su gran mayoría excluida de los derechos sociales.⁸

En la ceremonia de conmemoración de los diez años del programa *Bolsa Familia* (30 octubre de 2013), la presidenta Dilma Rousseff (2013), al lado del ex presidente Lula, evaluó el PBF como muy exitoso y lo consideró como: “una iniciativa emancipadora, porque en lugar de fortalecer al Estado, transfiere el poder al ciudadano, con quien Brasil tiene una deuda”. Y prosigue:

El programa *Bolsa Familia* no es una caridad, y sí es una tecnología social de distribución de ingreso y de combate a la desigualdad. Ahí está la cuestión. El ingreso es poder de compra para quien gana el programa de *Bolsa Familia*, que tiene autonomía para decidir lo que debe comprar [...] A medida que el programa *Bolsa familia* transfiere ingreso de esta forma, genera libertad de decisión, de ciudadanía y de consideración de la persona que recibe [el beneficio] como ciudadano brasileño. (Rousseff, 2013)

7 Se trata de un complemento en el ingreso familiar relativamente bajo, con valores que en 2016 varían entre R\$77.00 (US\$22.70) a R\$340.00 (US\$100.22) mensuales. (Valor del dólar a 23.11.16 = 3.3924).

8 En abril de 2014 el PBF atendía a 14.1 millones de familias, para una población brasileña de 202.7 millones de personas, según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

El discurso presidencial, al definir el programa como una “tecnología social”⁹ refuerza la perspectiva técnica de la integración institucional de los asistidos al Estado y al mercado, como consumidores. No obstante, la experiencia de inclusión de las personas a estos programas actúa en la formación de nuevas subjetividades y proyecta expectativas crecientes de pertenencia social e institucional, sobre todo en las nuevas generaciones de beneficiarios de estas políticas. Al reconocer que el programa *Bolsa Familia* favorece la libertad de los individuos por el acceso al ingreso y a la libertad de compra de los beneficiarios, la presidenta refuerza el principio individual de la “autonomía” de los sujetos por el consumo, reafirmando, así, un liberalismo social de inserción al mercado, mediado por acciones decisivas del gobierno de transferencia del ingreso; lo que se traduce en un estímulo a la inclusión productiva, vía créditos, especialmente para los segmentos de ingresos más bajos. La eficiencia en la implementación y expansión de este programa, por otro lado, consolida una nueva razón operacional y técnica, que aleja viejos mecanismos clientelistas, estableciendo nuevas lealtades en la relación institucional entre los beneficiarios y el gobierno. Esta modalidad de intervención modifica las relaciones tradicionales de tipo asistencialista-clientelista y da prioridad a una racionalidad burocrática en la distribución de beneficios, por parte de los nuevos agentes públicos del área de asistencia, en el control de la elegibilidad y los condicionantes.¹⁰ La auditoría realizada por el Tribunal de Cuentas de la Unión al Programa, en 2006, no encontró correspondencia en los municipios entre la distribución de los beneficios y la vinculación a un partido político, desmitificando el uso electorero del programa, tan explotado por la oposición (TCU, 2006).

La efectividad en la creación de una red de protección para los segmentos extremadamente pobres consolida la percepción de que el país había alcanzado “una nueva era de universalización” en la protección de las familias en pobreza extrema y carentes de recursos, fuera

9 La noción de “tecnología social” se refiere a un conjunto de técnicas y metodologías introducidas en el campo institucional y aplicadas para la gestión de las poblaciones incluidas en programas de inclusión social y mejora de las condiciones de vida. Son técnicas de gestión para la elegibilidad, control, definición del público objetivo, etcétera, acompañadas de normas y pedagogías de acción mezcladas por valores morales del Estado eficiente y de procesos continuados de evaluación que consolidan aciertos de esta forma de intervención, entre sociedad civil, técnicos de gobiernos y académicos involucrados en la implementación de las acciones sociales. La discusión y construcción de esta noción resultó de un proceso de discusión colectiva y el resultado produce la efectivación de consensos ampliados.

10 Sin embargo, en la base local, los “viejos/nuevos” agentes se mezclan, generando nuevas capilaridades, a ejemplo de algunos estudios cualitativos locales.

de las áreas sensibles de la seguridad social, que beneficiaban a gran parte de los sectores desprotegidos del mercado de trabajo informal –los autónomos [o independientes]– con ingresos extremadamente bajos y compuesto, en su mayoría, por mujeres.

Esta nueva “tecnología de justicia social” es entendida y anunciada por el gobierno como “innovación pública” en la promoción de la justicia social, adaptando el proceso distributivo a la hegemonía del mercado, según tres mecanismos: a) la autonomía de los sujetos por el consumo, favoreciendo el mercado interno; b) la implementación de una red de protección social para los millones de familias en condición de pobreza extrema, fuera del área crítica de la seguridad, y de la matriz del derecho; y, c) una promoción de la protección a bajos costos.

Esta estrategia favorece un consentimiento ampliado entre gobierno, técnicos, y agencias multilaterales, que conforman una “comunidad epistémica”¹¹ favorable a estos programas de transferencia monetaria aplicados a los países de América Latina (y en Brasil), admitidos como aquellos que mejor producen justicia social, sin comprometer excesivamente el presupuesto público ni ampliar la Seguridad Social. Este modelo de intervención social separa los nexos estructurales entre pobreza, trabajo y protección social, y subordina la norma de la justicia social a los criterios de racionalidad instrumental y estratégica.

La implementación del programa, sin embargo, contribuyó a la formación de nuevas subjetividades tanto desde el punto de vista de las crecientes expectativas políticas como por establecer una fidelidad pasiva entre los que demandaban la asistencia y gobierno (de manera indirecta), es más, por alimentar de manera gradual la aceptación tácita de un modelo segmentado de protección para los más pobres (trabajadores del sector informal, y las familias con mayor vulnerabilidad económica y social) y fuera del derecho.

El aumento del ingreso de los estratos más bajos de la pirámide de ingreso y la caída de las desigualdades, sin embargo, no resultaron exclusivamente de estos programas, sino de un conjunto de políticas macroestructurales de valorización del salario mínimo, formalización del mercado de trabajo y el acceso al crédito de los sectores populares, que propiciaron movilidad social entre las fracciones de ingresos más bajos y dinamizaron al mismo tiempo el mercado interno. El énfasis excesivo otorgado a estos programas

11 “Comunidad epistémica” es un grupo de personas que comparten creencias causales, normas y nociones de validez en la puesta en práctica de políticas, de acuerdo con Peter Haas (1992).

como determinantes de la reducción de las desigualdades tiene una función simbólica y sirve también para confirmar el acierto de la focalización como política social adecuada. Al descomponer las “Causas de la reducción de las desigualdades en la década pasada” el IPEA (2012: 8) destaca los siguientes factores: trabajo (58 %), previsión social (19 %), *Bolsa Familia* (13 %), beneficio de prestación continuada (BPC 4 %) y otras. El aumento del valor del salario alcanzó a los planes de jubilación y las pensiones. La mayor formalización del empleo y el estímulo al crédito de las clases populares promovieron el consumo doméstico, los cuales contribuyeron a un crecimiento y a la dinamización del mercado interno durante la crisis internacional de 2008. Por lo tanto, el éxito de las políticas sociales en la reducción de las desigualdades no resultó exclusivamente del ingreso transferido por el programa *Bolsa Familia*, sino de la combinación de estos programas con políticas más estructuradoras de formalización del mercado de trabajo y el aumento del salario mínimo y otros programas sociales inclusivos (Ivo, 2008; Ivo y Borges, 2012).

El carácter híbrido de esta política orientada hacia segmentos de ingresos más bajos (programas de transferencia monetaria y la valorización del ingreso del trabajo) produce lo que Jacques Rancière (1996) llama como “*mésentente*” (desacuerdo, disensión), que moviliza racionalmente bajo un mismo rótulo políticas diferentes, facilitando un consenso amplio sobre la validez de la política. El efecto conjugado de las acciones de asistencia, previsión social y valorización del mercado de trabajo, además de otros programas que colaboran para la movilidad social, como la apertura del crédito educativo a los estratos de ingreso más bajo, acabaron por reforzar el “acierto” del modelo de transferencia condicionada de ingreso a las familias más pobres, como “la vía” más eficaz de justicia social. La correlación establecida entre la expansión de estos programas y la caída de los índices de desigualdad de ingreso, refuerza la convicción de la pertinencia de la “decisión pública estratégica” favorable a los programas de transferencia monetaria y menos a los factores macro estructurales (de empleo y valorización del salario), responsables también de la modificación de la posición de los estratos de ingresos más bajos en la pirámide. Indiscutiblemente estas acciones públicas combinadas, orientadas hacia los segmentos de ingreso más bajo, modifican el alcance de la política, y construyen nuevas demandas, presionando para una ampliación de expectativas de las nuevas generaciones de los beneficiarios en términos de la ampliación de los derechos de ciudadanía y el acceso a bienes públicos.

El programa gestiona, en consecuencia, un diseño híbrido que articula el principio de selectividad estratégica en la dirección de la

distribución y la creación de una red amplia, aunque segmentada, de protección a los más pobres, sustentado sobre un discurso de universalidad y de justicia social. Las presuposiciones morales de “buen gobierno” y la eficiencia técnica en la gestión de los beneficios colaboran para fundar la convicción de esta nueva “tecnología social” y se erigen como un “deber ser” favorable para enfocarse en los más pobres y en un emprendimiento incluyente y creciente, como pilares del nuevo “liberalismo social” practicado en los últimos años en América Latina y Brasil.

Es indiscutible la legitimidad de la acción de los tres últimos gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) en el área social y las mejoras a las condiciones de vida de las clases populares, en ese ciclo de crecimiento económico de la década del dos mil. Aunque se reconocen los éxitos, no se puede dejar de tomar en cuenta que el principio estratégico que orienta el diseño de focalización de los PTR legitima la segmentación de la protección social y deja fuera a un grupo considerable de ciudadanos excluidos de la protección, que no se incluyen en los criterios de elegibilidad de los programas de asistencia focalizada y que no se benefician de la seguridad social, puesto que integran al sector social considerado “informal”, como trabajadores autónomos o independientes y por cuenta propia. Ese segmento excluido correspondió en 2014 a 27.4 % de la población brasileña ocupada de 16 a 65 años¹², y comprende casi 24.69 millones de personas socialmente desprotegidas, según la PNAD/IBGE (*Ministerio de Previdência Social*, 2015). Son los *no man's land* de Lautier (1999).

El conjunto de los demandantes de asistencia que comprende a los inscritos en el CADUnico¹³, banco de datos de personas “elegibles para los programas sociales”, componen una población que sumaba, en 2014, unos 87 millones de personas en la línea de pobreza, a los que yo llamé como “*colectivos de destino*” (Ivo, 2008), o sea, una “*clase para el otro*” (Bourdieu, 1977) por el carácter objetivado de una población - meta definida administrativamente y, por lo tanto, pasiva, desorganizada y sin canales de representación. La gestión operativa

12 El total de la población ocupada brasileña entre 16 y 65 años, en 2014, abarcaba a 90 millones de personas, siendo 50.5 millones de hombres y 39.5 millones de mujeres, según la PNAD/IBGE (MPS, 2015).

13 El registro único es la puerta de entrada para el *Bolsa Família*. Es una herramienta que consiste en el registro y en la actualización de los datos de las familias de diferentes municipios, destinado a personas de bajos ingresos. El titular del registro puede ser cualquier miembro de la familia mayor de 16 años, que tenga CPF y credencial de elector. Para registrar a las familias deben tener ingreso de medio salario mínimo para cada integrante de la familia o ganar hasta tres salarios mínimos de ingreso mensual total (MDS, 2016).

de esa población en cuanto al acceso y distribución de los beneficios sociales genera, indirectamente, una *fidelidad pasiva* entre gobierno, tecno burocracia y las clases populares, esto es, familias en situación de pobreza, sin otras formas de mediación política, sino más bien la relación directa con la burocracia del área social de los gobiernos. El diseño y las formas de gestión de los programas sociales producen, en consecuencia, un reacomodo simultáneo de los agentes sociales y políticos en los instrumentos institucionales de las políticas, así como modificaciones en la estructura social y nuevas bases de solidaridad y de política.

Desde el punto de vista de los resultados electorales de la elección presidencial de 2014, se observa una adhesión de 70 % del electorado de la región del nordeste brasileño con la candidata Dilma Rousseff (PT), donde los niveles de pobreza son los más elevados del país. Mientras que, en la región sudeste, la aplicación del programa *Bolsa Familia* parece no haber tenido la misma influencia. Una explicación posible de esa baja adhesión puede ser el resultado del menor impacto del ingreso transferido por estos programas, en la composición del presupuesto familiar de las clases populares de las regiones metropolitanas, mucho menor que aquél que se da en ciudades de pequeño y mediano porte, quedando algunas de esas familias fuera de los límites de ingreso definidos por estos programas. Asimismo, los grupos de trabajadores urbanos en el nivel salarial de hasta dos salarios mínimos constituyen un segmento menos beneficiado por los programas de transferencia de ingreso, además de que enfrentan grandes dificultades de acceso y baja calidad de los servicios públicos (especialmente transporte y salud), agravados por la crisis económica internacional, especialmente en regiones de producción de petróleo, en tanto la caída de precios de las materias primas o *commodities* reduce el total de los fondos sectoriales de salud y educación.

La atención a la pobreza disociada del universo de trabajo legitima la segmentación del mercado laboral en términos de protección, y, en áreas donde prevalece el empleo asalariado, como en las grandes metrópolis, no favorece una adhesión entre beneficiados y gobiernos. En estas regiones se observa una tendencia contradictoria entre la mayor formalización del mercado de trabajo con profundización de la precariedad de las relaciones de trabajo, como cuando se dan los contratos de tercerización o subcontratación, que se traducen en peores condiciones de trabajo, salarios más bajos, ampliación de las jornadas laborales, mayor rotación del empleo y menor acceso a beneficios (Druck y Franco, 2011). Estas controvertidas tendencias establecen una crisis de representación en la relación entre clases populares, trabajadores y gobiernos.

El distanciamiento entre clases trabajadoras urbanas y gobiernos se amplía en el contexto inmediatamente posterior a las elecciones pre-

sidenciales, a principios de 2015, cuando el gobierno de la presidenta Dilma propone la adopción de medidas de austeridad fiscal que afectan particularmente a los trabajadores, y modifica las reglas del seguro de desempleo¹⁴ y de acceso a las pensiones y a la *Ley de Tercerización*¹⁵, lo que se enfrenta con los derechos asistenciales y laborales. Al mismo tiempo, mantiene los compromisos con el programa *Bolsa Familia*, en el sentido de garantizar la protección mínima y la base social de las familias en condiciones de pobreza extrema, enfrentando además fuertes presiones del equipo de presupuestación para reducir 10 billones de ese programa, que no fue acatado por la presidenta¹⁶. Los cambios en los derechos laborales profundizaron la precarización de las relaciones de trabajo, y representaron un fracaso civilizatorio de las mismas. De manera paralela, con estas medidas se confirmó la prioridad de una acción estratégica en pro de los pobres, al mismo tiempo en que se tensionaba la justicia redistributiva con base en los derechos del trabajo.

Cuando millones de familias dejan atrás la línea de miseria hacia la línea de consumo y la estructura de ingresos del país se modifica en el sentido de una mayor inclusión social de los estratos más pobres, también se modifica el alcance de la política. Los adultos que experimentaron los beneficios sociales conocen lo que representó la inclusión en esos programas, en términos del reconocimiento y acceso a los beneficios. La generación de jóvenes que crecen en el usufructo de dichos beneficios ya los considera como “derechos naturales” y proyecta sus expectativas de movilidad ascendente como obligaciones públicas: acceso a la universidad, consumo moderno, y otros.¹⁷

14 De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, por las nuevas reglas para tener acceso al seguro de desempleo, *Ley no. 13.134* (Presidencia de la República, 2015); en la primer solicitud, el trabajador podrá recibir cuatro parcialidades si ha estado trabajando entre 18 y 23 meses en los 36 meses anteriores. Ya en la segunda solicitud, el trabajador podrá recibir cuatro parcialidades si trabajó entre 12 y 14 meses en los 36 meses anteriores. Otros cambios afectan el valor de la pensión por muerte que integran un conjunto de medidas provisionales más rigurosas para acceso a los beneficios Providenciales.

15 La Cámara de Diputados aprobó, en pleno contexto de crisis (8.4.2016) el proyecto de *Ley 4330/2004* que reglamenta los contratos de tercerización o subcontratación en el mercado de trabajo, que fue representado en 2015, y que había suscitado críticas innumerables.

16 Me refiero al contexto de principios de 2015. Las acciones posteriores anunciadas por el vicepresidente como solución de la crisis económica proyectaban un ajuste al programa *Bolsa Familia* de 5 %. Sin embargo, por temor a mayor impopularidad se retrajo y propuso contradictoriamente un reajuste a las beneficios de 12 % el 02 de julio de 2016, el mayor desde que se creó el programa.

17 Consideraciones basadas en el Foro “*O Futuro do Brasil*” promovido por el centro de estudios estratégicos de la Fiocruz, el 10 de abril de 2016.

Por lo tanto, el cambio en la base social implicó cambios en la estructura y creó el autoestímulo de movilidad en el acceso al consumo y las prestaciones en educación y servicios. Pero esos estímulos no fueron capaces de organizar políticamente a las bases sociales. La dinámica de inclusión se hizo a través de la individualización de los beneficios, entre los gobiernos y los consumidores, como se puede observar en la heterogeneidad de las demandas en las movilizaciones de junio de 2013, en relación con el transporte colectivo, el derecho a la ciudad y a las pautas críticas de las políticas sociales. El acceso a la enseñanza superior por vía del crédito estudiantil por el Fies (*Fundo de Financiamento Estudiantil*)¹⁸ constituyó otra vía de movilidad social, pero abrió incertidumbres en 2015 (EBC, 2015).

LA CRISIS DEL MODELO SOCIAL LIBERAL: LAS CONTRADICCIONES ENTRE LA INCLUSIÓN SOCIAL, EL MERCADO Y LA DEMOCRACIA

El proceso de transición política desde la *Constitución* brasileña de 1988 al contexto actual, revela así diversas contradicciones y paradojas de la sociedad brasileña. La trayectoria reciente señala hacia un amplio proceso de inclusión social de las clases populares a la vida institucional y al mercado, resultantes de un protagonismo del gobierno federal en lo referente a políticas distributivas a favor de los estratos con los ingresos más bajos, proceso que se torna viable a través de un conjunto de programas de inserción, distribución del ingreso, valoración del salario mínimo, apertura del crédito popular e inclusión productiva, acceso a universidades y a la vivienda, etcétera, que modificaron la pirámide de ingreso a favor de los estratos de ingresos más bajos.

Pero ese proceso de inclusión social estuvo acompañado de una experiencia controvertida de la democracia, que se reafirma como valor moral y base institucional de organización de la vida, pero que experimentó, en la práctica, especialmente en los sectores de los trabajadores de las grandes metrópolis y segmentos de las clases medias, una inversión de compromisos entre los gobiernos y esas clases sociales. Una primera contradicción se expresa a través de la prioridad de los programas de transferencia monetaria a las familias más pobres concomitante a una desregulación de los derechos sociales y laborales (favorable a la agenda de ajustes neoliberales en el ámbito internacional).

Las políticas de valoración del salario y la recuperación de los empleos hasta 2014 no promovieron garantías de protección al tra-

18 El *Fundo de Financiamento Estudiantil* (Fies), programa del Ministerio de Educación que financia cursos superiores privados.

bajo, debido a la aplicación de políticas de austeridad en 2015. Desde el punto de vista de la prestación de servicios, la baja calidad en la oferta de servicios públicos de salud, la educación, el transporte público y la inseguridad urbana dañaron los logros obtenidos con la mejoría del ingreso de las familias en las metrópolis brasileñas, comprometiendo así las condiciones de reproducción social de vida y trabajo de las clases populares. En estas condiciones, el aumento del desempleo y el colapso de las prestaciones de servicios de salud, educación, transporte y seguridad en el medio urbano favorecieron una deslegitimación de los gobiernos por la inversión de compromisos entre éstos y los ciudadanos. La contraprestación de las obligaciones del Estado en la oferta de servicios públicos en términos de salud y educación, y el incumplimiento de las promesas de campaña no favorecieron una identificación mayor del gobierno con las clases medias urbanas.

Una evidencia de la gravedad de las condiciones de reproducción social de los habitantes urbanos puede ser evaluada por el impacto que provocó un aumento de tan sólo 0.20 centavos en la tarifa de transportes en São Paulo (motivo de las jornadas de junio de 2013) sobre el ingreso de las clases populares brasileñas habitantes de las ciudades. Para un trabajador que apenas gana el salario mínimo, se calcula que el costo diario de transporte por los desplazamientos al trabajo equivale a un poco más de la cuarta parte de su ingreso, ¡y este dato no es nada despreciable! Por otro lado y en contraposición, la *Auditoria Cidadã da Dívida* (Auditoría Ciudadana de la Deuda)¹⁹ (2016) muestra con base en los datos de *Siafi do Orçamento Geral da União* (Siafi del Presupuesto General de la Unión) 2015 ejecutado (ejecutado con un total de = 2,268 trillones) que los gastos con intereses y amortizaciones de la deuda pública, representaron 42.43 % del presupuesto nacional, mientras que el gobierno dedicó a la salud pública 4.3 %, a la educación 3.91 % y al transporte 0.43 %, revelando cómo la política restrictiva de gastos del gobierno federal privilegiaba al sector financiero en vez del área social.

Esos datos revelan una asimetría entre gastos de la deuda y gastos sociales y expresan que las garantías de protección social rebasan la dimensión exclusiva del ingreso y del consumo (aunque el acceso al ingreso sea sin lugar a dudas importante en una sociedad profundamente desigual como la brasileña) y dependen fuertemente de inver-

19 La *Auditoria Cidadã da Dívida* (Auditoría Ciudadana de la Deuda) es un movimiento abierto a la participación de todos los ciudadanos y entidades de la sociedad civil que desean conocer la realidad financiera del país y conocer la verdadera naturaleza del endeudamiento público <<http://www.auditoriacidada.org.br/>>.

siones en servicios públicos de salud, educación, transporte y saneamiento de calidad. Es decir, de la oferta de bienes públicos en forma de servicios, y por eso dependen de la relación con las fuerzas hegemónicas del mercado, en el ámbito interno e internacional.

Desde 2010 la evolución del PIB brasileño presenta la tendencia a la desaceleración, pues cuando el PIB estaba en 7.5 % comparado con el año anterior (2009), y pasa desde entonces por variaciones decrecientes de: 3.9 % (2011), 1.9 % (2012), 3.0 % (2013) y 0.1 % (2014). A pesar de las innumerables medidas e incentivos creados por el gobierno,²⁰ la reducción de las inversiones resultó en el crecimiento del desempleo y la economía nacional no tomó el impulso deseable desde el final del gobierno de Dilma (Dieese, 2016). La política de exoneración fiscal adoptada por la presidenta Dilma Rousseff a favor del empresariado industrial, la cual inicialmente fue entendida como política desarrollista de garantía del empleo, produjo una pérdida grave de la recaudación del gobierno²¹ sustrayendo 25 % de los impuestos internos y produciendo una drástica transferencia de ingreso para las élites empresariales (FSP, 2015). Esa exoneración fiscal para las empresas, que fue absorbida como ganancias sin condicionalidades por los empresarios, no inhibió la dimisión de los trabajadores y tampoco resolvió la crisis de confianza entre élites empresariales y gobierno.

La tasa de desempleo en Brasil al final del trimestre que cerró en agosto de 2016 fue de 11.8 %, según los datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, IBGE, alcanzó 12 millones de personas, pero mantuvo invariable el rendimiento medio del trabajador, en R\$2.011 en el trimestre que terminó en agosto de este año. Comparado con el mismo período en 2015, el crecimiento de la población desocupada en el trimestre que terminó en agosto fue de 36.6 % o 3.2 millones de personas. Los sectores que presentaron mayor reducción del contingente de ocupados fueron eminentemente urbanos: construcción 3.3 % o 249 mil personas. En segundo lugar, el sector de servicios domésticos, con 2.8 %, o 177 mil personas y en tercer lugar la población ocupada

20 Programas de vivienda “*Minha Casa Minha Vida*” (Mi Casa Mi Vida); exoneración de las empresas, reducción de las tarifas de energía, reducción de la tasa básica de intereses entre otras.

21 De acuerdo con los cálculos de auditores fiscales por encargo de la *Folha de São Paulo*, las exoneraciones tributarias concedidas por el gobierno de la presidenta Dilma Rousseff desde 2011 sumarían cerca de R\$ 458 billones en 2018, cuando terminara el mandato actual. Considerando que el programa *Bolsa Família* fue presupuestado en R\$27.1 billones en 2015, el valor total de las exoneraciones al sector empresarial costearía enteramente el *Bolsa Família* durante 17 años seguidos (FSP, 2015).

en la industria, que cayó 1.9 %, o 229 mil personas (FSP, 2016b). La tasa general de desempleo del segmento de jóvenes llegó a 17 %, en 2017 (FSP, 2016b).²²

Esta controvertida experiencia de aumento del desempleo de los jóvenes, las graves condiciones en la oferta de salud y educación, la caída del ingreso, los altos intereses, etcétera, se radicalizaron inmediatamente después de la elección de 2014, cuando la presidenta adoptó medidas distintas respecto de los compromisos de campaña. El ambiente económico recesivo, la adhesión general a la agenda de ajuste en el intento de equilibrar las cuentas públicas, además de los graves escándalos de corrupción que involucraron a políticos de la base del gobierno, llevaron a la adopción de medidas de austeridad fiscal, que comprometieron los derechos laborales y estimularon políticas represivas sobre la fuerza de trabajo, sin la garantía de los derechos sociales, haciendo más profundas las condiciones de precariedad del trabajo y la reproducción de la vida.

¿Hasta qué punto esas políticas sociales pueden legitimar al gobierno? ¿Qué acomodos ocurren entre las clases? Como se ha mostrado, las políticas de apoyo a los segmentos más pobres no obtuvieron la misma legitimidad entre las clases media y alta de la región Sudeste donde el candidato del Partido Social Demócrata de Brasil (PSDB) fue el victorioso en las elecciones presidenciales de 2014. El candidato de la oposición obtuvo 51 millones de votos, de los cuales, cerca de 30 millones eran electores de las clases populares. Las viejas oligarquías agrarias, que participan del bloque de los agronegocios²³ en el Congreso Nacional, fueron afectadas por la caída del precio de las materias primas (*commodities*) y se sintieron amenazadas por las denuncias de corrupción. La pérdida de control relativo de las oligarquías sobre los segmentos más pobres en el nivel local profundizó la tensión entre las viejas/nuevas oligarquías agrarias en relación con el gobierno del PT, a pesar de las ganancias que obtuvieron con los altos precios de las materias primas (*commodities*) y el apoyo del gobierno al Plan *Safrá*. Es curioso que, la mayor parte de las operaciones de crédito (llamadas "*Pedaleadas Fiscales*") que constituyeron la base técnica para la petición y aprobación del *impeachment* de la presidenta Dilma, sin mérito

22 La estimación general para 2017 aún está por confirmar.

23 N. de la t. A Brasil se le reconoce por una fuerte presencia agrícola y en los últimos 60 años desarrolló tecnología para su autosuficiencia en producción alimenticia colocándose de esta manera como un gran exportador mundial de alimentos. Brasil produce y exporta carnes, frutas, vinos, *cachaça* (licor de caña), cafés especiales, productos orgánicos, castañas. Véase <http://www.apexbrasil.com.br/es/agronegocio>

constitucional, se basó en el pago del crédito agrícola del Plan *Safra*²⁴ por parte de los bancos oficiales, que benefició exactamente al sector agrario. Es importante destacar que el Ministerio Público en el Distrito Federal no reconoció en esos actos un ilícito penal, sino apenas un acto de indisciplina administrativa-fiscal. Aun así, no redunda en la decisión política de aquellos que solicitaron el impedimento de la presidenta, que aprobaron su alejamiento definitivo de la Presidencia de la República el 31 de agosto de 2016 (*Presidência da República*, 2016). Lo más escandaloso de esa decisión es que tan sólo dos días después del *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff, el 02 de septiembre de 2016 el Congreso Nacional aprobó la *Ley 13.332/2016* que flexibilizó las reglas para la apertura de créditos suplementarios sin necesidad de autorización del Congreso, volviendo aquello que había sido considerado supuestamente un “ilícito”, en un procedimiento normal permitido al gobierno federal favoreciendo al presidente Temer, revelando así el carácter selectivo y falto de respeto del poder legislativo sobre el resultado de las elecciones de 2014.

La convergencia de la crisis económica con la crisis institucional consolida, por lo tanto, el retomar de manera radical el diagnóstico conservador de la década de los años setenta relativo a la “crisis de autoridad del gobierno”, justificando salidas antidemocráticas a favor de la austeridad fiscal, con el desmantelamiento de las políticas distributivas constitucionales de los últimos años, implementado con la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) 241, aprobada en segunda vuelta en el Congreso Nacional, el 25 de octubre de 2016, que congela durante 20 años los gastos sociales del gobierno federal, a pesar de parecer contrario a la Procuraduría General de la República, en la Nota 82, de 2016:

La PEC 241 instituyó el “Nuevo Régimen Fiscal” para los próximos veinte años, plazo largo o suficiente para limitar, perjudicar y debilitar el desempeño del Poder Judicial y demás instituciones del Sistema de Justicia [...] y, en ese alcance, disminuir la actuación estatal en el combate a las demandas de aquellas necesidades de la sociedad, entre las cuales está: el combate a la corrupción; el combate al crimen; la actuación en la tutela colectiva; y la defensa del interés público (PGR, 2016: 6).

En esa nota el Ministerio Público sostiene que la PEC 241, tal y como fue enviada al Congreso Nacional, transformará al Ejecutivo en un “[...]”

24 El gobierno atrasó la emisión de 3.5 billones de reales al *Banco do Brasil* para pagar el programa de crédito agrícola (Plan *Safra*). Con el atraso, el *Banco do Brasil* le pagó a los agricultores con recursos propios (Argumento de la defensa de la relatoría del *Impeachment*, abril de 2016).

“súper órgano” que, so pretexto de conducir la trayectoria de la deuda pública a niveles sustentables, comenzará a controlar los demás poderes, aunque de manera indirecta [...]” (p.9). Esta propuesta de enmienda constitucional, según nuestra interpretación, desconoce la noción de derechos y atribuye al Ejecutivo un poder discrecional peligroso, limitando la capacidad de negociación entre la ciudadanía y el gobierno.

CONCLUSIONES

A continuación se anotan algunos movimientos contradictorios del recorrido político, entre democracia social y política:

1. Los movimientos sociales de la década de los años setenta y la lucha por el restablecimiento de la democracia contribuyeron a la afirmación de valores republicanos (de igualdad, derechos sociales, individuales y colectivos, una fuerte competitividad electoral y una participación política elevada). Sin embargo, las políticas de austeridad fiscal y la privatización de los servicios públicos en la década de los años noventa resultaron en una incompatibilidad entre las políticas redistributivas y la democracia, afectando especialmente los segmentos asalariados urbanos y las clases medias, en relación con los compromisos sociales.
2. El principio ordenador de las políticas sociales a partir de la década de los años noventa se hizo dando prioridad a la expansión de programas estratégicos de asistencia enfocados a la transferencia de ingreso para los extremadamente pobres, fuera del mercado de trabajo, y en áreas que no afectan a las “zonas críticas” de la protección social y a la matriz de seguridad en el trabajo.
3. Las condicionantes exigidas a los beneficiarios de los programas no estuvieron acompañadas de la oferta de calidad de los servicios públicos en el área de educación y salud, lo que se agravó con la caída del precio de las materias primas (*commodities*) en el mercado internacional. Esta reversión entre derechos y deberes de la ciudadanía, entre las contrapartidas de los beneficiarios y las contraprestaciones del Estado produjo una crisis de representación.
4. La parálisis política producida por la crisis institucional (entendida por los liberales como “crisis de autoridad”) hizo que se profundizara la crisis económica y aumentó la deuda pública en 2016, fomentando salidas autoritarias de desvinculación constitucional de los gastos obligatorios y laborales, a favor del

sector financiero. Las políticas de austeridad fiscal a partir de 2015 afectan de manera drástica los derechos de los trabajadores y los derechos sociales instituidos en la *Constitución* de 1988, modificando el pacto social prevaleciente.

5. La desregulación [o desreglamentación] de los derechos sociales constitucionales representa un fracaso civilizatorio del país, que surge como moratoria social (“quiebra de contrato”) del gobierno con sus ciudadanos, contribuyendo a la profundización de la crisis política e institucional, y operando una extraordinaria y violenta transferencia de ingreso para los sectores rentistas, con ruptura drástica de los fundamentos sociales del Estado, supresión de los derechos del trabajo, y la reactivación de instrumentos represores sobre el trabajo (FSP, 2016a), en un contexto en que las reglas formales de justicia varían, la democracia asume el carácter de reglas formales desvinculadas de la democracia social.

BIBLIOGRAFÍA

- Auditoria Cidadã da Dívida 2016 “Explicação sobre o gráfico do orçamento” (página web). Recuperado de <<http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2016/11/09/explicacao-sobre-o-grafico-do-orcamento-elaborado-pela-auditoria-cidada-divida/>>
- Bourdieu, P. 1977 “Une classe objet” en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*. 3(17-18), 2-5.
- Câmara dos Deputados 2016 “Proposta de Emenda à Constituição. PEC 241”. Recuperado de http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9F4BC1ACD7E89E653D11C3CDBAEF85D0.proposicoesWebExt.erno1?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016
- CEPAL 2015 *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- Correa, D. (29 de marzo) 2014 “Seminário: Pesquisador analisa influência dos programas de transferência de renda no eleitor” en *Centro de Política e Economia do Setor Público*. Recuperado de <https://cepesp.wordpress.com/2014/03/29/seminario-pesquisador-analisa-influencia-dos-programas-de-transferencia-de-renda-no-eleitor/>
- Dieese (6 de marzo) 2016 *Boletim de Conjuntura* (Brasil: Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos).

- Druck, M. e Franco, T. 2011 “Trabalho e precarização social” en *Caderno CRH* 24 (núm. especial I), 9-12.
- EBC (25 de marzo) 2015 “Estudantes reclamam de dificuldade de acesso ao Fies em comissão na Câmara” en *EBC Portal*. Recuperado de <http://www.ebc.com.br/educacao/2015/03/estudantes-reclamam-de-dificuldade-de-acesso-ao-fies-em-comissao-da-camara>
- FSP (6 de septiembre) 2015 “Dilma deu R\$458 bilhões em desonerações” en *Folha de São Paulo*. Recuperado de <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/09/1678317-dilma-deu-r-458-bilhoes-em-desoneracoes.shtml>
- FSP (24 de abril) 2016a “Dívida pública é bomba relógio que cresce 2 bilhões por dia” en *Folha de São Paulo*. Recuperado de <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/04/1764093-divida-publica-e-bomba-relógio-que-cresce-cerca-de-r-2-bilhoes-por-dia.shtml?cmpid=newsfolha>
- FSP (30 de septiembre) 2016b “Desemprego sobe 11,8% e atinge 12 milhões de pessoas, diz o IBGE” en *Folha de São Paulo*. Recuperado de <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/09/1818323-numero-de-desempregados-atinge-12-mi-no-trimestre-encerrado-em-agosto.shtml>
- Haas, P. 1992 “Introduction: epistemic communities and international policy coordination” en *International Organization*. 46(1), 1-35.
- Huntington, S., Crozier, M. y Watanuki, J. 1975 *The crises of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (New York: New York University Press).
- IPEA 2012 *A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda* (Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).
- Ivo, A. 2001 *Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).
- Ivo, A. 2004 “A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado” en *São Paulo em Perspectiva*. 18(2), 57-67.
- Ivo, A. 2008 *Viver por um fio: pobreza e política social* (São Paulo: Annablume/Salvador/ CRH-UFBA).
- Ivo, A. e Borges, Â. 2012 “Trabalho e pobreza nas regiões metropolitanas brasileiras” en Fidel, C., Valencia, E. (orgs.) (*Des) Encuentros entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América Latina*, vol.2 (Buenos Aires, CLACSO/Universidad Nacional de Quilmes).

- Lautier, B. 1999 “Les politiques sociales en Amérique Latine. Propositions de méthode pour analyser en écaltement en cours” en *Cahiers des Amériques Latines*. 30, 19-44.
- MDS 2016 *Inscrições no Cadastro Único 2016* (Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). Recuperado de <http://inscricoes2016.com.br/cadastro-unico-2016-cadunico-inscricao-cadastro.html>
- MPS 2015 “Evolução recente da proteção previdenciária e seus impactos sobre o nível de pobreza” en *Informe de Previdência Social*. 27(11), 3-12.
- OECD (20-23 octubre) 1981 “The Welfare State in Crisis: an account of the Conference on Social Policies in the 1980s.” *Ponencia em Conference on Social Policies in the 1980s* (París: Organisation for Economic Co-operation and Development).
- Offe, C. 1984 *Problemas estruturais do Estado capitalista* (Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro).
- Offe, C. 1989 *Capitalismo desorganizado. Transformações contemporâneas do trabalho e da política* (São Paulo: Editora Brasiliense).
- PGR 2016 *Nota Técnica PGR/SRI Nº 82/2016*. Procuradoria Geral da República. Recuperado de <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica-pgr-sri-no-082-2016-pgr-00290609-2016.pdf>
- Presidência da República (1 de septiembre) 2016 “Lei num. 13.332.” en *Diário Oficial da União* (Brasília: Presidência da República).
- Przeworski, A. 1989 *Capitalismo e social-democracia* (São Paulo: Companhia das Letras).
- Rancière, J. 1996 *O Desentendimento: política e filosofia* (São Paulo: s/d). Trad. Ângela Leite Lopes [1995, *La mésentente: politique et philosophie*, Paris, Galilée].
- Rousseff, D. (30 de octubre) 2013 “Discurso da presidenta da República, Dilma Rousseff, durante celebração dos 10 anos do Programa Bolsa Família”. Recuperado de <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-celebracao-dos-10-anos-do-programa-bolsa-familia-brasilia-df>
- TCU 2006 *Relatório de acompanhamento do Programa Bolsa Família* núm.022.093.2006-5 (Brasília: Tribunal de Contas da União).

Tercera sección

**DESIGUALDAD Y
PROTECCIÓN SOCIAL**

Carlos Barba Solano y Yasodhara Silva Medina

**EL ADN DE LOS INFORMES
INTERNACIONALES SOBRE DESIGUALDAD
REALIZADOS POR LA OCDE, LA CEPAL
Y OXFAM DURANTE LA SEGUNDA
DÉCADA DEL SIGLO XXI**

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se propone contribuir a descifrar, por decirlo de manera figurada, el ADN teórico de los diagnósticos y las propuestas de políticas para hacer frente al ascenso de la desigualdad del ingreso y el repunte de la pobreza realizados tanto por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y recientemente también Oxfam.

Esta revisión tiene sentido toda vez que Chile y México forman parte de la OCDE, Colombia y Costa Rica han iniciado un proceso de adhesión a esta organización, Brasil mantiene fuertes lazos de colaboración con esta agencia y Argentina es considerado como un país de interés prioritario en los análisis sobre desigualdad impulsados por este organismo durante los últimos años (OCDE, 2011b). También se justifica abordar el caso de la CEPAL por razones aún más obvias, considerando el alcance regional de esta institución que incorpora a la totalidad de países de América Latina (A. L.) y el Caribe (CEPAL, 2016). Oxfam (acrónimo del “Oxford Committee for Famine Relief”) se ha sumado a la discusión con una visión mundial, donde se hacen referencias particulares a casos latinoamericanos como el brasileño y el mexicano. La revisión es importante también por la naturale-

za de estas tres organizaciones que establecen entre sus objetivos centrales influir en la toma de decisiones de los gobiernos a escala global o regional alrededor de temas relacionados con el desarrollo económico y social.

En el caso de la OCDE analizamos el informe que apareció en 2012 que se titula *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising* (OCDE, 2011a). En el caso de la CEPAL abordamos tres informes, el primero presentado en 2010, titulado “La hora de la igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir”, el segundo elaborado en 2012 denominado “Cambio estructural para la igualdad, una visión integrada del desarrollo” y el tercero presentado en 2014 que se intitula “Pactos para la igualdad, hacia un futuro sostenible” (CEPAL, 2010, 2012 y 2014b). Finalmente, en el caso de Oxfam se analiza el informe publicado en enero de 2016 bajo el título “Una economía al servicio del 1 %. Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema” (Oxfam, 2016).

En esta presentación se privilegia el análisis de las estrategias sugeridas por estas tres organizaciones para hacer frente a la crisis social, derivada de la crisis financiera y económica iniciada en 2008. La intención es determinar cuáles pueden ser las repercusiones de dichas estrategias en la estructura de derechos y garantías sociales de los países ubicados bajo el paraguas de cada una de estas organizaciones. Se analizarán también las implicaciones y las consecuencias de fijar como objetivo central el tema de la “empleabilidad” como eje de la protección social en el caso de la OCDE; y las consecuencias de situar el tema de la desigualdad en el contexto del viejo tema del desarrollo y de la construcción de pactos sociales para avanzar hacia sociedades más igualitarias en el caso de la CEPAL, así como los alcances de un enfoque como el de Oxfam que ubica como centro de su análisis el problema de la evasión y elusión fiscal dentro del sistema económico mundial que favorece al 1 % más rico en detrimento del resto de la población. Finalmente se discutirá el enfoque teórico que prevalece en este conjunto de informes en la conceptualización de la desigualdad social.

Para realizar estas tareas el trabajo se divide en cuatro secciones: la primera presenta las particularidades de cada una de estas tres organizaciones y sus ideas fuerza frente a la desigualdad; la segunda expone brevemente la lectura que estas tres organizaciones hacen sobre la crisis económica de 2011-2012; la tercera aborda el diagnóstico que cada una de estas organizaciones realiza sobre el crecimiento de la pobreza y la desigualdad en el contexto de los países que las integran, así como las propuestas de políticas que hacen para dichos conjuntos de países y a escala mundial; la última sintetiza las principales conclusiones críticas de este trabajo.

LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS TRES ORGANIZACIONES Y SUS IDEAS FUERZA SOBRE LA DESIGUALDAD

Formalmente la OCDE fue fundada en 1961, cuando Canadá y Estados Unidos se integraron a la OEEC.¹ En la actualidad la OCDE agrupa a 34 países miembros:² veinticuatro países de Europa, uno de Asia y Europa, dos de Oceanía, dos de América del Norte, dos de A. L. (México y Chile), dos de Asia Oriental y uno de Oriente Medio, que en conjunto integran un núcleo de economías muy poderosas a escala global (OCDE, 2014a).³

Por su parte la CEPAL, fundada en 1948, se enmarca en la Organización de las Naciones Unidas donde se instituyó a iniciativa del Consejo Económico y Social de este organismo. La CEPAL está conformada por 33 países miembros latinoamericanos y caribeños.⁴

Finalmente, Oxfam fue creado en 1942, durante la Segunda Guerra Mundial, con el fin de apoyar con alimentos a mujeres y niños que padecían hambre en territorios ocupados por fuerzas enemigas en Grecia. Esta Organización internacional es una asociación de organizaciones no gubernamentales de 17 países⁵ con presencia en Europa, Oceanía, Norte América y Asia (Oxfam, sin fecha).

En las dos primeras organizaciones el eje de sus acciones es contribuir al desarrollo económico y social de los países que las integran. Su misión es promover políticas enfiladas hacia esos dos fines. La OCDE busca ofrecer un foro donde los gobiernos puedan compartir experiencias y buscar soluciones a problemas comunes.⁶ Su intención manifiesta es generar conocimiento relevante, de alta calidad y comparable, útil para conducir el cambio económico, social y ambiental. Por ello, una de las tareas centrales de esta organización es producir, analizar, comparar y difundir datos que permitan realizar pronósticos de tendencias en diversos campos donde los gobiernos deben actuar (OCDE, 2011b).

La CEPAL, en el ámbito latinoamericano, se ha constituido en un espacio importante para pensar los problemas comunes y para formular estrategias de desarrollo con un sello alternativo, principalmente

1 La Organización para la Cooperación Económica Europea fue establecida en 1947 (OCDE, 2014a).

2 Para un listado exhaustivo ver: OCDE (2014a).

3 Que en 2011 representaban 49.2 % del PIB mundial (Europa Press, 2011).

4 También participan en ella once países de otras regiones y doce miembros asociados (territorios no independientes del Caribe).

5 Para un recuento de esos países ver: Oxfam (sin fecha).

6 Las ideas centrales que animan a esta organización aparecen en la Convención de la OCDE, (2014b).

desde una posición reflexiva normativa. Al igual que en el caso de la OCDE un tema central en su agenda es generar conocimiento experto para orientar las estrategias de intervención de los países que la integran (Barba, 2007: 242, 248).

Oxfam orienta sus esfuerzos a apoyar tanto programas dirigidos a comunidades vulnerables en situaciones de emergencia, como movimientos sociales en favor del combate a la pobreza, la reducción de la desigualdad, el acceso a servicios de salud y educación, así como acciones encaminadas a hacer frente al cambio climático (Oxfam, sin fecha).

Tanto la OCDE como CEPAL funcionan como enormes *Think Tanks*,⁷ el primero a escala global y el segundo a escala regional, que pretenden influir en la discusión y elaboración de políticas públicas. Ambas organizaciones promueven series de análisis independientes y formulan recomendaciones que se basan en las evidencias empíricas que recogen las investigaciones y los informes que financian. Comparten las temáticas que abordan, que incluyen tópicos como: el empleo, el bienestar, el desarrollo, la política social, el crecimiento económico, la cuestión fiscal, el medio ambiente, la educación, la salud, los seguros y las pensiones,⁸ etcétera (OCDE, 2014a; CEPAL, 2014c). Mientras la OCDE intenta participar en la definición de cuáles son los asuntos críticos a escala global y de los gobiernos nacionales; la CEPAL hace lo mismo en la escala latinoamericana.

Por su parte, Oxfam es un interlocutor no gubernamental que se relaciona con organismos internacionales dentro del sector internacional del desarrollo y mantiene una agenda de investigación, programas de intervención y gestión que buscan incidir en la orientación de las políticas públicas alrededor de las temáticas que constituyen sus ejes prioritarios: pobreza, desigualdad e injusticia (Hutchings, 2014). En esta misma dirección, en octubre de 2014, Oxfam lanzó una campaña denominada “Iguales” establecida como un llamamiento a gobiernos, instituciones y empresas para poner un freno a la desigualdad extrema.

LAS IDEAS FUERZA SOBRE LA DESIGUALDAD EN LAS TRES ORGANIZACIONES

La OCDE asume como un tema prioritario enfrentar el ascenso de la desigualdad en los países que la componen y considera que estas nuevas tendencias están relacionadas con cambios en las condiciones del trabajo, en la tecnología y en la productividad. La estrategia que pro-

7 Para una definición detallada de los *Think Tanks* ver: McGann (2013: 15).

8 Para un recuento exhaustivo de las temáticas abordadas ver: OCDE (2014a).

pone para lograr ese objetivo descansa en cuatro pilares: compensar; focalizar; lograr una mayor progresividad fiscal y cierta redistribución; así como elaborar programas de inclusión para los grupos excluidos del empleo. En conjunto, el eje fundamental es la promoción del empleo.

En la CEPAL, a partir de los años noventa, el tema central en su agenda es promover el crecimiento económico con igualdad.⁹ La consigna ha sido desde entonces “crecer para igualar e igualar para crecer”. La idea fuerza detrás de este lema es que “el desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social; [y que] tampoco el crecimiento y la política económica pueden asegurar objetivos sociales sin tomar en cuenta cómo se construye la política social” (CEPAL, 2000: 16). En el centro de la visión cepalina está tanto el enfoque de derechos y la ciudadanía social, como recuperar un rol central para el Estado para que sea capaz de diseñar e implementar políticas públicas que promuevan el desarrollo integral. En este contexto discursivo se sitúan justamente los tres informes enfocados al tema de la desigualdad en A. L. y el Caribe, publicados por la CEPAL a partir de 2010.

Finalmente, Oxfam propone una visión crítica de la creciente concentración de riqueza de las élites económicas en el mundo y aborda las implicaciones de esta tendencia para la gran mayoría de la población, cuyos ingresos laborales se alejan cada vez más de las ganancias derivadas del capital, concentrado en un reducido grupo de poder económico. Esta organización analiza causas estructurales detrás de la desigualdad creciente y subraya la necesidad de cambiar las políticas fiscales, blindar la política social y procurar el reparto justo de los recursos naturales del planeta. A partir de su reporte anual del año 2012 dedicado al análisis de la crisis, desigualdad y pobreza en España (Oxfam, 2012), Oxfam ha dedicado una especial atención al agravamiento de la situación de la desigualdad a nivel global y ha resaltado su impacto negativo en las posibilidades de reducción de la pobreza.

LECTURAS DEL IMPACTO SOCIAL Y ECONÓMICO DE LA CRISIS FINANCIERA GLOBAL DE 2008

EL IMPACTO DE LA CRISIS INTERPRETADO POR LA OCDE

Recientemente, en el contexto poscrisis la OCDE ha definido cinco áreas prioritarias, tres relacionadas con el crecimiento económico: 1) restaurar la confianza en los mercados y las instituciones que lo

9 Para un análisis de cinco etapas de la CEPAL, ver: Bielschowsky (1998: 22); CEPAL (1997: 159-160); CEPAL (2000: 12).

hacen funcionar, lo que implica mejorar la regulación estatal en todos los niveles; 2) reestablecer finanzas públicas sanas para lograr un crecimiento económico sustentable; y 3) buscar nuevas fuentes de crecimiento a través de la innovación, que sean “amigables” con el medio ambiente y con el crecimiento de las “economías emergentes”. Cada una implica el reconocimiento de problemas urgentes, como la pérdida de confianza experimentada por millones de personas golpeadas por la recesión y la crisis de las instituciones financieras; los gigantescos déficits fiscales y el crecimiento de la deuda pública que se presentaron después de la turbulencia financiera; y la necesidad de crear nuevas fuentes de crecimiento que no dañen al medio ambiente (OCDE, 2011b).

Las otras dos áreas prioritarias definidas por la OCDE están relacionadas con la crisis social: 1) mejorar la calificación del trabajo para incrementar su productividad y lograr una mayor satisfacción laboral y 2) promover un crecimiento incluyente. Estas prioridades reflejan necesidades que deben ser satisfechas, como la crisis de empleo que afecta sobre todo a los jóvenes, la insuficiente formación de capital humano para mejorar sus posibilidades de empleo y la crisis financiera de los sistemas de salud (OCDE, 2011b: 14-28).

De acuerdo con la OCDE, a tan sólo unos años de la crisis financiera de 2007-2008 en los países miembro, muchos trabajadores continúan desempleados, el número de personas en el desempleo había aumentado en 16 millones entre 2007 y 2013; ese mismo año los desempleados de larga duración sumaban 16.5 millones de personas, varios millones más atravesaban por dificultades financieras (OCDE, 2013: 11).

En aquellos países donde el estancamiento fue más prolongado e intenso, las condiciones sociales son aún precarias como consecuencia de la pérdida de ingresos vinculada con elevadas tasas de desempleo. Como es bien sabido, los más severamente golpeados por la crisis fueron Grecia, Irlanda y España, donde el número de personas que viven en hogares sin ningún ingreso laboral se ha duplicado y los grupos de ingresos bajos han sido los más afectados, al igual que los jóvenes y las familias sin niños (OCDE, 2013: 12).

En el conjunto de la OCDE la confianza de la gente en las instituciones se ha reducido, pues sólo 40 % de los ciudadanos confían en sus gobiernos nacionales, pero en los países donde la crisis ha sido más profunda, esta confianza ha caído dramáticamente: entre uno y tres ciudadanos de cada diez, mantienen la confianza en las instituciones gubernamentales (OCDE, 2013: 12). Así, en la lectura de la OCDE los costos sociales de la crisis económica de 2007 y 2008 fueron no sólo desempleo, incremento de la desigualdad y empobrecimiento, sino también pérdida de cohesión social.

La respuesta para enfrentar esta situación es una combinación de políticas sociales activas y políticas focalizadas en los más vulnerables. Con esta mezcla la OCDE considera que es posible ampliar las bases tributarias para no recortar el gasto social y también evitar “incentivos perversos” que disuadan a los beneficiarios de la política social de buscar emplearse. A esta mezcla se suma la continuidad de las reformas estructurales a los sistemas de protección iniciadas antes de la crisis, tanto en el ámbito de la salud (eliminación de servicios innecesarios e incrementos de eficiencia) como en el de las pensiones (OCDE, 2013).

EL IMPACTO DE LA CRISIS INTERPRETADO POR LA CEPAL

Al analizar las repercusiones de la crisis financiera global de 2007-2009, la CEPAL señala que se produjo una interrupción a un período de crecimiento en la región que llevaba una trayectoria favorable desde 2003. Inicialmente parecía que la recesión podría ser seguida por una pronta recuperación ya que entre 2010-2011 se presentó un repunte, pero este no se sostuvo por mucho tiempo y en los años 2012-2013 el crecimiento de la actividad económica se desaceleró mostrando un futuro proclive a entornos de bajo crecimiento (CEPAL, 2014b: 39).

De acuerdo con el “Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2013” publicado por CEPAL en abril de 2014, el saldo comercial en promedio empeoró en el último año a causa del menor crecimiento mundial que redujo la demanda de productos de la región y por tanto bajó también el valor de sus exportaciones.¹⁰ Otros aspectos que resintieron los efectos prolongados de la crisis fueron el deterioro del balance fiscal, repunte de la inflación, debilitamiento del consumo y la inversión, así como una baja sensible en la generación de empleo por la pérdida de dinamismo de los mercados laborales. Mientras una condición positiva destacable serían los niveles bajos y estables de endeudamiento con excepción de algunos países caribeños y centroamericanos (CEPAL, 2014a).

Todas estas tendencias, aunque vistas en el nivel agregado de la región y sin dejar de advertir las divergencias importantes que se presentan entre países, permiten ofrecer un panorama general de la situación poscrisis que indica tensiones no superadas.

La CEPAL estima una reducción en el crecimiento del PIB promedio de A. L. de 4.1 % a -1.8 % de 2008 a 2009, un aumento en la tasa de desempleo de 7.5 % a 8.3 %, en el mismo período, y una contracción de las entradas netas de capital de alrededor de 52.600 millones

10 Para un análisis detallado ver CEPAL (2014a: 21-23).

de dólares con respecto a 2007, así como salida neta adicional de capitales por 11 000 millones de dólares en 2009 (CEPAL, 2014a: 18).

En términos sociales, un punto que destaca la CEPAL frente a la experiencia de crisis anteriores en A. L. y el Caribe, es que los impactos se reflejaron con mayor profundidad en la pobreza, el bienestar y la inclusión social que en los indicadores económicos. Los datos indican que entre 2008 a 2009 el número de personas en situación de pobreza aumentó de 33 a 34.1 % y en la indigencia de 12.9 % a 13.7 % (CEPAL, 2014a: 19-20).

Además, CEPAL señala que los países latinoamericanos y caribeños mantienen estructuras productivas poco diversificadas y con baja intensidad en conocimiento, lo que está ligado a la desigualdad de ingresos y altas tasas de informalidad, e impide generar mejores oportunidades de empleo (CEPAL, 2014a: 30).

A esto se suma el que las posibilidades redistributivas a través de los impuestos siguen siendo limitadas, pues la carga tributaria, aunque se ha ido incrementando paulatinamente, todavía está alejada de lo que sucede en economías más avanzadas. En A. L. la carga tributaria estimada por CEPAL en 2011 corresponde en promedio a 18.5 % del PIB, frente a 34.3 % de la mayoría de los países de la OCDE o 38.3 % de la Unión Europea (CEPAL, 2014a: 32).

EL IMPACTO DE LA CRISIS INTERPRETADO POR OXFAM

Para Oxfam los costos de la crisis económica mundial se han distribuido desigualmente, porque las grandes empresas de los sectores financiero y de seguros invierten grandes cantidades de dinero en actividades de *lobby* para continuar como los principales captadores de beneficios a través de marcos normativos protectores, mientras los ciudadanos de a pie siguen sufriendo las secuelas de la crisis (Oxfam, 2015).

Los cálculos ofrecidos por Oxfam en 2013, señalan que el sector financiero dedicó más de 400 millones de dólares a actividades de *lobby* sólo en Estados Unidos, mientras en la Unión Europea (UE) erogó alrededor de 150 millones para influir en las instituciones de la UE y favorecer sus intereses. La mayoría de estos recursos se destinan a cuestiones presupuestarias y fiscales que orientan decisiones en favor de intereses particulares que generalmente se oponen a los intereses colectivos, como ha ocurrido con los rescates a los bancos o las políticas de austeridad basados en las crisis de deuda pública. Oxfam también hace referencia a las posiciones de fuerza de ciertos sectores que mantienen políticas de salarios de miseria para sus trabajadores, quienes enfrentan una reducción constante de su valor real (Oxfam, 2015).

Al igual que la OCDE, Oxfam subraya que el desempleo y el deterioro de las condiciones laborales son efectos devastadores de la crisis, donde las mujeres y los jóvenes sufren las peores consecuencias y que esto sucede, de acuerdo con datos relativos a 2014 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en un marco donde los incrementos salariales de los puestos directivos son exponenciales en comparación al estancamiento de los salarios medios en todas las regiones del mundo. Así, se señala que aunque la productividad de los trabajadores sigue incrementándose, los ingresos se han quedado dramáticamente por debajo (Oxfam, 2016).

De esta manera, los únicos que parecen salvarse de los efectos negativos de la crisis, son quienes precisamente participaron en su detonación, es decir, los sectores más privilegiados de la economía mundial cuyas ganancias provienen del juego especulativo financiero.

EL DIAGNÓSTICO DE LA DESIGUALDAD DE CADA ORGANIZACIÓN

LA PERSPECTIVA DE LA OCDE

La desigualdad en los países centrales de la OCDE. En 2011 la OCDE reconoció que en su área de influencia la desigualdad del ingreso, medida por el Coeficiente de Gini, ha alcanzado un punto sin precedentes y que esta desigualdad se ha incrementado tanto en períodos de crecimiento económico como de recesión (OCDE, 2011a). Para explicar este incremento sin precedentes, la OCDE identifica una serie de factores estructurales que repercuten en la ampliación de las desigualdades en los sueldos y salarios, a saber:

1. Cambios en las condiciones de trabajo, que ahora se caracterizan por más trabajo de tiempo parcial, por cuenta propia, de baja calidad y por una brecha cada vez mayor en las horas de trabajo entre los trabajadores de altos y bajos salarios.
2. Cambios en la tecnología, cuyos beneficios se concentran en quienes cuentan con una alta calificación laboral.
3. Reformas regulatorias, dirigidas a promover el crecimiento y la productividad, que han aumentado el empleo, pero también la desigualdad de ingresos (OCDE, 2011a).

El informe de 2011 señala que a estas nuevas tendencias hay que sumar el hecho de que los sistemas impositivos y de protección se han vuelto menos efectivos durante los últimos veinte años para mitigar las desigualdades derivadas del mercado (OCDE, 2011a).

Este breve resumen del diagnóstico presenta con bastante precisión y frialdad el estado actual de la articulación entre el empleo formal, el Estado de bienestar y los derechos sociales en el área de la OCDE. El informe se refiere, sin enunciarlo directamente, a un contexto socioeconómico caracterizado por procesos de precariedad laboral y desprotección social. El tema central del informe, no es sin embargo la desigualdad, sino la erosión del trabajo como soporte de la inscripción en la estructura social.

Como señalaba Robert Castel (2010), esta erosión genera nuevos conjuntos de ganadores y perdedores: los primeros se caracterizan por contar con capital humano, económico y social, son hipercompetitivos, se ubican en la zona de integración social, donde hay altos ingresos y se pueden maximizar sus oportunidades. Los segundos se distinguen por carecer de calificación, estar invalidados para competir, por su ubicación en una zona de bajos ingresos y porque se insertan en zonas de vulnerabilidad (Castel, 2010).

El “exceso de desigualdad” en las “economías emergentes”. El informe de 2011 se enfoca también en las Economías Emergentes (EES) y señala que han mostrado una mayor capacidad para recuperarse o ajustarse a los efectos de la crisis económica de 2008-09 (*resiliencia*) que los países centrales de esa organización. Las EES muestran mayores tasas de crecimiento promedio que la OCDE en su conjunto, destacan entre ellas, Brasil y Argentina,¹¹ aunque como también podrían incluirse a Chile y en menor medida México, si no fueran ya miembros de la OCDE, por ello, para efectos analíticos en este apartado las consideraremos EES.

El informe advierte que en este conjunto un elemento distintivo es que, a pesar de avances significativos en la reducción de la pobreza, muestran una mayor desigualdad promedio que la registrada por la OCDE, que se expresa cabalmente comparando el Coeficiente de Gini de Brasil y el coeficiente promedio de la OCDE a finales de los años 2000. En el primer caso era 0.6, en el segundo 0.31 (OCDE, 2011a: 58)

En el caso de las EES la OCDE señala una serie de factores estructurales que explican el “exceso de desigualdad” observado:

1. La persistencia de un gran sector informal donde se concentran los sectores de trabajo intensivo y de baja calificación. De acuerdo con la OCDE, a finales de los años 2000, en países como

11 El resto de estas economías son: China, India, Indonesia, la Federación Rusa y Sudáfrica.

México y Brasil el empleo informal era cercano a 50 % del total, mientras en Argentina alcanzaba a 41 % y en Chile a 38 % (OCDE, 2011a: 55-56).

2. Grandes desigualdades regionales, que implican factores geográficos, históricos e institucionales, que restringen el desarrollo de algunas regiones, se expresan en diferencias en los resultados económicos, desequilibrios de poder, desequilibrios institucionales y desventajas raciales o étnicas entre las regiones más y menos desarrolladas (OCDE, 2011a: 53-54).
3. Grandes brechas educativas, medidas por el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos que considera las habilidades cognitivas de jóvenes de 15 años en matemáticas, ciencias y lectura. Brechas que magnifican las desigualdades de oportunidades, impiden mejorar las perspectivas laborales y de ingreso o acceder a la protección social, debido a bajas posibilidades de empleabilidad, atribuida a la escasa competitividad de la fuerza de trabajo (OCDE, 2011a: 56-57).¹²
4. Barreras para el empleo y para el avance en las carreras de las mujeres, que resultan tanto de la discriminación de género como de la racial en los mercados laborales, aunque la OCDE reconoce que la brecha de ingresos entre hombres y mujeres también está influida por factores como las diferencias en calificaciones, experiencia laboral y la composición de la fuerza de trabajo en distintos sectores (OCDE, 2011a: 58).
5. Los beneficios de los sistemas tributarios y de protección social juegan un rol menor que en la OCDE para reducir la desigualdad producida por el mercado, lo que a finales de la década del 2000 se expresaba en un gasto público social mucho menor que en la OCDE. En Brasil este gasto alcanzaba las tres cuartas partes del promedio de la OCDE, en Chile, la mitad y en México, la tercera parte;¹³ también podía observarse en las tasas de beneficios de desempleo, mientras en la OCDE estos cubría en promedio a 48 % del total de los desempleados, en Brasil sólo cubrían a 30 %, en Chile a 20 % y en México a ninguno (OCDE, 2011a: 59-61).

Como puede observarse, en este caso, la OCDE no apela en su diagnóstico al debilitamiento de la articulación entre el empleo formal, el Estado de bienestar y los derechos sociales. La imbricación entre pre-

12 Para un análisis detallado ver OCDE (2011a: 56-57).

13 Para datos precisos ver OCDE (2011a: 59).

cariedad laboral y la desprotección social es sustituida por la articulación entre informalidad, desigualdad regional, brechas educativas y discriminación racial y de género.

En términos de Robert Castel (2010) en el diagnóstico de la OCDE respecto a las EES el tema central no es la erosión del trabajo como soporte de la inscripción en la estructura social, sino la exclusión, la discriminación y la pobreza como consecuencia de factores históricos no resueltos.

LA PERSPECTIVA DE LA CEPAL SOBRE LA DESIGUALDAD

La CEPAL inauguró en el año 2010 una “agenda para la igualdad” a partir de tres informes.¹⁴ El primero, “La hora de la igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir”,¹⁵ el segundo “Cambio estructural para la igualdad, una visión integrada del desarrollo” y el tercero y más reciente de estos informes “Pactos para la igualdad, hacia un futuro sostenible” (CEPAL, 2010, 2012 y 2014b). En conjunto representan una reflexión prolongada y una continuidad argumental que van explorando las diversas dimensiones que comprenden las disparidades de tipo productivo, territorial, residencial, educativo, de inserción laboral e ingresos, acceso al bienestar social, patrones de consumo y gasto, todos ellos incluidos en un mapa que resulta complejo en su articulación.

En el *primer informe* se hace una lectura optimista de la democratización del continente que se afirma, ha traído consigo una demanda ciudadana de oportunidades y derechos. Pero esto es contrapunteado por la inestabilidad de la economía real y un mal desempeño en cuanto crecimiento y la equidad durante la década de los noventa, a pesar de la disciplina fiscal y el control inflacionario implantados por el Consenso de Washington (CEPAL, 2010: 56).

CEPAL reubica el tema de la desigualdad en el campo del desarrollo y señala que es necesaria una nueva visión estratégica que ponga en el centro al Estado como conductor de la política fiscal contracíclica, monetaria, cambiaria, de desarrollo productivo y estabilidad sostenible, así como de políticas industriales y tecnológicas (CEPAL, 2010: 72-80, 120-124).¹⁶

También se subraya la necesidad de fortalecer las capacidades humanas a través de la inversión en salud y educación, pero CEPAL deja clara su postura contraria a la teoría meritocrática del capital huma-

14 Producto de tres períodos de sesiones entre 2010 y 2014.

15 En ese primer informe se formulan tres preguntas estratégicas: ¿De cuál mundo venimos? ¿A qué mundo vamos? y ¿A cuál mundo queremos ir? (CEPAL, 2010: 43).

16 Para un desglose más fino ver CEPAL (2010: 132-135).

no, pues para este organismo el eje debe ser un enfoque de ciudadanía (CEPAL, 2010: 43).

Por otra parte, cuando se refiere a las brechas sociales por cerrar hace alusión a las disparidades distributivas y aboga por la ampliación de la protección frente a los riesgos de desempleo, enfermedad, vejez y maternidad (CEPAL, 2010: 206). En este contexto, CEPAL considera que los pactos sociales son indispensables como instrumento de acuerdos entre actores que permitan vincular a la sociedad, el mercado y el Estado en la implementación de las reformas propuestas, de tal forma que estos tendrían que ser fiscales, laborales y sociales (CEPAL, 2010: 255).

En el *segundo informe*, al desarrollo de capacidades se suman otros dos temas: las oportunidades laborales y el acceso a prestaciones y redes de protección social (CEPAL, 2012: 13). En este informe se resalta la imbricación de la política industrial, la política macroeconómica, la política laboral, la política social y la política ambiental, con el fin de transformar el patrón productivo a través de cambios cualitativos que permitan el salto tecnológico y la participación de sectores intensivos en conocimiento para una mejor inserción en los mercados mundiales y su respectiva retribución en la calidad del empleo (CEPAL, 2012: 291).

Esto implica retomar el campo del desarrollo donde la agenda pendiente en la región es muy amplia: un Estado-nación nunca totalmente consolidado;¹⁷ un proceso trunco de industrialización en la región, acompañado de un proceso de desindustrialización en muchos países; y sistemas de protección social restringidos, inmaduros y liberalizados (Filgueira, 2001). En este mismo campo se abordan las brechas tecnológicas entre economías avanzadas y economías en desarrollo y se subrayan los rendimientos crecientes de un esfuerzo agregado en investigación y desarrollo, especialmente a través del aprendizaje que se puede obtener de la experiencia de producción en la que se ponen a prueba las innovaciones (CEPAL, 2012: 73-74).

En el tema de finanzas públicas se hace notar el desfase entre la carga tributaria que les correspondería a una gran parte de los países de la región según su grado de desarrollo y lo que se recauda.¹⁸ Este marco de análisis es importante porque subraya la importancia de la solvencia de los estados para hacer frente a las necesidades del desarrollo y muestra el grado de solidaridad alcanzado (CEPAL, 2012: 166).

17 Pues han fallado los mecanismos de incorporación de vastos segmentos sociales (Filgueira, 2001).

18 Con excepción de Argentina, Brasil, Uruguay, Costa Rica, Bolivia y Honduras (CEPAL, 2012: 166).

El informe aborda también el desafío que encarna la informalidad de un amplio sector del mercado laboral en América Latina para el impulso a las actividades de alta productividad, pues estas demandan grados de cualificación que tendrían que adquirirse mediante capacitación y creación de capacidades muy distintas a las que privan en el sector informal (CEPAL, 2012: 209).

En el *tercer informe* (CEPAL, 2014b) señala que A. L. se encuentra en una encrucijada: ha logrado avances positivos en la reducción de la pobreza, desempleo, desigualdad (aunque muy limitados en este último caso), mejoras en los niveles de escolaridad o montos de deuda pública; pero al mismo tiempo estos avances están en riesgo por los rezagos productivos, problemas estructurales y un escenario de crisis internacional que continúa y que ofrece entornos futuros de bajo crecimiento económico (CEPAL, 2014b: 13). En este informe hay también una definición muy importante sobre el concepto de igualdad que la CEPAL entendida como “abolición de privilegios y la consagración de la igualdad de derechos de todos los individuos, independientemente de sus orígenes, condiciones y adscripciones” (CEPAL, 2014b: 69). Se subraya también el carácter multidimensional de la desigualdad que exige esfuerzos en varios frentes: la distribución funcional del crecimiento económico entre los agentes productivos; la distribución del ingreso; la distribución de capacidades y conocimientos; la segregación escolar y residencial; las relaciones de género y las situaciones de exclusión de los pueblos indígenas (CEPAL, 2014b: 73-116).¹⁹

Este informe, donde se discuten muchas otras cosas²⁰, concluye abordando el tema de los pactos sociales que son necesarios para llevar adelante las reformas que se requieren, no sólo las reformas fiscales, laborales y sociales señaladas en el primer informe, sino pactos para el bienestar social y mejores servicios públicos, la sostenibilidad ambiental y con la comunidad internacional por el desarrollo y la cooperación más allá de 2015, a los cuales se reviste de una urgencia creciente (CEPAL, 2014b).

LA PERSPECTIVA DE OXFAM SOBRE LA DESIGUALDAD

El punto de partida que defiende Oxfam es que la desigualdad no es inevitable y que las reglas del actual modelo económico se necesitan cambiar, pues estas solamente favorecen a 1 % que ha puesto al mundo en una posición de desigualdad extrema cuyos riesgos sociales son muy altos. En su reporte anual a inicio del año 2016, Oxfam reconoce que la pobreza ha tenido una reducción muy positiva entre 1990 y

19 Para un análisis detallado de los tipos de desigualdad ver CEPAL, 2014b: 73-116).

20 Detalladas cuidadosamente en el informe, ver CEPAL (2014b: 248-257, 258-271).

2010, pero que si la desigualdad hubiera sido menor, los logros hubiesen sido significativamente mayores, pudiendo alcanzar a 200 millones de personas si la distribución del crecimiento económico fuese más equitativa. Para ilustrar esto se indica que entre 1988 a 2011, 46 % del crecimiento global acumulado de los ingresos mundiales fue capturado por el decil más rico (Oxfam, 2016).

Para Oxfam es preocupante la velocidad de concentración de la riqueza ocasionada por la distorsión del sistema económico, donde las riquezas individuales ocultas en paraísos fiscales llegan a superar el valor del PIB de las economías de Alemania y Reino Unido juntas. La polarización ha llegado a tal punto que 62 multimillonarios tienen la misma suma de riqueza que 50 % de la población más pobre a nivel mundial (Oxfam, 2016).

El problema de la evasión y elusión fiscal se convierte así en “un tipo de corrupción que perjudica a los pobres”²¹ al reducirse las capacidades del presupuesto público para atender servicios de salud, educación, infraestructura, entre otros.

A la desigualdad económica y social, se suma la inequidad en términos ambientales, donde 1 % más privilegiado de la población mundial tiene una huella de carbón que se podría multiplicar hasta por 175 respecto a la del 10 % más pobre, siendo este último quien vive en zonas de mayor vulnerabilidad y amenaza provenientes del cambio climático.

Un aspecto crucial del planteamiento de Oxfam es que existe una crisis de desigualdad y que si esta no se resuelve, la pobreza no podrá detenerse. En este contexto, las condiciones de mayor igualdad y distribución justa son el medio indispensable para la reducción futura de la pobreza.

LAS PROPUESTAS PARA HACERLE FRENTE A LA DESIGUALDAD DE CADA ORGANIZACIÓN

OCDE: EL ESTADO SOCIAL ACTIVO (ESA)

Para frenar el incremento de la desigualdad del ingreso, la OCDE subraya una serie de lecciones normativas para las políticas públicas: 1) compensar las desigualdades a través de transferencias focalizadas; 2) lograr mayores contribuciones fiscales de los hogares con mayores ingresos, para lograr una mayor progresividad y cierta redistribución; 3) elaborar programas para que los grupos excluidos del empleo puedan ser integrados y sobre todo encaminar las políticas a mejorar las competencias de la fuerza de trabajo. El corolario

21 Palabras del Presidente del Banco Mundial citadas en el informe de Oxfam (2016).

de este recorrido es afirmar que los gobiernos tienen que combinar adecuadamente políticas redistributivas y políticas de empleo incluyente (OCDE, 2011a).

Esa estrategia recuerda en su retórica a la estrategia de los regímenes social demócratas escandinavos que buscan combinar “políticas redistributivas y políticas empleo incluyente”. Sin embargo, en el informe de 2011 la propuesta es muy distinta y debe leerse de otra manera: “compensar” equivale a aceptar que poco puede hacerse para modificar los factores estructurales que generan desigualdad; “focalizar” significa escapar de la lógica de los derechos sociales; “incluir a los excluidos en el mercado laboral y buscar una alternativa a través del mejoramiento de sus competencias” implica incitarlos a la inserción, no protegerlos o asistirlos, sino reforzar las capacidades de los individuos y hacerlos responsables de sus propias vidas.

Este enfoque corresponde a lo que Robert Boyer denomina el nuevo “Estado Social Activo” (ESA) impulsado por poderosos *Think Tanks* internacionales, en los que la propia OCDE juega un papel muy relevante; empresas y profesionales que han adquirido un gran poder de negociación y gobiernos europeos que asumen la necesidad de reducir el desempleo a través del estímulo a la inserción laboral (Boyer, 2006: 150).

De acuerdo con Boyer, los factores que favorecieron la aparición del ESA en Europa son: en primer lugar, un nuevo contexto socioeconómico, caracterizado por la inestabilidad macroeconómica y bajo crecimiento (que ahora se manifiesta como crisis generalizada), la desocupación masiva y de larga duración, una gran competencia internacional y el impacto de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs). En segundo lugar, desequilibrios financieros que afectaron a los sistemas de protección social, particularmente en el caso de los seguros de desempleo, salud y jubilaciones, que han llevado a procesos de reforma (Boyer, 2006: 146).

Las recomendaciones sugeridas en *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising* reconocen implícitamente que en el área de la OCDE la precariedad laboral se ha convertido en un fenómeno permanente, pues como señala Castel (2010), hay una discrepancia muy aguda entre las estructuras emergentes de necesidades y la organización tradicional de los sistemas de protección. La respuesta ante esta situación es desarrollar “políticas activas” y esto es interpretado por Castel como una tentativa para disminuir el umbral en materia de derechos y de protección, remitiendo a los vulnerables (desocupados o trabajadores de baja calificación, particularmente los jóvenes y trabajadores pobres) a formas inferiores de protección, asociadas a la idea de garantizar mínimos sociales y a esquemas de

contraprestaciones en lugar de derechos. Esto contribuye a descolectivizar o reindividualizar las relaciones de trabajo (Castel, 2010).

Podría decirse que el diagnóstico de la OCDE es bastante preciso, el dilema es por supuesto cómo enfrentar esta situación y un aspecto crucial es que no hay un solo camino, porque existen distintos tipos de regímenes de bienestar.

Algo distinto ocurre en el caso de las llamadas “economías emergentes” donde la OCDE sustituye su visión sobre la precariedad laboral y la desprotección social que priva en las economías centrales y la sustituye por la articulación entre informalidad, desigualdad regional, brechas educativas y discriminación racial y de género. En este caso los grandes temas de la cuestión social son: la exclusión, la discriminación y la pobreza como consecuencia de factores históricos no resueltos. Por ello, el instrumental que se propone es distinto: transferencias monetarias condicionadas, sustituir los impuestos al consumo que considera regresivos por impuestos a los ingresos personales, ampliar la cobertura del sistema fiscal y mejorar los mecanismos de recaudación; así como buscar la creación de más y mejores empleos (OCDE, 2011a).

LAS RECOMENDACIONES DE LA CEPAL

Los tres informes de esta organización constituyen un llamado urgente al Estado para tomar las riendas del desarrollo en la región e instrumentar los caminos hacia la igualdad por medio de un conjunto de políticas públicas tanto en la esfera económica, como en la laboral y social (CEPAL, 2010, 2012, 2014b). El eje de la propuesta de CEPAL es retomar un tema abandonado durante muchos años: el desarrollo. Esta propuesta es multidimensional e implica la construcción de estados activos, capaces de vincular la política económica y la política social, de rearticular en la cuestión social las políticas laboral y social alrededor de una agenda de construcción de derechos y ciudadanía social (CEPAL, 2010).

De manera implícita se asume la crisis de la hegemonía del proyecto de liberalización de las economías latinoamericanas y se marca un camino para retomar la agenda del desarrollo. En el campo de la política laboral destacan varias necesidades: fortalecer la institucionalidad laboral a través de la regulación del mercado, para proteger a los trabajadores; garantizar y mejorar los salarios mínimos; capacitar a los trabajadores; atender a los vulnerables de las fluctuaciones del mercado de trabajo; distribuir de manera más justa de los beneficios; afiliar a los trabajadores a sistemas de pensiones y redistribuir el cuidado infantil (CEPAL, 2010, 2012, 2014b).

En el ámbito de las políticas sociales sobresalen las siguientes recomendaciones: incrementar y lograr una mayor eficacia del gasto so-

cial; mejorar la cobertura y calidad de la educación; construir esquemas de protección social universal; continuar con los programas de transferencias no contributivas; promover la intervención del Estado en el ámbito del cuidado; políticas contra-cíclicas; fortalecimiento de las redes de cuidado y de las redes de protección social; e instituciones laborales redistributivas (CEPAL, 2010, 2012, 2014b).

Un tema crítico marcado por los tres informes es la construcción de pactos sociales para realizar una serie de reformas de amplio calado: la fiscal, la social, la laboral; y también en terrenos específicos como en las instituciones laborales, educativas, de salud, en los sistemas de pensiones, etc. (CEPAL, 2010, 2012, 2014b).

LAS RECOMENDACIONES DE OXFAM

Las propuestas de Oxfam son muy cercanas a las recomendaciones emitidas hasta ahora por la CEPAL en cuanto al reconocimiento de situaciones estructurales que requieren de voluntades políticas conjugadas y de la acción central del Estado, entre las más importantes, distribuir el esfuerzo fiscal de forma justa y equitativa, así como mantener bajo control la capacidad de influencia de las élites más poderosas.

El tema laboral también ocupa un lugar central en cuanto a reducción de brechas salariales e incremento del salario mínimo. Así también destaca la progresión del gasto público para reducir desigualdades a través de la inversión pública en salud y educación, así como servicios públicos, cuya calidad dependen de su financiamiento.

Se trata de líneas de acción que afectarían a los propietarios del capital a nivel mundial, cuyas prácticas de acaparamiento extremo tienen a las sociedades en general en una realidad de empobrecimiento persistente.

La formulación de Oxfam dialoga con las evidencias expuestas en la obra de Thomas Piketty (2014) sobre las enormes distancias que se han interpuesto históricamente entre los ingresos derivados del capital y los ingresos provenientes del trabajo, como respuesta natural a la predisposición del modelo capitalista a la mayor acumulación posible. De ahí que en palabras del propio Piketty: una fuerza convergente en contra de la fuerza divergente del capital, son los impuestos progresivos a la riqueza.

TRES VISIONES TEÓRICAS

LA PERSPECTIVA DE LA OCDE

En el caso de la OCDE la tendencia más importante es subrayar la importancia de la empleabilidad como eje de la protección social, esto en un contexto de desempleo y precarización laboral. El eje de la es-

trategia social son las políticas de activación laboral, ligadas a la idea liberal de igualdad de oportunidades que concibe la desigualdad como resultado de las diferencias de capacidades en mercados donde prevalece una competencia justa y libre (Boyer, 2006: 140-143; Mora, 2005).

Por una parte, esto ha implicado revisar la vocación universalista de las políticas sociales de los estados europeos y ha llevado a definir poblaciones-objetivo sobre las que se actúa con presupuestos públicos menores que con los que se contaba en el pasado (Boyer, 2006: 141).

Por otra, asignar al Estado la tarea de dotar a todos los individuos de acceso a las estructuras de oportunidades, fundamentalmente a través de la educación, considerado como una forma de capital (capital humano). Esa perspectiva se sustenta en el principio de competencia, aboga por igualar las posibilidades de acceso a las instituciones promotoras de movilidad social, fundamentalmente al mercado, al tiempo que reconoce como legítimas las desigualdades de resultados, en tanto estas, dependen de las capacidades y talentos individuales (Mora, 2005; Turner, 1988).

En el caso del diagnóstico que hace la OCDE sobre las economías emergentes, cabe subrayar que no hay una reflexión sobre las condiciones que privan en los empleos formales en este tipo de países, donde con frecuencia acceder al mercado formal de trabajo no garantiza una integración plena en la estructura social, tal como ocurre en las economías más avanzadas de la OCDE.

LA PERSPECTIVA DE LA CEPAL

La perspectiva de la CEPAL sobre la desigualdad social es compleja y multidimensional. Parte de una mirada diacrónica que señala como fuentes de esas desigualdades, procesos de desarrollo nunca resueltos en la región. La apuesta más importante es reubicar al Estado como conductor del desarrollo en distintos campos: la política fiscal, la monetaria, la cambiaria, la de desarrollo productivo, la industrial, la tecnológica, la laboral y la política social.

La CEPAL no vincula la desigualdad a las nociones de igualdad de oportunidades ni empleabilidad, sino a las nociones de igualdad de condiciones, igualdad de resultados y construcción de ciudadanía social universal. Por ello, cuando habla de la necesidad de fortalecer las capacidades humanas no lo hace desde la postura del capital humano, sino de los derechos sociales.

La perspectiva de la igualdad de oportunidades desestima radicalmente las desigualdades en las condiciones de vida de diferentes grupos sociales y no explica cómo se construyen las capacidades de los individuos, ni repara en cómo éstas son resultado de inequidades previas, tanto en el plano de las credenciales o certificaciones, como

en el plano del status social, ambos atributos contruidos socialmente (Turner, 1988; Reygadas, 2004).

En cambio, el enfoque de la “igualdad de condiciones”, asumido por CEPAL, apunta justamente a nivelar las condiciones de vida de los diferentes grupos sociales para que todos puedan realmente aprovechar al máximo la estructura de oportunidades existente en una sociedad. Este enfoque privilegia la noción de desmercantilización, derechos sociales y redistribución del ingreso e implica un acceso garantizado a los ciudadanos a un conjunto de prestaciones, servicios e instituciones que les permiten a personas en desventaja social nivelarse frente a otras que, en virtud de su origen social, poseen un acceso privilegiado a la dotación de bienes y servicios socialmente disponibles (Mora, 2005; Turner, 1988; Esping-Andersen, 1990).

Otra idea central es la de construcción de pactos sociales, acuerdos amplios entre actores, considerados instrumentos imprescindibles para vincular a la sociedad, el mercado y el Estado en la implementación de las reformas propuestas en su agenda de recomendaciones. Este tema es decisivo, porque sin palancas políticas y sociales es imposible realizar dichas reformas ni relanzar una agenda de desarrollo incluyente (CEPAL, 2010, 2012 y 2014b).

LA PERSPECTIVA DE OXFAM

La perspectiva de Oxfam se centra en el papel de los dueños del capital, quienes en su afán concentrador generan una creciente desigualdad en la distribución del ingreso. El informe de esta organización hace un análisis de las formas de operar del poder económico que utiliza todos sus recursos para imponer reglas a las instituciones que tendrían que ser las encargadas del equilibrio de fuerzas.

La consecuencia más directa se traduce en un presupuesto público débil, sin capacidad de instrumentar una política social redistributiva que beneficie a la mayoría de la población a través de servicios de salud y educación, así como servicios públicos en general para mejorar las condiciones de vida.

En el escenario que expone Oxfam, las propuestas de la OCDE serían totalmente insuficientes para resolver la crisis de desigualdad, porque las políticas de activación del empleo seguirían inmersas en un ambiente de competencia desproporcionada para el trabajador que pertenece a 99 % de la población donde todas las reglas juegan en su contra.

PUNTOS DE CONVERGENCIA

Oxfam, OCDE y CEPAL coinciden en la prioridad de atender el problema de la desigualdad para fortalecer el crecimiento económico y la cohe-

sión social de los países, lo cual invierte la teoría de Kuznets (1955) sobre la desigualdad, para quien primero había que crecer y desarrollarse y después vendría gradualmente la reducción de la desigualdad.

También coinciden en el señalamiento sobre la perversión de los esquemas actuales en materia fiscal ligados al incremento de la desigualdad, que se ha traducido en agendas cruzadas de trabajo e interlocución alrededor de sus propuestas. Por una parte, CEPAL y Oxfam publicaron en 2016 el informe “Tributación para un crecimiento inclusivo” donde se cuestiona la situación actual en materia de impuestos en la región y se señalan cambios requeridos para revertir sus efectos distributivos negativos (CEPAL y Oxfam, 2016). Por su parte, CEPAL y OCDE acordaron también en el año 2016 el inicio de un programa regional compartido dentro de un marco de cooperación estratégica en áreas de productividad, inclusión social y gobernanza (OCDE, 2016).

CONCLUSIONES: UNA VISIÓN CRÍTICA DE ESTOS INFORMES

La OCDE enfatiza el análisis de la desigualdad de los ingresos derivados del trabajo, no de los ingresos que se derivan del capital, temática crucial para entender la dinámica de la desigualdad en nuestra época, como lo ha demostrado Piketty (2014). La OCDE subraya la desigualdad de oportunidades, pero omite las desigualdades de condiciones, es individualista y no considera la estructura real de oportunidades ni las enormes restricciones a las diversas formas de capital (económico, simbólico, humano, social) a la que tienen acceso los individuos que provienen de contextos socioeconómicos y socioculturales precarios.

Tampoco considera las grandes brechas existentes en los servicios sociales a la que tienen acceso quienes pueden contratar seguridad privada o quienes cuentan con seguridad social, frente a quienes sólo tienen acceso a asistencia social y a esquemas de educación y salud de baja calidad. Aspectos todos que refieren a la noción de igualdad o desigualdad de condiciones. Brechas que son aún mayores en el caso de las EES.

En el informe de la OCDE de 2011 hay pocos cambios en las herramientas que se proponen para hacer frente a la desigualdad respecto de las utilizadas durante los últimos 10 años, porque no hay una valoración crítica sobre su efectividad antes, durante y después de la crisis de 2008. No se analizan o comparan perspectivas alternativas, como la posibilidad de compatibilizar las exigencias de competitividad y flexibilidad demandadas por las empresas y las exigencias de protección y seguridad demandadas por los trabajadores, que implicarían la búsqueda de un compromiso homólogo al del capitalismo industrial y que ha sido desarrollado de manera muy significativa en

los regímenes de bienestar escandinavos y de los Países Bajos, a partir de la articulación entre flexibilidad laboral, productividad y derechos sociales universales (Esping-Andersen, 1990; Barba, 2007).

A pesar de que el informe de la OCDE de 2011 ofrece elementos para subrayar las diferencias entre distintos conjuntos de países en ese contexto, se opta por hablar de este heterogéneo conjunto de países como si integraran una realidad homogénea. Los datos de la OCDE (2011a) muestran diferencias significativas,²² que de acuerdo con el enfoque de los regímenes de bienestar de Esping-Andersen (1990) o de los “regímenes de desigualdad” de Boyer (2014)²³ se relacionan con la existencia de distintos modelos de economías políticas, en distintos tipos de países, que repercuten en los niveles de desigualdad. La idea de fondo es que distintos estilos de coaliciones políticas, distintos niveles de desmercantilización, distintos enfoques respecto a la ciudadanía y los derechos sociales, son borrados al asumir una visión de conjunto de los países que integran la OCDE.

Un caso aún más disparado es el de países como Chile o México, que por sus características deberían ser integrados al análisis de las “Economías Emergentes”, pero son abordados como los miembros pobres de la OCDE junto a países como Turquía.²⁴ En estos casos se habla de una menor generosidad de los sistemas de protección social con respecto a los sistemas de la mayoría de los países de la OCDE, sin considerar aspectos como los derechos, instituciones, niveles de desmercantilización, articulación entre distintas formas de ciudadanía, etcétera.

En el caso de las EES el enfoque liberal se radicaliza, no se sigue la propuesta del estado activo, porque se excluye el tema de los derechos

22 Por ejemplo, para finales de los años 2000 el Coeficiente de Gini en países emblemáticos de los regímenes de bienestar liberales, como los Estados Unidos y el Reino Unido, alcanzaba respectivamente valores 0.38 y 0.34. En los regímenes mediterráneos, como España, Italia, Grecia y Portugal, los valores de ese coeficiente se acercaban a los de los regímenes liberales, fluctuando entre 0.31 y 0.34. En el caso de regímenes conservadores, como Francia y Alemania, en esos mismos años los valores de ese coeficiente fluctuaban entre 0.29 y 0.30. Esto contrasta con el caso de los países nórdicos, como Noruega, Suecia y Finlandia que desarrollaron regímenes universalistas, donde en esos mismos años los valores fluctuaban entre 0.25 y 0.26 (OCDE, 2011a).

23 Boyer sostiene que Asia, Norteamérica, Europa y América Latina no siguen la misma trayectoria porque han desarrollado regímenes de desigualdad (“regimes of inequality”) contrastantes, que evolucionan y son en buena medida complementarios a escala global (Boyer, 2014).

24 En este caso, la desigualdad del ingreso expresada por el Coeficiente de Gini alcanza niveles que se alejan mucho del promedio de la OCDE (0.31) y que a finales de los años 2000 fluctuaban entre 0.41 y 0.51 (OCDE, 2011a).

sociales y se sobrevalora el papel jugado por los programas de transferencias condicionadas (TMC). Las propuestas de la OCDE para promover más y mejores empleos en esos países son cuestionables. Resulta muy dudoso que más flexibilidad laboral genere más igualdad e impida la precariedad laboral. Tampoco hay evidencias de que programas de compensación al desempleo, a través de programas de trabajo público que implican contraprestaciones, como el programa Jefas y Jefes de Hogares en Argentina, sean un buen sustituto o un equivalente de los seguros de desempleo. Además, hay evidencias de que sus efectos en el campo de la capacitación y activación laboral son bastante pobres (Tepepa, 2013).

Es discutible también que el paradigma de bienestar más adecuada para las EES sea la asistencia social focalizada en los más pobres y vulnerables, particularmente a través de los programas de TMC cuyos resultados negativos o limitados no son ponderados suficientemente. Además, dadas las enormes disparidades existentes entre los distintos servicios de educación y salud, el enfoque focalizado tiende a reforzar las desigualdades de condiciones.

El caso de los informes de la CEPAL es un tanto distinto. Si la OCDE enfatiza la igualdad de oportunidades, ocurre justamente lo contrario en el caso de la CEPAL, que sitúa su enfoque en el campo de las desigualdades de condiciones y reconoce que, por cuestiones históricas, distintos grupos sociales se encuentran estructuralmente imposibilitados para aprovechar las oportunidades existentes generadas por el mercado.

Si la OCDE no cambia sus enfoques sobre la desigualdad en los últimos 10 años, en los informes de la CEPAL de 2010, 2012 y 2014b, un tema nodal son los rezagos históricos²⁵ y la necesidad de imaginar un futuro que permita romper con las inercias desigualitarias. En ellos hay una profundización de la idea cepalina de finales del siglo pasado de vincular el crecimiento con la equidad. La agenda de construcción de los derechos sociales, económicos y culturales (Desc) propuesta en el informe de 1990 (CEPAL, 1990) es complementada con la necesidad de reformas estructurales en los campos fiscal, laboral y de las políticas sociales, así como con la fuerte convicción de que es necesario ligar la política económica y la política social para construir el bienestar.

La CEPAL hace del cambio el propósito central de sus recomendaciones, reconoce la necesidad de construir una voluntad política co-

25 En términos de escasa diversificación de la estructura productiva, manejo macroeconómico procíclico, baja recaudación tributaria, amplios sectores de trabajadores en la informalidad, brechas sociales de origen racial, étnico, de género y de clase social.

lectiva y de convocar a diversos actores sociales para asumir responsabilidades en los procesos de reforma. Una idea implícita presente en los tres informes es el agotamiento del proceso de liberalización de las economías latinoamericanas. Parafraseando a Guillén (2008: 39) y en un sentido inverso al cortazariano, la CEPAL señala que es necesario un “modelo para desarmar” alternativo, una estrategia para desmontar el andamiaje del “neoliberalismo”.

En los tres informes, se puede subrayar el papel central que se le confiere al Estado en la agenda para la igualdad, como eje conductor y regulador del cambio estructural y la necesidad de nuevos arreglos de actores que den forma a pactos sociales en diversos campos donde es necesario promover reformas. Sin embargo, en este caso como ocurre en el caso de la OCDE, tampoco hay una reflexión profunda sobre la gran heterogeneidad regional, ni sobre la existencia de distintos tipos de regímenes de bienestar regionales, ni sobre la existencia de coaliciones conservadoras poderosas o de obstáculos políticos e inercias institucionales formidables. Se resalta la atmósfera democrática que priva en la región, pero no se da cuenta de que ésta no se ha traducido de manera homogénea en la posibilidad de conformar coaliciones progresistas duraderas, lo que dibuja escenarios muy distintos para los diversos pactos establecidos. Además, hay intereses encontrados entre las élites políticas internas, a los que habría que sumar las coaliciones internacionales que influyen de manera notable en el curso de las reformas que pueden realizarse y que en contextos críticos abren la puerta a cambios de orientación en la agenda social que ponen en peligro la continuidad de políticas progresistas. En este contexto, las advertencias de Boyer sobre la necesidad de considerar que el futuro de una América Latina más inclusiva depende de la interacción entre los avances democráticos internos y los procesos de reconfiguración de la economía internacional, cuya crisis ha impedido la continuidad de la bonanza de la exportación de materias primas, que fue el eje principal del crecimiento en A. L. durante los últimos años (Boyer, 2014).

Todo esto muestra que hace falta un esfuerzo adicional para reflexionar sobre la heterogeneidad estructural que reina en la región, sobre la economía política que subyace por debajo de las instituciones sociales con que cuenta la región, sobre las grandes herencias negativas que exigen respuestas específicas. Por ello, resulta evidente que en la visión cepalina priva una mirada normativa y un tanto abstracta.

En el caso de Oxfam el eje del análisis no es, como ocurre en el informe de OCDE, el análisis de la desigualdad de los ingresos derivados del trabajo, sino el análisis de los ingresos que se derivan

del capital. Esto en sí mismo abre la ventana para un punto de vista muy interesante que hace eco al análisis realizado por Piketty (2014), quien subraya que en el capitalismo actual crece más rápido la tasa de ganancia del capital que la economía, lo que se traduce en una acumulación muy rápida del ingreso derivado del capital en el decil y el percentil más alto del ingreso, lo que pone en peligro a la democracia.

Sin embargo, el informe de Oxfam confiere un lugar preponderante en su análisis a la capacidad de las élites para orientar las decisiones públicas a favor de sus intereses, no al mecanismo sistémico al que alude Piketty. Esta decisión conduce a una visión que asume que en el contexto actual los estados tienden a actuar como aparatos al servicio de la burguesía (“gobernar para las élites”), fijando salarios bajos, permitiendo el deterioro de las condiciones de trabajo de la mayoría de la población, permitiendo la creación de monopolios privados o tolerando la evasión y elusión fiscal. ¿Es esta tesis válida para todos los países? ¿Es válida en toda América Latina? El informe no ofrece evidencias empíricas para apoyar estos supuestos. Si tomamos en consideración la heterogeneidad sociopolítica, socioeconómica e institucional y legal reinante en el mundo y en nuestra región es muy probable que la tesis no pueda sostenerse en todos los casos, al menos no con la misma intensidad. En ese contexto las propuestas de Oxfam de establecer impuestos progresivos a la riqueza y el capital, de controlar la capacidad de influencia de las élites que concentran el ingreso (el decil y centil superior en la distribución del ingreso) y de redistribuir por vía fiscal el ingreso no es acompañada por una reflexión sobre los dilemas políticos que esta recomendación implica en distintos contextos nacionales y regionales, lo que limita los alcances de este informe.

BIBLIOGRAFÍA

- Barba, C. 2007 *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: Regímenes de bienestar en transición al iniciar el Siglo XXI* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara).
- Boyer, R. 2006 “El Estado Social a la luz de las investigaciones regulacionistas recientes” en *Revista Trabajo*, 2, 139-156.
- Boyer, R. 2014 *Is More Equality Possible in Latin America? A Challenge in a World of Contrasted but Interdependent Inequality Regimes* (Berlín: Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America).
- Bielschowsky, R. 1998 “Evolución de las ideas de la CEPAL” en *Revista CEPAL*, N° extraordinario, 21-45.

- Castel, R. 2010 *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- CEPAL 1990 *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo en América Latina y el Caribe en los años noventa* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Naciones Unidas).
- CEPAL 1997 *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe- Naciones Unidas).
- CEPAL 2000 *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Naciones Unidas).
- CEPAL 2010 *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Naciones Unidas).
- CEPAL 2012 *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe- Naciones Unidas).
- CEPAL 2014a *Balance económico actualizado de América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Naciones Unidas).
- CEPAL 2014b *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Naciones Unidas).
- CEPAL 2014c *Publicaciones* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Naciones Unidas). Recuperado de <http://www.eclac.cl/publicaciones/>
- CEPAL 2016 *Acerca de la CEPAL* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Naciones Unidas). Recuperado de: <http://www.cepal.org/es/acerca-de-la-cepal>
- CEPAL y Oxfam 2016 *Tributación para un crecimiento inclusive* (Santiago de Chile: Naciones Unidas/Oxfam).
- Esping-Andersen, G. 1990 “The Three Political Economies of the Welfare State” en *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (New Jersey: Princeton University Press).
- Europa Press 2011 “Los países de la OCDE representan el 49.2 % del PIB mundial y pierden peso ante el repunte de los emergentes” en *Europa Press*. Recuperado de <http://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-economia-paises-ocde-representan-492-pib-mundial-pierden-peso-repunte-emergentes-20140430131851.html>

- Filgueira, C. 2001 *La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Guillén, A. 2008 "Modelos de desarrollo y estrategias alternativas" en Correa, E., Déniz, J. y Palazuelos, A. (coords.) *América Latina y desarrollo económico. Estructura, inserción externa y sociedad* (Madrid: Akal).
- Hutchings, C. 2014 "Balancing Accountability and Learning: a Review of Oxfam GB's Global Performance Framework" en *Journal Of Development Effectiveness*, 6(4), 425-435.
- Kuznets, S. 1955 "Economic Growth and Income Inequality" en *American Economic Review*, 45(1), 1-28.
- McGann, J. 2013 *2012 Global go to Think Tanks Reports and Policy Advise* (Pennsylvania: University of Pennsylvania).
- Mora, M. 2005 "Desigualdad social: ¿nuevos enfoques, viejos dilemas?" en Mora, M., Pérez, J. y Cortés, F. *Desigualdad social en América Latina* (San José. FLACSO).
- OCDE 2011a *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising* (París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos).
- OCDE 2011b *Mejores políticas para una vida Mejor* (México: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). Recuperado de <https://www.oecd.org/centrodemexico/47765794.pdf>
- OCDE 2013 *How's Life? 2013. Measuring Well-Being* (Paris: OCDE). Recuperado de <http://www.oecd.org/std/3013071e.pdf>
- OCDE 2014a *Acerca de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (México: OECD). Recuperado de <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>
- OCDE 2014b *Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development* (París: OECD). Recuperado de <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>
- OCDE 2016 *Presentación del Programa Regional para América Latina y el Caribe, ante embajadores en CEPAL* (París: OECD). Recuperado de <http://www.oecd.org/latin-america/presentacion-del-programa-regional-para-america-latina-y-el-caribe-ante-embajadores-en-cepal.htm>
- Oxfam (sin fecha) *History of Oxfam International* (Oxford: Oxfam). Recuperado de <https://www.Oxfam.org/en/countries/history-Oxfam-international>
- Oxfam 2012 *Crisis, Inequality and Poverty. What Spain Can Learn from Social Crisis in the Developing World* (Oxford: Oxfam).

- Recuperado de <http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/Oxfam%20Intermon%20report%2032%20EN.pdf>
- Oxfam 2015 *Riqueza tenerla toda y querer más* (Oxford: Oxfam). Recuperado de https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/ib-wealth-having-all-wanting-more-190115-es.pdf
- Oxfam 2016 *Una economía al servicio del 1 %. Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema* (Oxford: Oxfam). Recuperado de https://www.Oxfam.org/sites/www.Oxfam.org/files/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-es_0.pdf
- Piketty, T. 2014 *Capital in the Twenty-First Century* (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press).
- Reygadas, L. 2004 “Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional” en *Política y Cultura*, 22(otoño), 7-25.
- Tepepa, M. 2013 *El Programa Jefes y Jefas de Hogar: Experiencia en Ing. Budge, Lomas de Zamora* (El Colegio de México: México). Tesis de doctorado.
- Turner, B. 1988 *Status* (Minnesota: University of Minnesota Press).

Laura Golbert

LA DESIGUALDAD COMO PROBLEMA POLÍTICO INSTITUCIONAL EN ARGENTINA

“Cuanto mayor es la distancia entre la minoría acomodada y la masa empobrecida, más se agravan los problemas sociales, lo que parece ser cierto tanto para los países ricos como para los pobres. No importa lo rico que sea un país sino lo desigual que sea” (Judt, 2011: 33).

INTRODUCCIÓN

La concentración del ingreso en el mundo crece año a año. Si en la década de los ochenta la participación de 5 % más alto en la distribución de los ingresos alcanzaba 20 % del ingreso total, en 2012 esta participación se había duplicado. Este aumento en la desigualdad impacta en los distintos órdenes de la vida social, económica y política. Distintos estudios muestran que cuando la desigualdad aumenta, la salud de la población empeora, el rendimiento escolar disminuye, el crimen se acrecienta y las relaciones entre grupos sociales se vuelven más infrecuentes y conflictivas (Wilkinson y Pickett, 2009: 53).

De ahí que es cada vez mayor el interés y la preocupación que suscitan las cuestiones relacionadas con la distribución del ingreso y la igualdad. Preocupación que se refleja en los frecuentes debates que se dan no sólo en la academia, sino también en los círculos políticos y empresariales. Incluso llegó a ser un tema de discusión en escenarios tan exclusivos como las conferencias del Foro Económico Mundial de Davos y en los encuentros del G20.

Para América Latina la desigualdad es una cuestión de vieja data y de tal profundidad, que las políticas de transferencia de ingresos condicionados como Bolsa Familia en Brasil o el programa Progres

en México, que se implementaron a lo largo del siglo XXI en la mayoría de los países de la región, solo pudieron atenuarla.

Es que si se trata de reducir la desigualdad no resulta suficiente aumentar los ingresos de los que menos tienen. La desigualdad se manifiesta en distintas esferas de la vida de las personas, como en el mercado de trabajo o en el campo de la salud, de la educación, de la vivienda, de género, por nombrar algunas de ellas.

Cada una de estas esferas presentan problemáticas específicas, involucran distintos actores y la intensidad –distancia entre categorías, grupos sociales o territoriales– de la desigualdad, es distinta en cada una de ellas. En consecuencia, así como en cada país la desigualdad asume determinadas características, no es posible pensar en una única estrategia nacional para reducir la desigualdad; se deberán implementar distintas políticas según la esfera que se trate. De ahí que se precise de un entramado institucional sustentable con las capacidades y recursos necesarios para poner en marcha las acciones adecuadas para reducir la pobreza y la desigualdad.

La Argentina, que hasta los mediados del siglo pasado se ufana por tener una amplia clase media y una movilidad social ascendente, hoy presenta alarmantes brechas de desigualdad. Las políticas económicas de signo liberal –apertura de la economía, flexibilización laboral, caída de los salarios– que se aplicaron a partir de las últimas décadas del siglo XX, son las principales responsables de esta dramática transformación del mapa social argentino. Es así que, al final del último gobierno militar (1983), muchos de los que hasta hacía pocos años formaban parte de la clase media, en un movimiento social inverso al de décadas pasadas, terminaron incorporándose a la fila de los llamados “nuevos pobres”. Las políticas implementadas durante el gobierno de Carlos Menem (1989/1999) no hicieron más que profundizar su deterioro como consecuencia del crecimiento del desempleo y la precarización laboral. Fue en esos años que, fundamentalmente, como consecuencia de la privatización y la descentralización de los servicios básicos, se agudizaron las brechas de desigualdad.

Pauperización y exclusión social fueron los procesos que signaron estos años y que la crisis de 2001 –que afectó todas las esferas de la vida económica, social y política– agudizó dramáticamente. En octubre de 2002, 53 % de las personas vivían bajo la línea de pobreza, con una tasa de desocupación que ascendía a 21.5 %. Entre 1995 y 2002 se profundizó la inequidad en la distribución de los ingresos: la distancia que separa a 20 % de la población con mayores ingresos de 20 % con los menores ingresos, aumentó 20.4 veces como promedio nacional (Naciones Unidas, 2002: 38).

Contra todo lo esperado por la intensidad de la crisis, la recuperación fue sorprendentemente rápida. Dos años más tarde, no sólo se había logrado apaciguar el conflicto social y retomado el funcionamiento de las instituciones políticas, sino que la actividad económica experimentaba una acelerada recuperación, con un PIB creciendo a 9 % por año.

Néstor Kirchner, que asume el gobierno en 2003, y luego Cristina Fernández de Kirchner, quien gobernó hasta finales de 2015, pusieron en marcha una serie de políticas laborales y sociales tendientes a aumentar el bienestar de la población y reducir las brechas de desigualdad. Estas intervenciones, si bien permitieron una importante reducción de la pobreza, mejoras en la calidad de vida de buena parte de la población y reducir la intensidad de la desigualdad en algunas esferas de la vida socioeconómica, al final del gobierno de Cristina Kirchner el mapa social de la Argentina seguía mostrando fracturas y desigualdades complejas.

En las páginas que siguen describiremos algunas de las principales desigualdades que hoy presenta la sociedad argentina, así como los escollos que se presentan para superar o reducir estas brechas. Las dificultades de gestión del Estado argentino para impulsar estrategias que modifiquen este mapa social, es el siguiente de los temas tratados en este capítulo, que culmina con una reflexión sobre la necesidad de generar un amplio consenso –condición imprescindible– para ir reduciendo brechas y conformar una sociedad más justa.

LAS BRECHAS DE DESIGUALDAD

Las políticas públicas llevadas a cabo luego de la crisis de 2001, acompañadas por el buen precio de los *commodities*, permitieron un rápido crecimiento de la economía. Crecimiento que fue acompañado de políticas sociales que, sin duda, mejoraron notablemente la situación de una buena parte de la población. El Plan Jefas y Jefes por la Inclusión social implementado en el gobierno de Duhalde (2002/2003) (Golbert, 2004) fue solo el comienzo de una larga serie de intervenciones impulsadas por los gobiernos de Néstor Kirchner (2003/2007) y de Cristina F. de Kirchner (2007/2015) que ayudaron a mejorar la situación socioeconómica de los más vulnerables.

Entre las muchas acciones gestionadas en esos años, se destacan las amplias moratorias que permitieron la incorporación de millones de personas al sistema previsional, el incremento de los haberes jubilatorios y de las asignaciones familiares; la reactivación de las negociaciones colectivas; la promoción del empleo registrado; la creación de nuevas universidades en el Conurbano bonaerense –que permitió el acceso por vez primera a muchos jóvenes de familias obreras a los

claustros universitarios–; la puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo, el programa Conectar Igualdad, el Programa Crédito Argentino (Procrear), entre otras medidas.

Hubo también importantes avances en el consumo, como lo indica el mayor acceso de los sectores populares a una multiplicidad de bienes que, años antes, estaban fuera de su alcance, tales como aires acondicionados y heladeras o refrigeradores con *freezer*. En otro orden de cosas, hubo avances en materia de igualdad en la aprobación de los matrimonios entre personas del mismo sexo, así como en la promulgación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, propuesta por las que las organizaciones de mujeres venían batallando hacía ya muchos años (Kessler, 2014).

Pese a todas las medidas tomadas persisten, sobre todo en los cordones que rodean las grandes urbes y en algunas provincias del interior del país, bolsones de pobreza y de marginalidad, y no se han logrado cerrar las brechas de desigualdad –algunas de vieja data– en áreas sensibles al bienestar de las personas como en el campo laboral, el acceso a los servicios básicos, a la educación y la vivienda. Por otra parte, la desigualdad por ingreso sigue siendo alta, tal como lo muestra el coeficiente de Gini que, de acuerdo con estimaciones del Banco Mundial en 2015, ascendía 0.42 (Banco Mundial, 2016).

Cerca de 35 % de los trabajadores asalariados están fuera del mercado formal del trabajo. A nivel nacional, más de un tercio de la población que vive en los grandes aglomerados urbanos tiene un empleo no registrado. Esta situación se hace más grave en las ciudades del noreste y noroeste, que se inscriben entre las más pobres del país: en Salta, Santiago del Estero, La Rioja, Resistencia, San Miguel de Tucumán, el empleo no registrado alcanza 44 % de los trabajadores.

La precariedad laboral incide en los ingresos de los trabajadores. Las brechas de ingreso entre los trabajadores se fueron profundizando en los últimos años. Esta diferencia se explica por el alza de los salarios de los trabajadores formales a partir de los numerosos convenios colectivos firmados durante el gobierno kirchnerista. La problemática del empleo afecta también de diferente manera a los distintos grupos sociales según sexo y edad. En todas las regiones la desocupación afecta más a las mujeres que a los hombres. Las condiciones de empleo de los jóvenes ocupados se caracterizan por la precariedad e inestabilidad, condiciones que no han variado demasiado en estos últimos años.

En el campo educativo siguen subsistiendo dos problemas que afectan fundamentalmente a los sectores más vulnerables de la población: el desgranamiento de los jóvenes en el nivel medio y la repitencia o reprobación de los grados escolares. Para el año 2010, 37 % de los

jóvenes no habían terminado sus estudios secundarios, pero si se tiene en cuenta 30 % más pobre, este porcentaje alcanza 55 %. El abandono temprano afecta de manera diferente en las distintas regiones del país: mientras que en la ciudad de Buenos Aires 66 % de los alumnos que ingresaron culminaron con su ciclo lectivo, en las provincias de menores recursos como Corrientes, Misiones y Santiago del Estero, sólo lo hicieron 27,8 % (Roca, Golbert y Lanari, 2012: 163).

Muchas familias argentinas aun no acceden a servicios esenciales como agua corriente, cloacas, etcétera. En 2010 sólo 56 % de los hogares tenía acceso a la red de gas y 20 % aún no tenía disponibilidad de agua de red. En la ciudad de Buenos Aires, 97 % de la población tiene acceso a cloacas, en la provincia de Buenos Aires, sólo 43,2 %; y en Chubut, provincia situada en la Patagonia argentina, 75 % de sus habitantes no poseen este servicio.

La situación de estas familias, sin acceso a servicios básicos, contrasta dramáticamente con aquellas, pertenecientes a la clase media y media alta, que en los ochenta y sobre todo en los noventa, tomaron la decisión de vivir fuera de la ciudad en barrios cerrados para convivir exclusivamente con familias de su mismo nivel social. La convivencia en ámbitos homogéneos, abroquelados entre murallas, profundiza la segregación socioespacial y retroalimenta la desigualdad.

USINAS DE DESIGUALDAD

Un tema clave en el combate a la pobreza y la reducción de la desigualdad es el comportamiento del sistema tributario. Argentina, como la mayoría de los países de América Latina, se caracteriza por la baja incidencia del sistema tributario en la distribución de ingresos a la población de menores recursos. Mientras que en los países de la Unión Europea, una vez computado impuestos y transferencias, el coeficiente de Gini desciende de una manera notable, en América Latina la desigualdad, antes de los impuestos y transferencias, no es muy distinto a la que existe después de ella. Vale decir que el sistema fiscal y hasta el público, incide poco en la reducción de la desigualdad (Hopenheim, 2014: 22).

En el caso argentino la recaudación del impuesto a la renta proviene principalmente de las sociedades, mientras que la imposición sobre las personas físicas –con efectos más progresivos que el de las sociedades– tiene una participación mucho menor. Otra de las características del sistema tributario argentino es que la recaudación sobre la renta de las personas físicas recae principalmente sobre los asalariados, quedando en gran parte exentas las rentas financieras y de capital, con el agregado del peso que tiene la seguridad social sobre los salarios (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2009).

El factor que mejoró la progresividad del sistema tributario en la última década fue la imposición de los derechos de exportación al sector agrario, decisión tomada en el año 2002 por el entonces presidente Eduardo Duhalde. El dinero recaudado fue destinado a la puesta en marcha de programas sociales. Estas retenciones fueron continuadas y aumentadas durante los gobiernos kirchneristas, llegando a representar casi 3 % de la recaudación total sobre el PIB. Pero ya en septiembre de 2015, equivalían a 1.3 %, caída que también se observa en su incidencia en la recaudación total. Sobre el total de lo recaudado por la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos), los derechos de exportación del agro pasaron de representar 14 % en 2008 (año de precios récord), a solo 6 % en los últimos doce meses (López, 2015). Estos ingresos se utilizan fundamentalmente para pagar jubilaciones y otros programas sociales.

La inflación, otra potencial fábrica de desigualdad, es un problema para los argentinos. Desde hace ya varias décadas, salvo en los años que rigió la *Ley de Convertibilidad*, el país ha oscilado entre una inflación moderada y períodos de alta inflación e incluso de hiperinflación. Demás está decir que el persistente crecimiento de los precios afecta la capacidad adquisitiva del conjunto de los trabajadores, y que algunos lo sufren más que otros. Los menos perjudicados van a ser los que perciben los salarios más altos, que están incluidos en el mercado formal de trabajo y, por esta condición, pueden negociar el nivel de los salarios a través de los convenios colectivos de trabajo. Los que más sufren sus efectos son los trabajadores precarizados, aquellos que no tienen un stock de bienes, servicios y ahorro que le permitan ser resistentes a eventuales shocks, y quienes dependen para su subsistencia diaria de un programa de transferencia de ingresos, así como los jubilados, cuyos haberes normalmente están atrasados respecto al alza de los precios de la canasta básica.

DISTINTAS ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN SOCIAL

Esta combinación de altas tasas de inflación, sistema tributario regresivo, trabajo precario, brechas de desigualdad en esferas de bienestar –algunas tan significativas como las de salud y educación– indican que, si se pretende reducir la desigualdad, se deberá poner en marcha una estrategia que incluya desde medidas macroeconómicas hasta políticas sociales. Estrategias que son diferentes a las requeridas cuando el propósito es mejorar el nivel de ingresos de los más vulnerables o ampliar la inclusión social (Kessler, 2014) y que exigen un Estado dotado de determinadas capacidades y recursos.

Los programas focalizados destinados a mejorar el ingreso de los sectores más vulnerables que fueron predominantes en la década

de 1980 y 1990, así como los programas de transferencia de ingresos condicionados que se implementaron desde comienzos del siglo XXI en la mayoría de los países de América Latina, no requirieron de una ingeniería estatal compleja. En el caso de los programas focalizados, su gestión estuvo a cargo, en su gran mayoría, de organizaciones de la sociedad civil, y en el segundo caso, los programas de transferencia de ingresos, el rol del Estado se limitaba al control de los requerimientos exigidos para la transferencia de dinero a los beneficiarios del programa. Estos programas alcanzaron una alta cobertura con un costo bajo en comparación con el PIB y con los gastos sociales en general. En países en los que el gasto social promedio es de 12.5 % del PIB apenas significan inversiones promedio de 0.32 % del PIB y cerca de 2,5 % del gasto social (Valencia, 2008).

Cuando a comienzos del milenio, Néstor Kirchner y luego Cristina Fernández de Kirchner se hicieron cargo del gobierno, la inclusión social fue el eje de su discurso, aunque nunca se definió con precisión sus alcances. La exclusión social –que es el proceso que se intentaba revertir– es un concepto amplio que, si bien admite varias acepciones, hay coincidencia en que alude a déficit en el mercado de trabajo, así como en las distintas esferas de bienestar y a la debilidad de los lazos sociales y a la crisis de los vínculos familiares.

Sin duda que las acciones que promueven la inclusión social tienen efectos sobre la reducción de la desigualdad. La Asignación Universal por Hijo, el programa Conectar Igualdad, las moratorias previsionales promovidas por el gobierno kirchnerista –que lograron alcanzar prácticamente a toda la población mayor de 70 años– inciden en la reducción de la desigualdad. Sin embargo, no resultan suficientes para acortar brechas de vieja data. Como señalábamos en párrafos anteriores, la Asignación Universal por Hijo tuvo un efecto positivo en la matrícula escolar pero no resultó suficiente, por lo menos hasta el presente, para superar las diferencias en la calidad de la educación ni en la reducción de las brechas existentes en lo que respecta a la reprobación o al abandono de las aulas. Para este tipo de políticas, como en el caso de las políticas focalizadas, no se precisa de una ingeniería institucional muy sofisticada, ni como señalamos en párrafos anteriores, contar con recursos monetarios extraordinarios.

Es cuando se trata de aplicar políticas para reducir brechas de desigualdad en las distintas esferas de bienestar, que surge la necesidad de un Estado con una fuerte capacidad de gestión, que cuente con un arsenal de instrumentos y de recursos adecuados a la especificidad de las distintas esferas del bienestar.

Las brechas en el campo de la educación, por ejemplo, difieren del campo de la salud: su intensidad o profundidad en las distintas

regiones del país no son necesariamente las mismas. Los actores no estatales involucrados, tampoco son los mismos. El abordaje de la cuestión y la elección de los instrumentos necesarios para reducir la brecha deberá, en consecuencia, tener en cuenta las particularidades –intensidad de la distancia social, situación de los grupos en condiciones menos ventajosas, oferta y accesibilidad a los servicios públicos y a los distintos programas sociales, características de los actores involucrados– de cada uno de los campos que se pretende intervenir para contar con información necesaria y confiable, y así diseñar e implementar estrategias de intervención social para reducir las desigualdades.

DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES

En este terreno el Estado argentino presenta una enorme debilidad: buena parte de la sociedad argentina, sobre todo los especialistas en políticas públicas, desconfía de la información brindada por las agencias gubernamentales. La razón principal de esta baja confiabilidad se acentuó con la intervención del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) hace ya algunos años. La desconfianza sobre la información brindada por el Estado no se reduce a la medición de la inflación, sino que se extiende también a los datos referidos a otros rubros: empleo, salud, educación, etcétera. Pese al reciente cambio de gobierno, esta desconfianza aún no se ha disipado.

Además de contar con una información adecuada y confiable, dada la multiplicidad de factores intervinientes en las distintas esferas de bienestar y de los numerosos actores involucrados, una estrategia destinada a erradicar la pobreza y reducir la desigualdad debe construirse desde una perspectiva integral.

Para asumir esta perspectiva integral, el Estado debería tener la capacidad de encarar una coordinación intersectorial entre las distintas esferas de bienestar y en el interior de cada una de ellas. Cuando se habla de brechas educativas, por ejemplo, se alude a un número importante de cuestiones que van desde las características socioeconómicas de las familias, del lugar donde está instalada la escuela hasta el ambiente social y familiar, así como de las condiciones de salud en el que está inserto el niño. Para considerar todas estas variables se precisa, además de contar con un arsenal muy amplio de instrumentos y de saberes expertos, coordinar acciones entre distintos ámbitos ministeriales. En un país federal como es la Argentina se deberá coordinar también con los gobiernos provinciales y municipales, así como con los distintos actores involucrados de una y otra forma del sector privado, cada uno de los cuales tienen intereses propios que defender. Si bien se han

hecho intentos en este sentido, conformando una serie de Consejos Federales para debatir y coordinar las políticas de los distintos sectores (como salud o educación), los resultados logrados son pocos, ya que persisten ciertas desigualdades importantes entre las distintas provincias.

A las desigualdades territoriales se suma la fragmentación de los sistemas como el de salud y el de educación que, además de ser dispendiosos, son fuentes de numerosas inequidades como lo señalan algunos indicadores de salud o de educación.

Diseñar una estrategia de largo plazo supone el cumplimiento de distintos pasos: elaborar un diagnóstico, establecer prioridades, planificar las acciones a llevar a cabo, fijar tiempos y objetivos, decidir acerca de los recursos, coordinar las acciones.

En la Argentina, desde los años del primer peronismo, mediados de la década de 1940, los gobiernos desarrollistas que se sucedieron, fueran civiles o militares, impulsaron la planificación de las acciones del Estado. Con el golpe militar de marzo de 1976, esta práctica se perdió. Hoy, como afirma Oscar Oszlak, la gestión pública se caracteriza por la improvisación y prefiere al presente como dimensión temporal excluyente. La explicación por esta preferencia tiene que ver, según este autor, con la premura por decidir. Así, la gestión pública parece limitarse al presente, o más precisamente, a un presente continuo. Incorporar el futuro y el pasado implicaría ampliar significativamente el horizonte de las políticas, conocer mejor hacia dónde se va y evaluar si donde realmente se llegó coincide con donde se quiso llegar, o cuánto hubo que apartarse de las metas. Domina así la actuación súbita, inesperada o irreflexiva, sin prever o anticipar la ocurrencia de obstáculos que podrían interferir en la gestión y hacer fracasar las acciones (Oszlak, 2013).

Este presente continuo se expresa también en el afán fundacional que caracteriza a los gobiernos argentinos: al asumir cada vez que uno de ellos pretende imprimir su propio sello y, para ello, interrumpe lo comenzado por su predecesor. La falta de seguimiento, de monitoreo y de evaluación –déficit que adolecen las políticas públicas argentinas– es otra de las consecuencias de esta actitud súbita e irreflexiva que señala Oszlak. Esta actitud propia de un Estado que se maneja en un presente continuo no da lugar a la gestión de políticas de largo plazo. Y el éxito de una política orientada a combatir la pobreza y a reducir desigualdades depende, en buena medida, de su sustentabilidad en el tiempo.

En otras palabras, la desconfianza en la información, las dificultades para la coordinación, la falta de vocación en la planificación y en la evaluación de políticas públicas nos está señalando las limita-

ciones del Estado argentino para implementar estrategias de largo plazo destinadas a reducir la desigualdad y combatir la pobreza.

¿EN LA BÚSQUEDA DE UN CONSENSO?

Las dificultades de gestión del Estado argentino no son los únicos obstáculos a sortear a la hora de impulsar una estrategia tendiente a lograr una sociedad más justa. Para lograr un equilibrio macroeconómico, reformar el sistema tributario, reducir la precariedad laboral y las brechas en las distintas esferas de bienestar, es preciso contar –además de un Estado robusto y un gobierno dispuesto a motorizar las acciones necesarias– con un amplio consenso entre los distintos actores políticos, económicos, sociales.

Para consolidar este consenso, la CEPAL recomienda para todos los países de la región, el desarrollo de espacios de acuerdos y pactos sociales y políticos en ámbitos como el laboral, el tributario y en el campo de la protección social. Estos acuerdos

son un sustrato clave para institucionalizar y legitimar en el transcurso del tiempo las nuevas políticas de protección social. Junto al acuerdo social y político, se requiere avanzar en un pacto fiscal que asegure recursos suficientes y estables para concretar los objetivos de erradicación de la pobreza, garantía de derechos y disminución sustantiva de la desigualdad social en América Latina y el Caribe. (CEPAL, 2015: 109)

Pero, ¿qué actor tiene la capacidad y la legitimidad para hacer esta convocatoria? ¿Sólo aquéllos que están a cargo de la administración del Estado? ¿Quién decide sobre quiénes son los actores que deben participar de este acuerdo? ¿Cuáles son los temas a incluir en el debate? Y finalmente, ¿cómo lograr que actores poderosos por su incidencia en la economía y en la política resignen privilegios y ganancias en acuerdos favorables al bien común? ¿Cómo superar las competencias provinciales en un país federal como es la Argentina?

Estas preguntas no tienen una respuesta única: depende de las características de cada país, de la conformación de sus actores, de su legado institucional. En el caso argentino, hubo un único intento de poner en marcha un pacto social impulsado por el gobierno de Juan D. Perón (1973/74), su objetivo era contener los precios y poner orden en una sociedad convulsionada por la violencia política. Pero el pacto, acordado con las corporaciones empresarias y sindicales, tuvo corta vida. A los pocos meses de firmar un acuerdo y pese a la autoridad que Perón ejercía sobre la sociedad argentina, los precios se dispararon.

Hoy no hay ningún partido político representativo por su caudal electoral que promueva este tipo de pactos. Por otra parte, para que la convocatoria sea exitosa tiene que haber una disposición de los actores económicos y sociales convocados a participar en una negociación en la que pueden perder algunos de sus privilegios. En un país, con una economía concentrada, con corporaciones –tanto sindicales como empresariales poderosas–, con una larga experiencia de defensa de los intereses particulares, esta vocación no parece estar presente.

Vocación que tampoco la tiene el gobierno que asumió en diciembre de 2015, cuya única alusión a la cuestión social fue anunciar durante la campaña electoral su aspiración a lograr pobreza cero, sin hacer ninguna mención a los temas de desigualdad, sin tampoco precisar cómo lograr su objetivo de reducir la pobreza. No solamente no ha tomado las medidas conducentes a este objetivo, sino que en lo que va de gestión (ya casi dos años) su apuesta por el mercado hace dudar que esta gestión se preocupe por dotar al Estado con las capacidades necesarias para implementar y coordinar acciones para reducir la pobreza y la desigualdad. Así lo demuestran los objetivos que se le asignaron al recientemente creado Ministerio de Modernización para la Reforma del Estado. En efecto, este mega ministerio –está conformado por 4 secretarías, 9 subsecretarías, 19 direcciones y oficinas nacionales, y casi 90 coordinaciones– no se propone fortalecer las capacidades del Estado para una mejor coordinación y evaluación de las políticas públicas. Su propuesta es capacitar a los empleados públicos, promover un gobierno abierto para aumentar la transparencia y desburocratizar al Estado mediante la utilización de nuevas tecnologías y aplicaciones para hacer trámites, gestionar expedientes y realizar las compras públicas. En otras palabras, solo se propone aumentar la transparencia y eficiencia del Estado y nada se dice sobre mejorar la coordinación de políticas, fortalecer el entramado institucional y mucho menos de planificación de las actividades, todas acciones necesarias para la elaboración de una estrategia de reducción de la pobreza y la desigualdad.

En este contexto político institucional, el mapa social de la Argentina seguirá presentando fracturas y desigualdades. E incluso puede sumar nuevas.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial 2016 Índice de Gini. (base de datos). Recuperado de <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?page=2>
- CEPAL 2015 *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina*. Lima: CEPAL/ Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe.

- Cetrángolo O. y Gómez, J. 2009 *La imposición en la Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Golbert, L. 2004 ¿Derecho a la inclusión social o paz social? El programa de Jefes/as de Hogares Desocupados (Santiago de Chile: CEPAL).
- Hopenhaym, M. 2014 “Eslabones de las desigualdades y pacto social: el enfoque estructural de la CEPAL” en Hopenhayn, M., Maldonado, C., Martínez, R., Rico, M. y Sojo, A. (edits.). *Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Naciones Unidas 2002 *Aportes para el desarrollo humano de la Argentina /2002, Desigualdad y pobreza* (Buenos Aires: Naciones Unidas).
- Kessler, G. 2014 *Controversias sobre la desigualdad* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- López, P. (12 de agosto) 2015 “Las retenciones que aporta el Fisco están en el nivel más bajo de la década” en *Diario Cronista Comercial*: 4.
- Valencia, E. 2008 “Las Transferencias Monetarias Condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates” en *The Annual Review of Sociology*. 34, 499-524.
- Oszlak, O. (29 de octubre al 1 de noviembre) 2013 “Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública” en *XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (Montevideo: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD/Oficina Nacional del Servicio Civil de Uruguay-ONSC).
- Roca, E., Golbert, L. y Lanari, M. 2012 *¿Piso o sistema integrado de protección social? Una mirada desde la experiencia argentina* (Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).
- Wilkinson, R. y Pickett, K. 2009 *The Spirit Level, Why Greater Equality Makes Society Stronger* (Nueva York: Bloomsbury Press).

Luciana Jaccoud

DESIGUALDADE E PROTEÇÃO SOCIAL

APRENDIZADOS DA EXPERIENCIA BRASILEIRA RECENTE

INTRODUÇÃO

O Brasil assistiu, durante as últimas três décadas, a um expressivo adensamento de seu regime de proteção social com um experimento inovador de expansão de redes universais de serviços, de ampliação de benefícios monetários e de enfrentamento, via políticas públicas, de pautas centrais à reprodução da desigualdade. Este processo representou um alargamento da cidadania social. E traduziu um resposta à naturalização da pobreza e da desigualdade que marcou o período de 1960 a 1980, reforçada pela bloqueio à democracia e às demandas por redistribuição.

Os esforços em prol do fortalecimento da política social foram ampliados na fase da redemocratização. A partir da década de 1990, em um contexto democrático e sob a vigência da Constituição de 1988, novas medidas de proteção social foram acolhidas, e efetivos patamares de redistribuição foram alcançados. Sob a dupla pauta dos direitos sociais e da descentralização política e administrativa, promoveu-se uma reconfiguração das políticas sociais, moderando-se os traços corporativos e excludentes até então predominantes e estendendo-se a proteção social a grupos preteridos ou apenas marginalmente atendidos. Nos anos 2000, este processo ganhou novo folego. A vitória eleitoral de forças progressistas propiciou inovações nas políticas sociais

e ampliou o perfil redistributivo da proteção social, ao mesmo tempo em que um contexto de dinamismo econômico pode sustentar a ampliação do gasto social.

Este artigo pretende discutir a trajetória de expansão e institucionalização das políticas sociais brasileiras entre 1988 e 2015, em seu esforço, direcionado desde a Constituição, para a implantação de um regime universalista e redistributivo de proteção social. O reconhecimento de direitos sociais implicou em alargamento do campo da responsabilidade pública e em fortalecimento da ação do Estado na área social. Este caminho ganha particular relevância no caso brasileiro, país marcado por indicadores acentuados de desigualdades mesmo para os padrões latino-americanos. E, efetivamente, as modificações no padrão de proteção e a construção dos novos arranjos institucionais tiveram impactos na redução da pobreza e da desigualdade, e na melhoria das condições de vida de diversos setores sociais. Contudo, promoveram a emergência de tensões, reflexo tanto da forma de expansão do Estado Social como da dinâmica das desigualdades.

O propósito deste trabalho é o de analisar o processo de transformação da arquitetura da proteção social brasileira a partir do contexto institucional. Mas também serão destacados o contexto político e o contexto social de alta desigualdade que o enquadra, ambos colocando desafios ao projeto universalista e redistributivo, a suas bases institucionais, e aos mecanismos de solidariedade que o sustenta. De fato, não se trata apenas do desenho de Estado, seja no que diz respeito ao tamanho, recursos ou capacidades estatais voltadas a implementar políticas sociais pró-igualdade. Os dissensos políticos permeiam o processo de reposicionamento do Estado, afetando a estratégia política em torno de políticas redistributivas. Em paralelo, em países marcados por altos níveis de desigualdade social, as dinâmicas sociais atravessam e tensionam as trajetórias institucionais. Nesta perspectiva, torna-se relevante considerar que os diferentes campos estruturantes da desigualdade dialogam com o ordenamento institucional nas distintas modalidades de ofertas públicas.

A oferta em proteção social será aqui tratada a partir de três diferentes modalidades: (i) garantia de renda, seja contributiva ou não-contributiva, (ii) serviços sociais, e (iii) iniciativas de proteção e promoção de públicos em situações particulares de desigualdade. Para tratar da trajetória brasileira ao longo das últimas 3 décadas, o texto dará ênfase a quatro argumentos. O primeiro, centrado na desigualdade de renda, destaca a relação positiva estabelecida na agenda social brasileira, entre os programas contributivos e não contributivos. A complementação entre seguro social e assistência social permitiu importante extensão da cobertura em termos de população e em

termos de situações sociais (ativos e inativos) e econômicas (modo de inserção no mercado de trabalho e capacidade contributiva). A operação de programas sob concepções protetivas diversas teve ainda impactos positivos na redistribuição e na composição e estabilização dos rendimentos das famílias. Gerou, contudo, pressões políticas e fiscais de difícil processamento.

O segundo argumento destaca a relevância do desenvolvimento simultâneo de políticas universais e de políticas para a equidade, voltadas à patamares expressivos de desigualdade relacionada a certos públicos. Tanto no âmbito da renda como no dos serviços, o aperfeiçoamento das iniciativas seletivas e focalizadas como instrumentos complementares às políticas abrangentes foi capaz de potencializar a pauta do enfrentamento às desigualdades e seus resultados. Dito de outra maneira, com a operacionalização de políticas para segmentos específicos, como a população em situação de extrema pobreza e a população negra, promoveu-se o adensamento de uma agenda contra a desigualdade. Evitando a proposta de dualização das ofertas sociais (no limite, de estreitamento da hierarquização do social), a temática da equidade buscou afirmar-se como uma pauta central à promoção da igualdade. Os desafios afrontados e as tensões geradas têm sido intensos, com destaque para o difícil enfrentamento dos processos sociais de naturalização da desigualdade e de reprodução de uma economia da distinção.

O terceiro argumento ressalta a importância do processo de construção institucional das políticas sociais. A descentralização e a governança dos sistemas têm representado desafios de monta, em especial à expansão dos serviços universais e de políticas voltadas à equidade. O fortalecimento da gestão pública no âmbito dos serviços sociais foi expressivo no período considerado. A expansão de ofertas contínuas implicou em ampliação da capacidade estatal para coordenação, planejamento, execução e monitoramento, viabilizando a oferta em todo o território nacional, em que pese os problemas de efetividade e qualidade. A consolidação dos serviços sociais de saúde, educação e assistência social envolveu ainda o desenvolvimento de novas formas de coordenação federativa e de maior integração dos três níveis de governo, campo particularmente estratégico no caso de um país federalista como o Brasil. Contudo, a construção institucional das políticas e programas no campo da equidade não conheceram o mesmo sucesso no que se refere ao desenvolvimento das capacidades estatais, comprometendo o potencial de intervenção pública em prol da redução da desigualdade.

Por fim, o quarto argumento destaca a oposição enfrentada pela coligação política de apoio ao projeto de proteção social em

vigor. Cabe ressaltar que cada um dos diferentes campos da organização da proteção social brasileira – renda, serviços, ações seletivas em prol da equidade– opera arranjos políticos e institucionais próprios, perpassados por apoios, resistências e contradições específicas. Mas também enfrentam disputas políticas comuns em torno do projeto alargado de cidadania social que os acolhe e organiza. A responsabilidade ampliada do Estado no campo social está asentada em projeto redistributivo e equalizador que se desenvolve em um campo de disputas e ao redor de distintas perspectivas de sociabilidade, de igualdade e de equidade. As reações àquele projeto, instauradas tão logo promulgado o texto constitucional que lhes dá sustentação, arrefeceram nos anos 2000, constrangidas pela economia em expansão e a alta legitimidade da coligação política de cunho redistributivista que foi vitoriosa em 2003. Na década de 2010, entretanto, a piora no quadro econômico e a intensificação dos embates político-partidários, fortaleceram aquela oposição. Apesar das sucessivas eleições presidenciais desde 2003 confirmarem maiorias favoráveis aos arranjos redistributivos, posições distintas revigoram-se, concorrendo para a ampliação da tensão política no país, e abrindo nova conjuntura para o debate em torno do perfil da proteção social brasileira.

Para abordar as questões propostas, a primeira seção do artigo apresentará um quadro das atuais provisões do sistema brasileiro de proteção social em suas trajetórias recentes no âmbito da renda, dos serviços de escopo universal e das ações voltadas para a equidade. Na seção seguinte, serão abordadas as tensões enfrentadas no processo de consolidação de políticas sociais inclusivas no contexto de altos níveis de desigualdade social que caracterizam a sociedade brasileira. Os desafios se estendem para além da construção de ofertas universalizadas, envolvendo as possibilidades de conexão entre redistribuição e igualdade no campo das políticas sociais. Por fim, serão apresentadas as considerações finais.

A ESTRUTURAÇÃO DE UMA NOVA MATRIZ PARA A PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

Ao contrário de um significativo número de países latino-americanos, o Brasil, ao final do século XX e início do século XXI, não adotou reformas direcionadas à privatização ou ampliação da participação do mercado nas ofertas sociais, seja no âmbito do seguro social seja dos serviços de saúde, educação ou assistência social. As iniciativas visando favorecer a participação privada no campo das ofertas sociais, em que pese ativas, não foram favorecidas no contexto de reconhecimento alargado de direitos sociais instituído em

1988. Na área social, afirmou-se a responsabilidade do Estado em garantir o acesso amplo a serviços públicos de saúde, de educação (estendido para 4 a 17 anos), de assistência social para os necessitados, além da proteção de renda em casos de inatividade para o exercício do trabalho.

A Constituição de 1988 superou o arranjo corporativo, de inspiração bismarkiana, que marcava o sistema de proteção social brasileiro desde seus primórdios, na década de 1930. A ampliação dos direitos no bojo do reconhecimento de uma cidadania que, para além de política, se desdobrava transbordando para o social, refletiu-se em várias seções do texto constitucional. Destacam-se a flexibilização das regras do seguro social público para a inclusão dos trabalhadores rurais em regime de economia de familiar; a instauração de um Benefício de Prestação Continuada (BPC), de natureza não-contributiva, para todos os idosos e pessoas com deficiência em situação de pobreza;¹ a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) visando o atendimento universal e integral a toda a população; e o reconhecimento da assistência social como política pública, retirando-a do campo da filantropia a que estava historicamente subordinada.

A longa regulamentação dos dispositivos constitucionais por meio de leis complementares e ordinárias, a difícil e incompleta estruturação das bases financeiras do modelo protetivo ali proposto, e a complexa construção institucional realizada desde então para dar corpo aos direitos assegurados são temas que ultrapassam os limites deste artigo. Mas cabe aqui enfatizar que, a partir do texto constitucional, o sistema brasileiro de proteção social transformou-se significativamente, em especial nas políticas públicas identificadas como de seguridade social –saúde, previdência social e assistência social–, além da educação. A Constituição operou ainda em campo inovador do direito e da ação pública, instituindo garantias de proteção às minorias, às mulheres e às crianças. Particularmente relevante foi o inédito reconhecimento do racismo, reconhecido como crime inafiançável, e abrindo as portas à necessidade de ação pública para combater o preconceito e a discriminação racial. As políticas voltadas à promoção da população negra passaram a se estruturar e a compor, juntamente com as áreas de direitos humanos e de igualdade de gênero, um campo novo da ação do Estado. Nesta seção, serão resgatadas as principais características das políticas de proteção social

1 Os benefícios da previdência rural –que garantem ao trabalhador em regime de economia familiar vínculo protetivo mesmo sem exercício da contribuição– assim como do BPC foram vinculados, pela Constituição, ao valor de um salário mínimo, beneficiários urbanos e rurais, homens e mulheres em situação de igualdade.

ao longo dos últimos 25 anos, influenciadas pela constitucionalização dos direitos sociais.

SISTEMA DE GARANTIA DE RENDA EM AMPLIAÇÃO TARDIA

Ao longo das décadas de 1990, mas também dos anos 2000, sucessivas iniciativas ampliaram o potencial inclusivo do seguro contributivo. Os trabalhadores informais urbanos foram beneficiados com progressivos incentivos para a contribuição de autônomos e de outras categorias típicas de baixa remuneração (IPEA, 2010; Guimarães, Constanzi e Ansiliero, 2013). Paralelamente, a inclusão dos trabalhadores da agricultura familiar em regime de contribuição diferenciada e fortemente subsidiados por recursos fiscais pode garantir a quase universalização da proteção social no mundo rural, com relevantes impactos sociais e econômicos (Valadares e Galiza, 2016).

Acompanhando trajetória predominante na região, a partir do início dos anos 2000, o Brasil fez um grande investimento em transferência condicionada de renda e em ações de combate à pobreza. Esta grande ênfase na estratégia de programas de transferência de renda refletiu não apenas projetos minimalistas de Estado social. Ela respondeu ainda à histórica dificuldade de problematizar o tema da pobreza, inclusive nas políticas sociais. No caso brasileiro, mesmo as regras inclusivas da seguridade social acolhidas pelo texto constitucional representavam uma ampliação da responsabilidade pública, mas com ênfase nas situações marcadas pela inatividade como doença e invalidez, velhice e infância, e desemprego. Este quadro foi alterado a emergência do Programa Bolsa Família (PBF), em 2004, que expandiu o sistema de garantia de renda a um público até então não coberto, introduzindo uma proteção a pobreza que independente da condição de inatividade dos beneficiários (Jaccoud, 2009).

A implementação do PBF não implicou em enfraquecimento ou constrangimento das proteções operadas pelos programas contributivos ou pelo BPC. Ao contrário, o adensamento do campo assistencial e a flexibilização das regras de inclusão previdenciária ampliaram a capacidade protetiva do sistema de proteção social. A implementação de pensão não contributiva no valor de um salário mínimo a todos os idosos e pessoas com deficiência em situação de pobreza garantida pelo BPC, incorporou mais 4,4 milhões de beneficiários (MDS, 2014). Estes se somam aos 26,9 milhões beneficiários do seguro contributivo sob responsabilidade do Ministério da Previdência Social, dos quais 17,8 milhões na área urbana (regime de repartição simples) e 9,1 milhões na área rural (MPS, 2014). A criação do PBF deu novo caráter e amplitude à vertente não contributiva do sistema de garantia de

renda. Em uma década, a transferência condicionada a famílias em situação de pobreza alcançou de forma quase permanente mais 14 milhões de famílias (MDS, 2014).²

Os benefícios assistenciais romperam, assim, com uma tradição exclusivamente securitária da proteção social no âmbito da renda. A intervenção estatal ampliou-se ultrapassando os limites dos riscos relacionados ao mundo e ao exercício do trabalho assalariado, contemplando também a condição de pobreza, associada ou não à inatividade. O BPC tem como finalidade assegurar acesso à renda para aqueles incapacitados para o trabalho seja pela idade avançada seja por deficiência. O PBF tem natureza distinta: seu público, de famílias pobres, não se caracteriza pela ausência de vínculo potencial com o mercado do trabalho; ao contrário, são famílias cujos membros adultos estão majoritariamente em idade laboral e, em percentuais expressivos, participantes do mundo do trabalho e largamente inseridos em atividades precárias, geradoras de renda incerta e/ou insuficiente (Jaccoud, 2009).

É certo que os programas focalizados de renda têm sido objeto de críticas. Estudos comparados entre os países desenvolvidos tem questionado o impacto de políticas seletivas dirigidas aos mais pobres. Korpi e Palme (1998), em reconhecida tese, identificam um “paradoxo da redistribuição” ao observarem uma menor efetividade distributiva dos programas focalizados de renda, marcados por pouca generosidade, estigmatização dos beneficiários e baixo apoio político. As ofertas universais, ao contrário, favorecidas por orçamentos e benefícios mais expressivos, gerariam impacto mais efetivo na escala da desigualdade.

Estudos mais recentes vêm, contudo, questionando as relações gerais estabelecidas pela literatura entre focalização, universalismo e redistribuição, relativizando aquelas conclusões e reconhecendo potenciais impactos distributivo de programas seletivos em certos contextos (Marx, Salanauskaite e Verbist, 2013). Em geral, o caso da América Latina se presta mal a estas comparações, seja devido à cobertura parcial alcançada pelos benefícios contributivos, seja pela extensão da população em situação de pobreza, efetiva ou potencial

2 Entre as características do pbf cabe lembrar que o programa não estipula prazo máximo para recebimento do benefício, este podendo ser pago enquanto persistir a situação de insuficiência de renda da família. Em que pese o uso do critério de inclusão ser a autodeclaração de renda, o programa vem sendo reconhecido por sua boa focalização. Outra característica relevante é o fato de operar, desde 2013, sem limite máximo de membros da família beneficiários, e com a garantia de que cada família receba, no mínimo, um valor per capita de R\$ 85,00. O valor médio do benefício do PBF em julho de 2016 era de R\$ 182,31 (MDS, 2016).

beneficiária de programas focalizados. Mas a trajetória de região pode trazer algumas contribuições a este debate.

O caso brasileiro aponta para o potencial distributivo de programas não contributivos –pensões e transferências de renda– voltados para os mais pobres. O PBF abre a possibilidade de reconhecimento de um direito a uma renda mínima,³ com impacto igualmente relevante. Em contextos de alta desigualdade, os programas seletivos proporcionam uma efetiva integração de segmentos desprotegidos, geralmente inseridos em espaços precarizados do mercado de trabalho. Mas a expansão da oferta pública no campo da renda e a ampliação de seu impacto distributivo passaram também pelos demais benefícios voltados a enfrentar as situações de pobreza, assim como pelos benéficos contributivos. De fato, o PBF é parte de um sistema de seguridade social que acolheu arranjos institucionais diferenciados - seguro social com cotizações obrigatórias em diferentes modalidades, pensões não contributivas e transferências de renda, mas orientados para a inclusão. Apesar de atender a objetivos e a princípios distributivos e distintos, estes diferentes programas e ações são capazes de, separadamente ou em conjunto, apresentar impactos redistributivos positivos.

Esta capacidade distributiva é dependente das regras de cobertura e dos valores de transferência. A consolidação do campo da garantia de renda na proteção social brasileira ancorou-se em firmes mecanismos regulatórios, de base constitucional, que vinculam o piso dos benefícios dos inativos (aposentadorias e pensões não-contributivas) ao salário mínimo. A política de valorização real salário-mínimo, levada a cabo a partir de 2003, havia promovido um aumento de 55,89 % em termos reais até 2010 (Souen, 2013: 103), repercutindo no valor destes benefícios e na ampliação do seu impacto distributivo em especial.⁴ Apenas o PBF permaneceu sem regime legal de valorização periódica do valor dos benefícios ou de atualização das linhas de pobreza que dão acesso ao programa.

São vários os estudos que buscaram avaliar os impactos distributivos destes programas. Castro (2013) destaca a crescente participação dos programas públicos na renda das famílias: enquanto em 1989, cerca de 9,5 % da renda das famílias brasileiras tinha origem nas transferências operadas pelas políticas públicas, em 2008 este

3 Em 2012, a criação do chamado “Benefício de Superação da Extrema Pobreza” visando cobrir o hiato de renda de até R\$ 70,00 (hoje R\$ 85,00) permitiu ao PBF operar também com uma linha de renda mínima. Ver a respeito Falcão e Costa (2014).

4 Em 2014, o Brasil a extrema pobreza entre os idosos de 65 anos ou mais era inferior a 1 %, e somente 8,7 % viviam com renda abaixo de ½ salário mínimo (Ipea, 2015).

percentual chegava 19,3 %.⁵ O impacto do gasto social na redução da desigualdade também é avaliado nesse estudo, que estima uma contribuição positiva para redução de índice de Gini dos programas no campo da renda (previdência social, BPC e PBF).

Contudo, os impactos redistributivos positivos são enfraquecidos pela carga tributária regressiva (Silveira et al, 2011). Outras dificuldades vêm sendo enfrentados neste campo da proteção social. O esforço de operar as prestações de aposentadorias e pensões a partir de um regime de financiamento misto –com fontes contributivas e recursos fiscais por meio de subsídios– pressiona não apenas o orçamento, mas as bases de legitimação da política social. Ao fazerem crescer as demandas por financiamento público, promovem a ampliação do embate em torno do fundo público e suas prioridades. De outro lado, o crescimento dos benefícios não contributivos aos segmentos mais vulneráveis questiona os patamares de solidariedade dos setores médios, em especial quando deslocados da comprovação de invalidez. Em sociedades muito desiguais, e como observou-se no Brasil recente, a histórica naturalização da desigualdade reforça as suspeitas morais dirigidas aos mais pobres, principalmente à população em idade ativa e em condições para o trabalho (Jaccoud, 2013).

A BUSCA DA UNIVERSALIZAÇÃO DAS OFERTAS DE SERVIÇOS

A agenda universalista vem organizando o desenho da proteção social brasileira no campo dos serviços. A Constituição de 1988 acolheu o caminho da garantia de provisão pública universal com patamares de desmercadorização que não se limitam a pacotes de serviços básicos, mas se estende ao conjunto amplo dos serviços de saúde, educação e assistência social. Esta opção teve relevantes repercussões institucionais e políticas, promovendo ampliação expressiva da cobertura por meio de redes de ofertas crescentes em equipamentos públicos e em recursos humanos e financeiros. Entre os enormes desafios institucionais que o paradigma ampliado de direitos sociais impôs, destaca-se o de operar em patamares de universalidade e de uniformidade sob gestão fortemente descentralizada.⁶

5 Estimativa para o ano de 2000 indica que na França, a renda originária nos programas públicos representam cerca de 30 % da renda média das famílias, sendo que para o primeiro decil de renda, ela alcança 80 % (Piketty, 2015: 8-9).

6 No Brasil a Constituição reconhece como entes federados a União, os Estado (27) e os Municípios (5.570), dotados de autonomia administrativa e política. Sobre o federalismo brasileiro e seu impacto nas políticas sociais (Arretche, 2012).

Mobilizando cerca de 40 % do gasto público social,⁷ os serviços sociais no âmbito da saúde, educação e assistência social estão sob responsabilidade partilhada dos três níveis de governo. Contam com financiamento compartilhado e uma organização institucional complexa que articula os níveis de governo em sistemas únicos (saúde, assistência social) ou em regime de colaboração (educação), visando assegurar ofertas permanentes e sob certos padrões mínimos e progressivos de qualidade.⁸ O caminho percorrido levou à constituição do Sistema Único de Saúde, SUS; do Sistema Único de Assistência Social, SUAS e de esforços de aprimoramento da colaboração federativa na educação visando a adoção de um sistema nacional.

Entre as inovações institucionais realizadas, destaca-se a vinculação de recursos para as políticas de saúde e de educação, estabelecendo um percentual mínimo de gastos obrigatórios frente às receitas dos três níveis de governo.⁹ A vinculação foi acompanhada pela implementação de fundos setoriais que sustentam o gasto nos três níveis de governo.¹⁰ Para além da construção das instâncias participativas,

7 Segundo Castro (2013), o gasto público social representou, em 2010, 25,2 % do PIB brasileiro, sendo que deste total 51,9 % se destinam a transferências monetárias (onde foram incluídas as aposentadorias e pensões para funcionários públicos), 43,4 % e 4,7 % em gastos administrativos. No setor dos serviços, Castro inclui habitação e saneamento, trabalho e cultura, representando, contudo, menos de 2 % do gasto público social.

8 O Sistema Único de Saúde (SUS) é responsável exclusivo pelo atendimento de mais de 75 por cento da população brasileira, tendo ampliado o acesso às ofertas de serviços, com destaque à vacinação e vigilância epidemiológica, oferta de atenção primária e acesso à medicamentos básicos. Destaca-se o Programa Saúde da Família, cujas Equipes de Saúde da Família (ESF) privilegiam o acompanhamento das famílias e o atendimento direto, assim como o encaminhamento a redes públicas de média e alta complexidade, também crescentes. Na educação, o alcance da universalização do acesso ao ensino fundamental (de 9 anos de duração) e o rápido progresso no ensino médio (de 3 anos de duração) vem permitindo o deslocamento do debate para a qualidade das ofertas. Na assistência social, em uma década, unidades públicas implantaram-se em praticamente todos os municípios do país, operando um conjunto de serviços tipificados em normativa para enfrentar situações de vulnerabilidades e violações de direito que até então não contavam com a ação protetiva do Estado (IPEA, 2010; 2015).

9 Na educação, os municípios e os Estados devem gastar um mínimo de 25 % de suas receitas com recursos que podem ser compensados com complementações federais, caso este percentual de gasto não atinja um valor mínimo de custo-aluno fixado; o gasto mínimo da União está fixado em de 18 %. Na saúde, os municípios devem investir no mínimo 15 % de suas receitas, os Estados 12 %, e o gasto da União deve variar de acordo com o crescimento do PIB.

10 Com exceção da previdência contributiva, a proteção social no Brasil está financiada com recursos provenientes de arrecadação fiscal. Não há um fundo único de proteção social ou das políticas sociais; fundos setoriais operam em nível nacional,

a estruturação dos sistemas únicos de saúde e de assistência social trouxe nova institucionalidade nos processos decisórios. A criação de comissões tripartites, onde tem assento representantes dos gestores das três esferas de governo, vêm se consolidando como espaços deliberativos estratégicos das políticas sociais (Machado e Palotti, 2015).

O Sistema Único de Saúde (sus), previsto no texto constitucional e pioneiro nesta trajetória, vem avançando em sua implementação desde o início da década de 1990 (Piola e Vianna, 2009). Assentado na transferência de recursos automática e periódica (não dependentes de convênios ou outros instrumentos de repasses de natureza descontínua e/ou discricionária) entre níveis de governo, o sus vem progressivamente aprimorando a relação entre os níveis de governo por meio da Comissão Intergestora Tripartite (CIT). Composta por representantes do Ministério da Saúde (MS), de Secretários Estaduais de Saúde e de Secretários Municipais de Saúde, a CIT é o principal foro da gestão do sistema de saúde (Menicucci, 2014).

Nos passos do sus, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) começou a operar em 2005, após a aprovação da chamada Norma Operacional Básica (NOB)-SUAS pelo Conselho Nacional de Assistência Social (Ipea, 2010). O SUAS teve como objetivo a institucionalização da política pública de assistência social em todo o território nacional sob a base de ofertas contínuas e uniformes. Para afirmar-se como responsabilidade pública, a área da assistência social procurou não apenas ganhar institucionalidade e superar as iniciativas fragmentadas, voluntaristas e improvisadas, mas ainda ultrapassar um quadro histórico marcado por uma prática e uma cultura políticas da caridade, clientelismo, patrimonialismo e filantropia. A estruturação do SUAS vem ocorrendo em ritmo extremamente rápido. Nesta última década, expandiram-se os equipamentos, recursos, serviços e benefícios, crescendo a oferta e o acesso às atenções e proteções da assistência social. Todo este processo organizou-se e legitimou-se por meio das negociações federativas ocorridas no âmbito da CIT e mobilizando gestores municipais, estaduais e federais da assistência social.

Na educação, o reconhecimento, pelo texto constitucional, de coexistência de sistemas de ensino autônomos na União, nos estados e nos municípios, promoveu um arranjo federativo diferenciado, baseado na ideia de regime de colaboração entre os sistemas.¹¹ Mas

estadual e municipal para o financiamento de seus serviços no território, e preveem repasses para os entes federados responsáveis pela execução das ofertas. São exemplos de fundos setoriais o FNS (Fundo Nacional de Saúde), FNAS (Fundo Nacional de Assistência Social), Fundeb (Fundo Nacional de Educação Básica).

11 A grande maioria das matrículas na educação fundamental é efetivada pela rede

as dificuldades deste modelo suscitaram a elaboração de proposta de criação do Sistema Nacional de Educação (SNE). Várias sugestões vêm sendo apresentadas ao debate público para estruturação do SNE (MEC, 2015). Contudo, a ausência de instância de negociação federativa; a desigualdade entre os entes federados no que se refere a capacidade financeira, ofertas e resultados; a fragmentação das iniciativas federais voltadas aos municípios; e a longa vivência de autonomia dos entes federados na política de educação, vem dificultando esta construção.

De modo geral, esforços de integração entre níveis de governo tem se refletido, nas três políticas, na adoção de um conjunto de instrumentos normativos e institucionais, referentes à definição de responsabilidades, pactuação de prioridades, planejamento e monitoramento da gestão e suas ofertas, além de engenharias de financiamento favoráveis à cooperação e coordenação. Este movimento reflete o acolhimento constitucional de direitos sociais em educação, saúde e assistência social, expressando compromissos tanto com patamares mínimos de bem-estar com o enfrentamento das desigualdades sociais e territoriais em acesso a bens e serviços públicos. A construção legal e institucional avançou, após um período de indefinições (Arretche, 2004), na direção de sistemas descentralizados, mas coordenados em nível nacional. Este processo foi orientado pela aprovação, em cada uma das áreas, de políticas nacionais, submetendo a autonomia dos níveis de governo a objetivos comuns. A implantação de instituições de deliberação intergovernamentais responde, assim, à opção pelo estabelecimento de diretrizes e metas nacionais, em uma clara reação aos padrões de desigualdade regionais e territoriais que marcam o país.

O federalismo implica em solidariedade e redistribuição entre as unidades federadas, tão mais exigentes quando mais descentralizado é o sistema e mais desiguais os entes que o integram. Ambas, solidariedade e redistribuição, também dão sustentação à expansão de políticas sociais assentadas no princípio do direito social e nas exigências de uniformidade com relação às garantias instituídas (padrões mínimos ofertados a todos e alcançados por todos). O movimento é exigente em capacidade normativa e redistributiva do governo federal, assim como em coordenação das ações dos níveis de governo. O aprimoramento dos recursos e instrumentos legais e institucionais de coordenação federativa nas políticas sociais brasileiras tem sido constantemente aprimorado, e avaliado positivamente. Arretche, Fusaro e

pública (85 %), sendo que 55 % pelos sistemas municipais, e 30 % pelos estaduais (dados de 2012, Ministério da Educação).

Gomes (2012), analisando os casos das políticas de educação e saúde, concluem que a ampliação da coordenação e redistribuição de recursos entre níveis de governo tem impactado positivamente na redução das desigualdades no gasto entre os Estados e entre os municípios brasileiros, assim como na melhoria dos resultados destas políticas.

A estruturação de três grandes sistemas nacionais de políticas sociais vem sendo sistematicamente acompanhados e avaliados acumulando-se evidências sobre a ampliação das ofertas e melhoria dos resultados e dos impactos redistributivos destes serviços (Ipea, 2010 e seguintes). Contudo, para além dos avanços, expressivos os desafios políticos, institucionais e financeiros têm emergido no processo de produção de políticas sociais de ofertas massivas num contexto de descentralização e desequilíbrios federativos. O quadro de governança dos sistemas ainda é precário, com fragmentação das iniciativas, burocratização, baixa eficiência da gestão e corporativismo de categorias profissionais (Campos, 2008). As dificuldades de financiamento são expressivas, e se cruzam com o alto patamar de gasto privado observado, em especial, no campo da saúde (Piola et al., 2013).¹² Neste setor, o crescimento do mercado privado de serviços tem ocorrido por vetores diversos: os planos de saúde (contando inclusive com subsídios públicos por meio de isenções e desonerações fiscais), oferta de medicamentos, além de participação nos serviços do SUS, via conveniamento de entidades com e sem fins lucrativos.¹³ Na assistência social, onde a mercadorização se apresenta como um risco menor, outras dificuldades podem ser lembradas. No âmbito político, o SUS ainda encontra resistências de elites políticas pouco interessadas em arranjos sistêmicos que esvaziam as identidades político-partidárias da gestão compensatória do social. É fato que estas resistências pouco têm constrangido os compromissos nacionais de longo prazo instituídos nos espaços de pactuação e que vem provocando ampliação contínua nas ofertas e na institucionalidade da política. O sentido desta ampliação, entretanto, também se encontra em disputa, com adensamento das propostas voltadas ao controle e moralização da população pobre.

12 O gasto público no Brasil é considerado baixo para operar um sistema de cobertura universal e atendimento integral. “Esse gasto foi estimado em 3,8 % do PIB em 2009 [...] Em 2007, o gasto público com saúde foi responsável por 42 % dos recursos aplicados em saúde, enquanto nos países da OCDE, a participação do gasto público no financiamento do sistema representa, em média, 70 % da despesa total” (Piola et al., 2013: 21).

13 Sobre a presença do setor privado na educação superior e a tendência atual de reconcentração da oferta em torno de grandes grupos empresariais (Corbucci, Kubota e Meira, 2016).

Em que pese as dificuldades, a universalização dos serviços à toda a população, indiferente das desigualdades de partida ou de origem vem se ampliando, e parece configurar o arranjo mais adequado para alcançar melhores resultados distributivos. A igualdade pela via da universalização das ofertas apresenta-se também aqui como paradigma central. Mas novamente a experiência brasileira sugere a sua insuficiência em contexto de alta desigualdade. A trajetória da universalidade visando a reversão de desigualdades depende da adoção de padrões progressivos de qualidade das ofertas públicas, mas com redução persistente das diferenças entre os grupos socioeconômicos. Contudo, a desigualdade opera também para dentro do Estado, promovendo iniquidades de acesso por públicos e territórios, aportes de menor qualidade para determinados e obstáculos para permanência nos serviços. Alcançar resultados indiferentes à origem e condições sociais da população ainda se mantém como um dos mais expressivos desafios da construção das políticas de escopo universalista no Brasil.

AÇÕES VOLTADAS À EQUIDADE

Da mesma forma que no âmbito da renda e dos serviços de escopo universal, o terreno das políticas sociais para públicos específicos vem sendo adensado no Brasil desde o final do século XX. Duas vertentes ganharam relevância: de um lado, ações voltadas ao público caracterizado por sua condição de pobreza e, de outro, a promoção e defesa da população negra em seu enfrentamento aos constrangimentos de acesso à direitos e oportunidades (Jaccoud, 2013). Trata-se, nos dois casos, de dar curso a políticas públicas que possam enfrentar processos históricos de subalternização e promover demandas específicas por igualdade. Em que pese os desafios comuns, as estratégias de combate à pobreza e as iniciativas voltadas ao enfrentamento da discriminação e à promoção da igualdade racial mantiveram-se apartadas. É verdade que são agendas distintas, não estando a questão racial reduzida a reflexo da condição de pobreza da população negra. Mas certamente tal distancia também pode ser creditada ao limitado avanço observado no debate político em torno dos temas da reprodução da desigualdade e subalternidade social, onde o racismo joga papel central.

A emergência da agenda da pobreza foi influenciada no Brasil, como em toda a América Latina, por comunidades epistêmicas e organismos internacionais que partilhavam uma concepção minimalista de proteção social. Contudo, o processo de formação dos Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTRC) nos diversos contextos nacionais está longe de consolidar experiências ho-

mogêneas (Chechini, 2013). No caso brasileiro, como já referido, a implementação do PBF ocorreu em um contexto de adensada institucionalidade das políticas sociais, o que influenciou tanto na trajetória institucional do programa como no papel que ele cumpre naquele regime de proteção social.

De igual maneira, a operacionalização das condicionalidades ganhou diferenças relevantes. No Brasil, a orientação universalista das ofertas educação e saúde provocou, em um primeiro momento, forte reação ao instituto das condicionalidades, sendo o seu possível impacto punitivo entendido como instrumento de constrangimento de acesso aos direitos constitucionais. A gestão das condicionalidades fortaleceu, progressivamente, o reconhecimento de vulnerabilidades e a busca de identificação de situações exigentes de atenção por parte do poder público.¹⁴ Este processo também permitiu ampliar a visibilidade das diferenças de acesso ou de trânsito para dentro das políticas setoriais. Em que pese a contínua expansão de ofertas da educação e saúde, a equalização do atendimento para estes segmentos encontra, sistematicamente, constrangimentos e diferenciações em todos os níveis de atenções, como claramente revelado nos indicadores sociais de acesso por nível de renda (Ipea, 2010).

O processamento da agenda de combate à pobreza reforçou a busca por maior integração entre as ofertas setoriais. A resposta foi dada pela criação do Programa Brasil sem Miséria (BSM), implementado entre 2011 e 2014. O BSM procurou promover o acesso das populações mais pobres às políticas sociais e ao mercado de trabalho. No âmbito dos serviços, avanços significativos foram realizados na ampliação de atendimento em creches das crianças de 0 a 3 anos e em contra-turno escolar no caso da educação fundamental, atividades às quais as beneficiárias do PBF têm menor acesso.¹⁵ As ações voltadas à melhoria da inserção no mercado de trabalho foram marcadas por ampliação de serviços de assistência técnica rural e apoio

14 Com a Portaria nº 251 (dezembro de 2012) do MDS aprofunda-se o compromisso de atendimento destas famílias pelos serviços socioassistenciais com o reconhecimento de que o descumprimento das condicionalidades de saúde e de educação seriam um dos mais expressivos indicadores de vulnerabilidade social. Sobre o assunto, ver Ximenes (2014).

15 Visando reverter a baixa taxa de acesso à creche das crianças de famílias beneficiárias do PBF, o BSM adotou incentivos financeiros aos municípios para ampliação de vagas para aquele público. O objetivo era de ampliar o acesso destas crianças para patamares similares à média nacional. No caso do contra-turno escolar, o objetivo era reverter o quadro onde apenas uma minoria das escolas que aderiam ao programa de extensão das atividades escolares eram escolas com maioria de alunos de famílias beneficiárias do PBF (Campello, et al., 2014).

à comercialização para a agricultura familiar (Romano, Campolina, Menezes, 2013). No caso das ofertas de formação profissional para os trabalhadores urbanos, campo tradicionalmente marcado pela descontinuidade e baixa efetividade, as iniciativas foram adensadas (Montagner e Muller, 2015). Em que pese as dificuldades em termos institucionais e intergovernamentais, avanços em instrumentos de monitoramento e espaços de articulação também foram efetivados, especialmente a nível federal.

A agenda de combate ao racismo e promoção da igualdade racial, por sua vez, encontrou dificuldades bem mais expressivas para se impor. As iniciativas de políticas públicas neste campo ainda podem ser caracterizadas como restritas, marcadas por descontinuidades, carência de recursos e de institucionalidade (Ipea, 2010; 2015). Cabe destacar, entretanto, que se limitações institucionais têm comprometido os resultados das ações, o impacto político e social da afirmação desta pauta pelo Estado não deve ser minimizado. Ele fortaleceu o processo de desnaturalização da hierarquia racial levado a cabo pelas denúncias do movimento social negro e pela intensificação dos debates em torno da necessidade de ações de equalização de oportunidades. As experiências bem-sucedidas em programas públicos, em especial da instituição de cotas raciais para ingresso em universidades, também tiveram papel importante neste processo (Theodoro, 2008).

A agenda racial desenvolvida pelo governo federal, em especial com a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), vinculada à Presidência da República, teve o mérito de ressaltar a especificidade e a relevância do racismo no processo de reprodução da desigualdade social brasileira. Como já amplamente reconhecido, a discriminação racial influencia diretamente na ordem da distribuição do prestígio e privilégios sociais, no acesso a oportunidades e na naturalização da subalternidade expressa pela pobreza e a desigualdade social. Em sentido contrário, a presença majoritária de grupos étnico-raciais entre os mais pobres reforça estereótipos raciais (negativos para os negros e positivos para os brancos), naturalizando o próprio racismo.

As dificuldades de implementar essa agenda, seja no que se refere à institucionalização da política seja à ampliação das ofertas, diz respeito, prioritariamente, às resistências políticas e ideológicas que ela enfrenta. As ações voltadas à promoção da igualdade racial confrontam, mais diretamente do que qualquer outro campo da política social, as dinâmicas responsáveis pela naturalização da desigualdade, com destaque para o mito da meritocracia. Como destacou Rosanvallon (2011), o acesso a oportunidades e patamares de bem-estar associados ao esforço e ao talento individual são

pilares das leituras conservadoras sobre a modernidade, desenvolvidas desde o século XVIII. Em certas conjunturas, a valorização da autonomia e da responsabilidade pessoal associadas ao empenho e ao mérito, foram vinculados a variáveis comportamentais ou hereditárias –no limite, genéticas– vinculadas à habilidade e à virtude. A desigualdade, assim percebida, seria social em seu impacto, mas não em suas origens. Seu enfrentamento passaria, sobretudo, por ações voltadas à responsabilização e moralização dos indivíduos, quando não ao seu controle e repressão.

O racismo assenta-se, assim, em uma economia da distinção, e opera com elementos estratégicos na dinâmica da reprodução da desigualdade e de sua legitimação. A constância dos julgamentos morais face aos beneficiários do Bolsa Família, sobretudo nas recorrentes acusações de “aproveitamento” dos programas sociais, também reflete a forte presença de uma leitura da vida social ancorada na diferenciação. Reflete, de igual forma, a tensão produzida pelo princípio do mérito para a legitimação das políticas sociais, atuando na desqualificação tanto de ações públicas para a equidade como de seus beneficiários. Enfrentar tais crítica implica em ampliar o debate público sobre os princípios da igualdade e os efeitos deletérios das desigualdades. Este movimento ganhou corpo com o processo de redemocratização e se sustentou em esforços importantes de movimentos sociais pela ampliação de cidadania. Defrontou-se, contudo, com duras resistências.

APRENDIZADOS SOBRE UNIVERSALIDADE EM CONTEXTO DE ALTA DESIGUALDADE

Como destacam Esping-Andersen e Myles (2009), o Estado de Bem-Estar gera redistribuição, mas não necessariamente mais igualdade. São diferentes os impactos distributivos possíveis –como entre trabalhadores ativos e inativos ou entre indivíduos ao largo do ciclo de vida–, e podem incidir pouco sobre os níveis de pobreza ou as disparidades de bem-estar. Desta forma, para a redução da desigualdade, ganham relevância tanto questões institucionais, referentes aos arranjos e mecanismos de redistribuição, como questões políticas, relativas aos patamares de solidariedade e às coligações que as sustentam.

Para implementar políticas sociais pró-igualdade em países marcados por altos níveis de desigualdade social, as dificuldades ultrapassam o campo das trajetórias institucionais e políticas e atravessam o campo das dinâmicas sociais. O tratamento dado a segmentos marcados por estigmas de raça ou pobreza oferece bons exemplos. Como já destacado, a agenda da focalização pode aumentar a cobertura a estes grupos, mas também ampliar a desigualdade. Os riscos que acompa-

nam a universalização das ofertas são igualmente expressivos em contextos de alta desigualdade. Mesmo quando universais, as ofertas públicas para estes públicos enfrentam a ameaça permanente da diferenciação e desqualificação, afetando padrões de qualidade e mantendo reduzida a capacidade de compensar as desigualdades de origem em resultados favoráveis à igualdade.

A literatura tem chamado a atenção sobre o impacto dos sistemas de proteção social sobre a estrutura social, hierarquias e desigualdade. Como enfatiza Esping-Andersen (1990), enquanto os regimes corporatistas expressam uma resposta conservadora à individualização e fragmentação provocados pela industrialização. O universalismo, em especial quando tensionado por demandas sociais e projetos políticos de extensão de direitos, pode avançar equalizando posições e propondo patamares de igualdade e solidariedade. A referência aos direitos sociais pressupõe também superar uma dualização entre as camadas médias e altas e a classe trabalhadora. No Brasil, onde o assalariamento não organizou majoritariamente o mercado de trabalho, o universalismo implica ainda em superar clivagens que subordinam camadas sociais extensas marcadas pela incorporação precária ao mercado, fracamente organizadas, e estigmatizadas pelo racismo e pela racialização das desigualdades.

A pauta da desigualdade nas políticas sociais parece, assim, dependente de um duplo compromisso: recusar a proposta de dualização das ofertas sociais, e incluir metas específicas voltadas à garantir acesso, efetividade e resolutividade da ação pública junto a públicos marcados por expressivas desigualdades. Observa-se ganhos em operar com gramáticas diferenciadas, mas complementares e integradas, de reconhecimento e princípios de justiça. O avanço no enfrentamento da desigualdade parece depender, neste contexto, tanto da afirmação das políticas universais, como de instrumentos e políticas específicas voltadas a condições particulares de desigualdade. Ou seja, afirmar o princípio da universalidade, utilizando-se, complementarmente, de ações e políticas voltadas à equidade. Estas se apresentam como imprescindíveis para reverter patamares de desigualdade expressivos, naturalizados por processos sociais e legitimados por ideologias que esvaziam a cidadania de seu conteúdo de “realinhamento de classe, gênero e raça” (Holston, 2013: 40).

Para ampliar o impacto redistributivo em renda, mas também em oportunidades e oferta de bem-estar, as políticas públicas dependem ainda de processos de gestão, instrumentos de planejamento e coordenação. Isto inclui desenvolver institucionalidades capazes de gerar volumes e fluxos de recursos, estabelecer pactos de prioridades acoplados a ferramentas de monitoramento, e criar instâncias de

coordenação de processos decisórios entre políticas e entre níveis de governo. Inclui igualmente a capacidade de identificar e intervir junto aos mecanismos que alimentam a reprodução das desigualdades dentro das próprias políticas sociais.

A consistência do impacto distributivo das políticas sociais reflete a solidez das instituições de proteção social, mas também sua integração com regimes de crescimento econômico. Os sistemas de proteção social impactam na configuração do mercado interno, na ampliação de consumo das famílias e na demanda agregada. No caso brasileiro, os multiplicadores de renda das políticas sociais foram estudados por Mostafa, Souza e Vaz (2010), que estimaram um incremento de 1,85 % na renda das famílias e em um crescimento de 1,37 % do PIB em cada 1 % de crescimento do gasto social no PIB. O gasto social impacta no PIB também como investimento público social, e alimenta, pelo efeito de vazamentos, o próprio sistema tributário nacional. No caso brasileiro, estimou-se que 56 % do gasto social estaria retornando ao Estado na forma de impostos e contribuições sociais.

Em que pese os ganhos econômicos, a capacidade de preservar e ampliar os mecanismos distributivos tem estado em permanente ameaça. As garantias constitucionais vêm enfrentando reclamos cada vez mais fortes por restrição da responsabilidade pública no campo social e dos deveres fiscais a ela associados, ameaçando não apenas as possibilidades de avanço, mas a própria manutenção do modelo em vigor. O debate ganha aqui dimensões distintas. Enfatiza-se a incapacidade do Estado brasileiro continuar sustentando a sua rede de serviços, mesmo em contextos de crescimento econômico. Isto decorreria não somente do aumento constante das demandas, mas do fato de que as políticas sociais se tornariam cada vez mais caras “à medida que os níveis básicos de atendimento são atingidos” (Bacha e Schwartzman, 2011: 2). A ampliação do gasto social colocaria em perigo as contas públicas e a inflação. Para além do “realismo orçamentário”, tal diagnóstico aponta a incapacidade da gestão do setor público em operar políticas cada vez mais complexas. A prioridade aos mais pobres se fortaleceria, ao mesmo tempo em que se observa um deslocamento do debate social para o campo econômico, expresso com clareza em um diagnóstico que sustenta que o crescimento da classe média permitirá a potencialização do mercado nas ofertas sociais, reduzindo a necessidade da ação do Estado (Bartelt, 2013).

Os esforços em fazer retroagir as garantias constitucionais asseguradas em 1988 foram significativamente intensificados.¹⁶ Iniciativas

16 As eleições de 2014, que terminaram com a 4ª vitória sucessiva do candidato Partido dos Trabalhadores, foi objeto de ampla contestação dos setores derrotados,

tomadas no campo da saúde podem exemplificar o processo em curso. Como já citado, a determinação constitucional de universalização do acesso em saúde implicou na substituição do seguro social público pelo SUS para o acesso serviços médico-hospitalares. Contudo, a demanda por seguro social privado ampliou-se, em especial na forma de seguros coletivos por empresa e de proteção aos setores médios. A demanda por este mercado tem promovido pressões crescentemente agressivas por parte de empresas privadas e do mercado financeiro nacional e internacional. A crise política dos últimos meses não amenizou tais pressões, mas, ao contrário, parece fortalecê-las, com exemplifica o anúncio de novos incentivos aos seguros privados para que, inspirados no modelo mexicano, atendam aos segmentos populares.¹⁷ É um ataque direto desferido ao SUS pelo governo federal, mobilizando a oposição de inúmeros atores sociais.

Após uma trajetória de quase três décadas, vê-se que longe de revelar uma convergência sobre a relevância de sistema de proteção social, o debate atual vem mobilizado com mais vigor os setores que se opõe aos mecanismos de redistribuição mobilizados pelo SUS, a previdência rural, o BPC e mesmo o PBF. Os benefícios contributivos e não contributivos cuja base está vinculada ao salário mínimo nacional tem recebido ataques cada vez mais frontais pelos que pleiteiam a redução do gasto social brasileiro.¹⁸ E se desde os anos 1980 parecia superada, no Brasil, a ideia de que o desenvolvimento econômico seria o instrumento privilegiado para redução da pobreza e da desigualdade, hoje a mitologia do crescimento ressurgue com força,¹⁹ abafando até mesmo a defesa do princípio de igualdade de oportunidades, seja no debate político-parlamentar seja no debate público promovido pelos principais veículos de informação.

Esta disputa também expressa tensões advindas da relação entre proteção social e dinâmica econômica. Para além das dificuldades inerentes às conjunturas de menor crescimento, uma articulação mais

tendo como consequência a abertura de um processo de impeachment da presidente eleita, Dilma Rousseff.

17 O Ministério da Saúde instituiu, em portaria de 4 de agosto de 2016, um grupo de trabalho para apresentar proposta para criação de planos de saúde populares, que serão autorizados a oferecerem um cardápio limitado de serviços.

18 As propostas de alteração da proteção social têm se sucedido, como exemplificam os estudos para a desvinculação do valor do BPC e pensões do salário mínimo, assim como os projetos de lei tramitando no Congresso Nacional visando a redução do gasto público social, a desregulamentação das relações de trabalho e alterações da lei do salário mínimo.

19 Um bom exemplo está no argumento de que crescer ou distribuir pouco importa (Baumgarten, 2014).

virtuosa entre o arranjo de proteção social e a política econômica mostra-se particularmente difícil numa economia em franco processo de desindustrialização e sob dominância cada vez mais direta do capital financeiro. Na perspectiva da atual matriz de proteção social brasileira, requer-se uma estratégia de crescimento econômico que promova a elevação da produtividade de segmentos da força de trabalho historicamente excluídos dos mercados estruturados, em especial os trabalhadores rurais de economia familiar e os trabalhadores informais urbanos (Delgado e Theodoro, 2009). Estes, contudo, tem estado afastados do debate em curso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo pretendeu levantar algumas questões a partir da experiência brasileira recente em busca da consolidação de um regime inclusivo de proteção social. Destacou a ampliação das ofertas nos três campos de políticas que vem estruturando as ofertas da proteção social brasileira –garantia de renda, serviços universais e políticas para públicos específicos–. Discutindo o processo de adensamento da institucionalidade destas políticas, pode-se observar: (i) o impacto positivo da combinação de mecanismos contributivos e não contributivos na expansão da proteção social em contexto marcado por mercado de trabalho segmentado e excludente; (ii) a relevância estratégica, em sociedades muito desiguais, da combinação política universais com ações para equidade; e (iii) a importância da construção institucional e dos instrumentos de coordenação intergovernamental para alcançar resultados consistentes em políticas sociais.

O estudo apontou ainda dificuldades observadas na consolidação de um projeto ampliado de proteção social quando submetido a fortes pressões em seu papel de mediação conflito distributivo. De fato, a literatura tem se perguntado em que medida os contextos de altos níveis de desigualdade impactam em maiores demandas por redistribuição e em ações mais efetivas em prol da igualdade. A resposta não é inívoa, sabendo-se que maior aceitação e tolerância com a desigualdade pode favorecer menor potencial de ação coletiva voltada à igualdade. A experiência brasileira revela um significativo esforço de responder às demandas por redistribuição com promoção de políticas públicas. Mas revela também dificuldades expressivas em alterar as dinâmicas institucionais e sociais favoráveis à desigualdade. De um lado, as desigualdades impactam nas políticas sociais, podendo reduzir sua efetividade em pelo menos três frentes: ao perpassarem o contexto social e econômico nos quais elas atuam, ao influenciarem o ambiente político, institucional e fiscal a partir do qual são implementadas, e ao reduzir adesões à arquitetura de solidariedade que elas

requerem. Por outro lado, alterar tais dinâmicas implica igualmente em alterações no campo político.

Foram destacadas tensões que perpassam o sistema de proteção social brasileiro e fragilizam a coalisão política que o sustentou. Os diversos projetos de sociedade repercutem em apoios diferenciados – e em oposições – a um modelo inclusivo e universalista de proteção social. Deste modo, o acolhimento de prestações focalizadas, dirigidas aos setores mais vulneráveis ganha diferente sentido se articulada ou dissociada de arranjos universalistas assentados numa gramática de cidadania social. De fato, em que pese os avanços já efetuados, os dilemas são expressivos, e as opções a serem realizadas em futuro próximo podem alterar em profundidade a capacidade das políticas de proteção social intervirem (ou não) na dinâmica da desigualdade brasileira. Desde 2016 a agenda conservadora vem ganhando corpo e visando ampla reorganização do sistema de proteção social no país. A inflexão na trajetória da proteção social brasileira volta a entrar na agenda, sugerindo a fragilidade política de coalisões em defesa de arranjos redistributivos de longo prazo.

BIBLIOGRAFIA

- Arretche, M. 2004 “Federalismo e Políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia” em *São Paulo em Perspectiva*. 18(2), 17-26.
- Arretche, M. 2012 *Democracia, federalismo e centralização o Brasil* (Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz).
- Arretche, M., Fusaro, E. e Gomes, S. (1 Agosto) 2012 “Democracia, Políticas Sociais e Pobreza no Brasil” em *8o. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Gramado, Brasil.
- Bacha, E. e Schwartzman, S. 2011 *Brasil: a nova agenda social* (São Paulo: LTC).
- Bartelt, D. 2013 A “nova classe média” no Brasil como conceito e projeto político (Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll).
- Baumgarten, M. (24 de janeiro) 2014 “Falácias lógicas” em *Jornal Estado de São Paulo*. Recuperado de <http://www.institutomillennium.org.br/artigos/falcias-lgicas/>
- Campello, T., Falcão, T. e Vieira da Costa, P. (orgs.) 2014 *O Brasil sem Miséria* (Brasília: MDS).
- Campos, G. 2008” sus: 20 anos depois” em *Revista Poli*. 1(1), 19-21.
- Castro, J. 2013 “Política social, distribuição de renda e crescimento económico” em Fonseca, A. e Fagnani, E. (orgs.) *Políticas Sociais, cidadania e desenvolvimento*. (São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo).

- Corbucci, P., Kubota, L. e Meira, A. 2016 *Reconfiguração estrutural da educação superior privada no Brasil* (Brasília: IPEA).
- Delgado, G. e Theodoro, M. 2009 “Desenvolvimento e Política Social” em Jaccoud, L. (org.) *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo* (Brasília: IPEA).
- Esping-Andersen, G. 1990 *The three worlds of welfare capitalism* (Princeton: Princeton University).
- Esping-Andersen, G. e Myles, J. 2009 *The welfare state and redistribution*. em Salverda, W., Smeeding, T. e Nolan, B. (ed.) *The Oxford Handbook of Economic Inequality* (Oxford: Oxford University Press).
- Falcão, T. e Costa, P. 2014 “O Eixo de Garantia de Renda no Plano Brasil sem Miséria” em Campello, T., Falcão, T. e Vieira da Costa, P. (orgs.) *O Brasil sem Miséria* (Brasília: MDS).
- Guimarães, L., Costanzi, R. e Ansiliero, G. 2013 “Possibilidades e limites para a expansão da proteção social pela via contributiva clássica: notas sobre a inclusão previdenciária da população ocupada” em Campello, T. e Côrtes, M. (orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* (Brasília: IPEA).
- Holston, J. 2013 *Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil* (São Paulo: Companhia das Letras).
- IPEA 2010 *Boletim de Políticas Sociais. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Nº 17* (Brasília: IPEA).
- IPEA 2015 *Boletim de Políticas Sociais. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Nº 23*. (Brasília: IPEA).
- Jaccoud, L. 2009 *Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social*. (Brasília: IPEA).
- Jaccoud, L. 2013 “Igualdade e equidade na agenda da proteção social” em Fonseca A. e Fagnani, E. (orgs.) *Políticas Sociais, cidadania e desenvolvimento* (São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo).
- Korpi, W. e Palme, J. 1998 “The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries” em *American sociological review*. 63, 661-687.
- Machado, J. e de Moura P. 2015 “Entre cooperação e centralização-federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988” em *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 30(88), 61-82.
- Marx, I., Salanauskaitė, L. e Verbist, G. 2013 “The paradox of redistribution revisited: and that it may rest in peace?” (Bonn, Alemanha: Institute for the Study of Labor-IZA).

- Menicucci, T. 2014 *A relação entre o público e o privado no contexto federativo do SUS: Uma análise institucional* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Ministério da Previdência Social (MPS) 2014 *Boletim Estatístico da Previdência Social*. 19(12).
- Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) 2014 *Bolsa Família Informa*. 445.
- Ministério do Desenvolvimento Social. (MDS) 2016 *Bolsa Família Informa*. 511.
- Ministério da Educação 2015 *Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país* (Brasília: MEC).
- Montagner, P. e Muller, L. 2015 (orgs.) *Inclusão produtiva urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014* (Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome).
- Mostafa, J., Souza, P. e Vaz, F. 2010 “Efeitos econômicos do gasto social no Brasil” em de Castro Castro, A., Sant’Ana, R., Gambier, A., Carlos, J. (edits.) *Perspectivas da política social no Brasil* (Brasília: IPEA).
- Piketty, T. 2015 *L’Economie des Inégalités* (Paris: La Decouverte).
- Piola, S. e Solon, V. 2009 (orgs.) *Saúde no Brasil: algumas questões sobre o SUS* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Piola, S., Mendes, L. Batista, E. e Barreto, A. 2013 “Estruturas de financiamento e gasto do sistema público de saúde” em Fundação Oswaldo Cruz. *A saúde no Brasil em 2030: prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro, estrutura do financiamento e do gasto setorial* (Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/SAE).
- Romano, J., Campolina, A., e Menezes, F. 2013 “Agricultura Familiar e reforma agrária na superação da pobreza e na construção de um novo projeto de desenvolvimento rural” em Fonseca, A., Fagnani, E. (orgs.) *Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania* (São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo).
- Rosanvallon, P. 2011 *La société des égaux* (Paris: Seuil).
- Silveira, F., Ferreira, J., Mistafa, J. e Carlos Ribeiro, J. 2011 “Qual o impacto da Tributação e dos Gastos Públicos Sociais na distribuição de renda do Brasil? Observando os dois lados da moeda” em Carlos Ribeiro, J., Luchiezi, A. e Arbulu, S. (orgs.) *Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos: elementos para reflexão* (Brasília: IPEA/Sindifisco/DIEESE).

- Souen, J. 2013 *A Política de Salário Mínimo no governo Lula* (Dissertação de Mestrado). (Unicamp: Campinas).
- Theodoro, M. 2008 (org.) *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição* (Brasília: IPEA).
- Valadares, A. e Galiza, M. 2016 *Previdência Rural: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso* (Brasília: IPEA).
- Ximenes, D. 2014 (org.). *Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família* (Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome).

Cuarta sección

**POBREZA, POLÍTICAS
HABITACIONALES Y
PROGRAMAS DE ATENCIÓN**

Rosa María Voghon

TRAYECTORIAS FAMILIARES DE POBREZA

UNA LECTURA GENERACIONAL A PARTIR DEL TRIUNFO REVOLUCIONARIO EN CUBA

INTRODUCCIÓN

Los procesos de globalización creciente, así como el establecimiento del neoliberalismo, imprimieron a las discusiones en torno al desarrollo, un tono particular en las últimas décadas del siglo XX e inicios del XXI. En el centro de ese debate se dirimen cuestiones vinculadas a la producción académica y a la implementación de dispositivos para la acción política. Ambas esferas de gestión y transformación social, sin embargo, han sido dominadas por las tendencias a “cuantificar las poblaciones pobres” y a implementar programas sociales, que dejan intactos parcial o totalmente, los mecanismos estructurales (Øyen, 2002) que contribuyen a la concentración de la riqueza y la desigualdad social. Entre las peores consecuencias de los procesos anteriormente descritos se encuentra el aumento y persistencia de las pautas de (re)producción de la exclusión, la marginalidad y de la pobreza a escala masiva.

En esas tendencias académicas y políticas han tenido un papel fundamental las agencias financieras y los organismos internacionales que actúan como “voces autorizadas”, fuentes de financiamiento y de cooperación institucional. Esas instancias han generado discursos y propuestas de acción para lidiar con la pobreza, concentradas en la utilización de los recursos por parte de la sociedad y de las personas.

Los trasfondos ideopolíticos de esas concepciones propugnan que las formas de salida de la situación de privación están necesariamente conectadas con la capacidad, habilidades o destrezas con los que los individuos pueden convertir los bienes de que disponen en recursos (Álvarez, 2005); desligadas precisamente, de las dinámicas sociales a nivel global, nacional y local, que producen la desigualdad.

Para el escenario latinoamericano, la primera década del presente siglo ha mostrado los efectos políticos y económicos positivos de una gestión estatal más proactiva en la redistribución social, en términos de lograr disminuir los índices alarmantes de pobreza y desigualdad. No obstante, los avances alcanzados en materia social muestran las limitaciones que encuentran estas propuestas para conciliar desarrollo y equidad en el marco de un sistema global dominado por las relaciones capitalistas. Esas dificultades para sedimentar un patrón de inclusión social, en esta década, están conectados con la impronta dejada por los legados coloniales y la alta dependencia externa como marcas de freno a las lógicas de reproducción social en el continente.

Inscripta en esa herencia institucional, la gestión gubernamental de la sociedad cubana se encuentra atravesada por similares dilemas, desde un punto de partida diferente, condicionado por el triunfo revolucionario en 1959¹ y con la proyección de una propuesta de alcance socialista. Bajo el paraguas de una concepción universalista en el funcionamiento de las políticas sociales, se lograron significativos avances en los indicadores de desarrollo social. Las tendencias disruptivas de la concentración de la propiedad y la riqueza contribuyeron a profundizar patrones de homogeneidad social (Espina, 2006) durante los primeros 30 años de establecimiento de la revolución cubana.

Esas tendencias (des)estratificadoras permitirían afirmar hacia fines de la década de los ochenta, la superación de la pobreza² como

1 El proyecto revolucionario a través de la estrategia de desarrollo social implementada, ha logrado avanzar en importantes metas de bienestar social, lo cual no inhabilita la posibilidad de investigar sobre grupos que en situación de pobreza y vulnerabilidad han quedado rezagados respecto a esa evolución general de la sociedad cubana y de sus fortalezas para generar (o no) mecanismos de integración social. Es por esa razón, que en la investigación se seleccionó como marco contextual para la explicación del empobrecimiento familiar entendida desde una dimensión procesual y no estática, el triunfo revolucionario como punto de partida para el análisis.

2 Hoy ante el crecimiento de población deambulante y de familias que apenas alcanzan a satisfacer necesidades básicas, aún se constata cierta resistencia a referirse a estos grupos como pobres. Se emplean otras terminologías menos cargadas de disruptividad política como población vulnerable o en riesgo. A partir de la década del noventa, se han producido investigaciones (Ferriol, Ramos y Añé, 2004; Zabala, 2014) que validan la existencia de este fenómeno, pero que prestan menor atención a la discusión en torno a su configuración histórica y contextualizada.

problemática social (Rodríguez y Carriazo, 1987). Sería precisamente, la crisis de 1990 del siglo pasado y las consecuencias de los cambios socioeconómicos que la misma introdujo en diversos ámbitos de la realidad social, la que influyó en la (re)emergencia del tema.³ Esa coyuntura constituyó un parteaguas en el curso social del país, por la confluencia de impactos diversos que trajo consigo, alterando de manera significativa los patrones de distribución sobre los que se asentaba el modelo precedente de desarrollo, a través del reforzamiento de canales de estratificación social.

El hecho de que ese contexto sirviera para mostrar a un segmento de la población que se encontraba en situación de pobreza, hacía “parecer” que este era un fenómeno inédito al que la sociedad se enfrentaba nuevamente bajo el influjo de la crisis. Con ese punto de partida, resultaban difusas las posibilidades de situar contextual e históricamente su aparición (o quizás, reforzamiento) en esta década. Indagar sobre estos referentes aún hoy, constituye un ejercicio difícil para el contexto cubano, pues implica reflexionar sobre la pobreza en sentido relacional y procesual (Arzate, Gutiérrez y Huaman, 2011; Øyen, 2002).

De ahí que el presente artículo se propone como objetivo general: analizar las trayectorias familiares de reproducción de la pobreza después del triunfo revolucionario. En tal sentido, se pretende dialogar con la genealogía y avance de un fenómeno del que prácticamente no se ha investigado,⁴ publicado o incluido en la discursividad política a nivel nacional. A pesar de esa ausencia, los estudios más recientes, declaran⁵ la existencia de una reproducción generacional de las desventajas sociales.

Esa afirmación pudiera sugerir dos hipótesis en torno a la problemática de la pobreza: por una parte, el hecho de que ese fenómeno no haya desaparecido de manera definitiva en décadas anteriores a la crisis; y de otro lado, un acceso desigual y segmentado al techo de

3 Un resultado importante en la dirección de expresar en términos cuantitativos la proporción poblacional de incidencia del fenómeno a nivel nacional, lo llevó a cabo el Instituto de Investigaciones Económicas (Ferriol, Ramos y Añé, 2004), con la medición de un índice de pobreza urbana. El dato de pobreza actualizado, en caso de existir, no ha sido informado públicamente. O tal vez no se ha realizado nuevamente un estudio de este fenómeno para el país. Con la pobreza rural es aún más grave la situación, pues sobre su incidencia a nivel de la población cubana, no se ha dado a conocer ninguna información.

4 Con la excepción de los trabajos pioneros en la segunda mitad de la década de los noventa de Ma. del Carmen Zabala sobre pobreza familiar.

5 Declarar significa la enunciación –no constatación– de una realidad que no se aborda en su especificidad de configuración histórica.

políticas sociales universales. Con la mirada en esa inspiración investigativa, se produjo a partir de una metodología de estudio de caso el rescate⁶ de ese pasado histórico reciente, a través de las trayectorias generacionales en familias que encontraron dificultades o frenos para apropiarse de las garantías creadas en el contexto posrevolución. Esos recorridos insuficientemente documentados marcan los desafíos y a la vez, el aporte de los resultados⁷ que presenta este artículo.

Las ideas que se presentan a continuación fueron organizadas en cuatro acápites: uno en el que se enuncian las premisas teóricas que sirvieron de base para el abordaje de la pobreza. Posteriormente, se enmarcan los principales debates en el contexto cubano respecto a este tema, así como los resultados de un estudio de caso realizado en La Habana entre 2013-2014 con familias pobres. Por último, esas aproximaciones se condensan en una reflexión final encaminada a interpelar los límites y retos, que en términos de la relación universalismo-focalización, presentan en su implementación las actuales políticas sociales en curso para definir caminos de superación a esta problemática.

LA (RE) PRODUCCIÓN FAMILIAR DE LA POBREZA: NOTAS TEÓRICAS

Las dinámicas en torno a las cuales se organizan los procesos de (re) producción de la pobreza y los mecanismos que explican su existencia, resultan un objeto de estudio de difícil complejidad en la reflexión analítica. Con tal fin, resulta vital superar los análisis que se concentran en la descripción de las condiciones materiales de los grupos y el conjunto de sus privaciones, considerando que alrededor de éstas, los

6 Un déficit importante en el vacío cognoscitivo respecto al tema ha sido la inexistencia de fuentes censales y estadísticas que permitan captar la evolución del fenómeno en el tiempo. Esa realidad ha dificultado establecer referentes empíricos para contextualizar adecuadamente las tendencias actuales de desarrollo y reforzamiento de las pautas de empobrecimiento familiar.

7 Los resultados que se presentan forman parte de la realización de la tesis de doctorado de la autora (Voghon, 2016), en la que los datos fueron producidos a partir de un estudio de caso, con base en el método de historias de vida a 10 familias en situación de pobreza. Los hallazgos por la naturaleza de la investigación no admiten generalizaciones, pero abren un diálogo para reflexionar en torno a las fortalezas y limitaciones en el desarrollo de las políticas sociales a partir del triunfo revolucionario. El análisis generacional tuvo como recorte temporal desde el 59 hasta la década de ochenta. La investigación fue realizada en tres barrios: Belén/San Isidro, Pilar/Atarés y Juanelo, pertenecientes a la Habana. En el artículo sólo serán presentados los aspectos más generales relacionados con el proceso de reproducción familiar de la pobreza, tomando como base las dimensiones de logro educativo e inserción ocupacional de las personas entrevistadas, sin enunciar las características sociodemográficas en extenso de las mismas o aspectos específicos relacionados con las diferencias territoriales encontradas.

sujetos se posicionan en las estructuras, construyen percepciones, las evalúan, generan estrategias y prácticas diversas.

Por consiguiente, la sola descripción de las condiciones objetivas no logra explicar totalmente el condicionamiento social de las prácticas; sino que resulta también importante prestar atención al agente social que produce la acción social y a su proceso de producción (Gutiérrez, 2005). Se trata entonces de conectar las dimensiones macroestructurales de la sociedad y lo micro-interpretativo presente en los sujetos, en tanto productores/productos de lo social.

Las dimensiones analíticas desde las que se parte teóricamente, por una parte, remiten a la relación entre activos y estructura de oportunidades (Katzman, 1999 y 2002) y por otra, al enfoque de cronicidad de la pobreza, desarrollado por el Centro de Investigación sobre Pobreza Crónica (CPRC) (2004).⁸ La conjunción analítica de ambas nociones permitió delinear un enfoque dinámico de la pobreza. Por ello, el centro de la reflexión fueron las condiciones familiares que permiten o limitan la posesión de los capitales en términos de su acumulación y evolución a través de las trayectorias generacionales, considerando esa apropiación como mediaciones relevantes en el acceso y uso que realizan de las oportunidades creadas socialmente.

Esa intencionalidad condujo a dos consideraciones desde las cuales se organizaron las explicaciones en torno a los procesos de (re)producción de la pobreza.

Una primera se refiere a los individuos: son ellos, los pobres, los que sufren la pobreza y viven en ella, lo cual conlleva una connotación subjetiva. La segunda remite al nivel de la sociedad y su reproducción, y alude a procesos macrosociales. Es así que la lógica de la subjetividad está intervenida por las condiciones sociales. De ahí que sea relevante estudiar lo simbólico, inserto en un marco social que existe previamente a su existencia. (Salles y López, 2009: 337)

La relación entre activos y estructura de oportunidades permite visibilizar el hecho de que las rutas al bienestar están estrechamente vincu-

8 El Centro de Investigación sobre Pobreza Crónica (CPRC, por sus siglas en inglés) es una iniciativa de investigación con sede en la Universidad de Manchester; integrada por académicos de distintas universidades para estudiar la pobreza crónica en el dos mil. Sus esfuerzos por construir un enfoque analítico sobre el fenómeno con base en el conocimiento teórico y empírico existente se han traducido en la celebración de varias conferencias, en la elaboración de reportes para difundir las bases teórico-metodológicas de esa perspectiva, así como la difusión de sus principales resultados a través de su sitio en Internet: www.chronicpoverty.org

ladas entre sí, de modo que el acceso a determinados bienes, servicios o actividades provee recursos nuevos o facilitan a su vez el acceso a otras oportunidades. A los efectos de evaluar la situación de grupos familiares específicos, se debe prestar atención simultáneamente a su portafolio de recursos y a la estructura de oportunidades a la que ellos están expuestos, así como a sus transformaciones (Katzman, 1999 y 2002).

En tal sentido, es significativo interrogar acerca de las dinámicas de cambio y continuidad asociadas a los procesos de (re)producción social. Usualmente, entendido más a partir de la permanencia de determinadas estructuras, normas y valores culturales; el concepto de (re)producción (Marx, 1984; Bourdieu y Passeron, 1969) ha sido menos tratado para dar cuenta de cómo las personas organizan sus prácticas en consonancia o en confrontación con esas estructuras materiales y simbólicas. Por lo que una perspectiva centrada en la dimensión activa e inventiva de las prácticas, permite recuperar al sujeto social como productor de las mismas.

Esa perspectiva favorece avanzar tanto en la comprensión de los mecanismos de concentración de la riqueza, así como de las dinámicas que los sujetos producen para subvertir las lógicas de dominación. Es así, que

la pobreza no se produce/reproduce de manera independiente de la producción/reproducción de la riqueza (o de la no-pobreza), por el contrario, en esos procesos relacionales intervienen diferentes niveles de agentes sociales (de manera consciente o no consciente) con distintos recursos objetivos y simbólicos y con diferentes niveles de implicación y compromiso. (Gutiérrez, 2011: 114)

Un autor cuyas contribuciones han resultado ser valiosas en la comprensión de las prácticas sociales es P. Bourdieu con sus conceptos de campo social y habitus. El primero para aludir a campos de posiciones sociales históricamente construidas y el segundo al sistema de disposiciones incorporadas/internalizadas por los sujetos a lo largo de su trayectoria social (Bourdieu y Wacquant, 1995; Bourdieu, 1999). Una mediación importante en la relación entre ambas nociones, lo constituye la posesión (o no) de los distintos capitales⁹ y su dimensión temporal.

9 Precisa Bourdieu que, dependiendo del campo en el cual funciona y de las precondiciones para su eficacia en cuestión, el capital puede presentarse de tres formas fundamentales: como capital económico; como capital cultural, que es convertible bajo ciertas condiciones en capital económico y; como capital social, formado de obligaciones y conexiones sociales (Bourdieu, 1999).

En la visión de Pierre Bourdieu, el campo social no responde a un conjunto de estructuras fijas e inmutables en el tiempo, exento de relaciones conflictivas entre los agentes y las posiciones que ocupan en él. Por el contrario, remite a una estructura sincrónica (como sistema de posiciones y de relaciones entre posiciones) y a una trayectoria (como redefinición permanente de las posiciones y de las relaciones de fuerza que en él se establecen) (Gutiérrez, 2005). Es por ello que, para poder explicar las prácticas sociales, no sólo hay que tener en cuenta la posición del agente social, sino también la trayectoria de esa posición en el marco de una estructuración de posiciones en el campo del que forma parte.

Una tercera noción sobre la que avanza Bourdieu y que está en conexión con la de campo y con las posiciones que en él se disputan, es la de generaciones.¹⁰ Para este autor, es necesario trascender la perspectiva que reduce esta definición a un grupo de personas que coinciden en una contemporaneidad cronológica. Más que por la vivencia de situaciones similares en el tiempo, lo significativo es interrogarse sobre las condiciones materiales y sociales en la que los individuos se (re)producen. De ahí, su utilización de la categoría modos de generación, para señalar que el tiempo no es una variable independiente, pues su eficacia depende de las variaciones estructurales del campo (Bourdieu, 1990 y 1993).

Con esa afirmación, apunta a que en esos modos de generación se (re)producen experiencias compartidas. Estas se encuentran en relación con las distintas posiciones en el espacio social y con los efectos que de ello se derivan para la configuración de las estructuras sociales. Un factor clave en esa ubicación es el origen familiar y la apropiación de las oportunidades a las que pueden acceder los grupos en situación de pobreza, incluso en períodos marcados por una ampliación de la cobertura en la protección social.¹¹

10 Esta noción orientó el abordaje de los procesos de reproducción de la pobreza familiar en la investigación. Es precisamente en las relaciones familiares (de filiación y parentela), donde esa categoría encuentra su criterio distintivo, respecto al concepto más extensivo de generación como grupo de edad, en sentido demográfico (cohorte) o histórico (que puede incluir hasta padres e hijos, en cuanto testimonio o actores de eventos históricos vividos conjuntamente) (Donati, 1999).

11 Después en la presentación del análisis de los hallazgos se retomarán esas consideraciones. Aunque se analiza una etapa de ampliación significativa de la estructura de oportunidades para el caso cubano, las condiciones de empobrecimiento en que los grupos estudiados se reproducen, actuaron como freno a las posibilidades de apropiación de esa coyuntura para superar condiciones de pobreza. En tal sentido, no se dieron diferencias marcadas en los “modos de generación” de las personas entrevistadas. Así, sus ubicaciones dentro de la estructura social permanecieron prácticamente inamovibles.

En tal sentido, el espacio familiar juega un rol central en las estrategias de reproducción social. Esas prácticas dependen de un conjunto de factores:

Del volumen y la estructura del capital que hay que reproducir (capital económico, capital cultural, capital social, capital simbólico) y de su trayectoria histórica; del estado del sistema de los instrumentos de reproducción; del estado de la relación de fuerzas entre las clases y de los hábitos incorporados por los agentes sociales. No pueden negarse las carencias de los pobres, pero tampoco eludir la cuestión de que las familias (tanto las que viven en la pobreza como las que ocupan otras posiciones en el espacio social) generan estrategias a partir de lo que poseen y no de lo que les falta (Gutiérrez, 2011: 120-121).

La permanencia de esas carencias en el tiempo favorece la existencia de un patrón repetitivo de la pobreza que conduce a una expresión crónica del fenómeno. En esta situación pueden encontrarse de manera interrelacionada, tres dimensiones del análisis de un mismo proceso: 1) *pobreza de largo tiempo* (aquella vivida por un individuo o su hogar por muchos años, de la que es prácticamente imposible escapar si no se producen cambios en las condiciones estructurales); 2) *pobreza en el curso de la vida* (aquella que es sentida por una persona durante toda su vida); 3) *pobreza intergeneracional* (aquella transmitida de padres, u otros “cuidadores”, a los niños a través de su infancia, juventud y herencia).

Esta perspectiva permite afirmar que la privación experimentada en momentos particulares del curso de vida puede generar daños irreversibles, de larga duración y sugiere, que mientras más dure la situación de privación en el tiempo, más difícil será lograr su superación (Moore, 2005). El empobrecimiento de determinados grupos visibiliza la existencia de procesos ligados a las estructuras de desigualdad de la sociedad: “los pobres crónicos se ubican en desventaja en la estructura social y no pueden participar en la sociedad bajo igualdad de oportunidades” (Yaschine, 2012: 98).

Es por ello que los estudios, bajo esta perspectiva de análisis tienen potencialidades relevantes en términos del diseño de políticas para su superación.

La investigación sobre las dinámicas de empobrecimiento pueden contribuir a identificar rutas exitosas para los pobres crónicos y también para los que son transitorios antes de que sus condiciones de privación los conviertan en crónicos, así como sugiere formas de prevenir a otros individuos/familias de caer en la pobreza de larga duración. (Sheperd, 2007: 5).

Esa comprensión ha contribuido en los últimos años a nutrir un conjunto de recomendaciones de política que se han puesto en práctica en diversos países. Sin embargo, la explicación de los mecanismos que generan y reproducen la pobreza es aún parcial, pues resulta más sencillo identificar las características presentes en los individuos/familias pobres, que entender cómo funcionan los mecanismos específicos que tributan a la reproducción de su posición en las situaciones de privación.

Respecto a estas políticas, diseñadas para hacerle frente a estos procesos, es posible decir que los resultados alcanzados han sido diversos y que, aunque la evidencia muestre que la reproducción intergeneracional de la pobreza puede romperse en casos individuales, el fenómeno tiene un alcance masivo en muchas sociedades. En particular, la noción de reproducción familiar de la pobreza contribuye a definir el peso de las condiciones familiares de origen de un individuo en el marco de estructuras de oportunidades asimétricas, y señalar detenidamente aquellas barreras simbólicas y estructurales que explican procesos de empobrecimiento.

LAS INVESTIGACIONES SOBRE POBREZA EN EL CONTEXTO CUBANO

Los estudios referidos a la reproducción de la pobreza para el caso cubano no pueden obviar las particularidades que caracterizan a este fenómeno en este contexto. Esta especificidad se remite tanto a la magnitud como a su intensidad, pues en el país es constatable la ausencia de la pobreza crítica o extrema. Ello, debido en esencia, a que aún los sectores menos aventajados de la sociedad cubana actual tienen garantizado el acceso a los servicios de salud, educación, alimentación y seguridad social (Zabala, 1996, 1999). Este conjunto de factores permite identificar a Ferriol, para el caso cubano, el concepto de “Pobreza con Protección y Garantías” (Ferriol, Ramos y Añé, 2004), mientras que Aurelio Alonso acuña el término de “Pobreza sin Desamparo” (Alonso, 2006). Esta se caracteriza básicamente por la insatisfacción de necesidades básicas y la franja de pobreza urbana calculada hace algunos años, evaluada en alrededor de 20 % con base en la población urbana (Ferriol, Ramos y Añé, 2004).

El abordaje de una cuestión como la existencia de la pobreza y sus expresiones concretas en distintos períodos de tiempo a partir del triunfo de la revolución cubana, constituye un asunto complejo si se toma en consideración que los procesos de empobrecimiento a examinar han tenido lugar en el seno del contexto de un proceso que aún mantiene vigente los principios de justicia y equidad social que sustentaron desde los inicios, la toma del poder político por el gobierno revolucionario y la construcción de una sociedad socialista.

Al triunfo revolucionario se crearon las condiciones que fomentaron importantes procesos de integración social, los que suprimieron los canales básicos de transmisión de la pobreza y las desigualdades. Estos tuvieron como base: el salario, el mejoramiento de las condiciones económicas de la familia, así como el acceso e incremento a los servicios de salud, deporte, cultura, educación y vivienda. A partir del involucramiento en las esferas socio-laboral y política de las generaciones y acompañados de una transformación de las relaciones sociales, se promovió un desarrollo de diversos planes¹² llevados a cabo por el Estado en esos años iniciales (Gómez, 2013).

La gestión económica se centró en la redistribución de los ingresos, la diversificación de la agricultura y el desarrollo industrial, lo cual permitió un aumento de las disponibilidades de empleo, existencia de buenas condiciones laborales, salarios con alto poder adquisitivo y un mercado interior con precios estables y asequibles (Gómez, 2013: 79).

En un análisis de más largo alcance, se pudiera hacer referencia a que las transformaciones acontecidas permitieron que la generación de la década de 1960 comenzara a vivenciar una movilidad social ascendente, lo cual no supuso la desaparición total de las desigualdades ni la ausencia de procesos diferenciadores, que adquirirían bajo las dinámicas de la transición socialista, “nuevas configuraciones” (Espina, Núñez y Martín, 2003). Por esa razón es considerada como una generación de transición.

A partir de esos años se produjo una ampliación de la urbanización y del empleo, reforzada por el acceso a la educación, incluso de nivel superior. También la repercusión de la revolución tuvo que ver con una transformación de las normas y valores –que adquirieron un carácter más abierto y participativo– asociadas a la familia, las relaciones de pareja, los roles sexuales o de género, las relaciones interraciales y otras esferas de la vida cotidiana.

12 Estas se concretaron en legislaciones específicas que ampliaron el acceso a la educación y a la formación profesional, lo que tuvo impactos en la inserción laboral y en otras esferas del desarrollo social como la vivienda, la seguridad social y la atención a grupos y territorios en situación de marginalidad y pobreza. “Entre las políticas educacionales es posible hacer mención a la *Ley 680* del 23 de diciembre de 1959, mediante la que se promulgó una Reforma integral de la enseñanza, donde quedó conformada la educación media básica superior con seis años de duración. También la *Ley de Nacionalización General y Gratuita de la Enseñanza* proclamada el 6 de junio de 1961, la que tenía como objetivo llevar la escolarización a casi 90 % de los niños entre 6-12 años de edad. El impacto más importante de la misma es que generó y amplió posibilidades de educación y formación para insertarse, continuar estudios hacia la universidad o la búsqueda de una formación laboral en centros de enseñanza tecnológica (a través de la *Ley no. 741* del 19 de febrero de 1960)” (Gómez, 2013: 70).

Durante la etapa de 1971 hasta 1985, se produjo el proceso de institucionalización de las estructuras ministeriales y organizacionales, así como una reestructuración, crecimiento y ampliación del sistema educacional.

En cuanto “al empleo se elaboraron un conjunto de instrumentos legales que garantizaron la implementación e institucionalización del derecho al trabajo. Durante ese período, la población disfrutó de un sustancial crecimiento de la oferta de productos alimenticios y bienes duraderos. La reanimación del consumo, atribuible al incremento de la producción y las importaciones, fue propiciada, además con la aparición de nuevas formas de comercialización” (Gómez, 2013: 105).

La generación de los años setenta se socializó en medio del fracaso de la zafra de los 10 millones y el acercamiento al bloque socialista europeo, con la inserción de Cuba al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). Este último factor, no obstante, propició el crecimiento de la economía, el mejoramiento de las condiciones de vida y la elevación de las expectativas familiares; también trajo como resultado

un excesivo copismo que llevó a reproducir un sistema de planificación y dirección de la economía, modelos de institucionalización del Estado y decisiones concretas sobre el funcionamiento social en áreas como la formación de profesionales, poco ajustadas a las circunstancias cubanas, la escala del país, su nivel de desarrollo, tradiciones culturales, y cierta disminución de la participación social. (Domínguez, 1998: 28)

La estrategia de desarrollo cubana comienza a evidenciar un agotamiento del modelo económico en la segunda mitad de la década de ochenta: abría a debate la necesidad de superar las limitaciones que imponía el intercambio preferencial con los antiguos países pertenecientes al campo socialista como la única forma de trascender ese estancamiento, que ya tenía también una traducción en la expansión de prácticas contrarias a las normas y principios por los cuales se regía la sociedad cubana hasta ese momento. En 1986, la dirección del país convocó a lo que se conoció como Proceso de rectificación de errores y tendencias negativas, mediante el cual se pretendía realizar los ajustes y correcciones necesarios para superar las deficiencias detectadas en la esfera social y económica.

Entre esas deficiencias, específicamente en el modelo económico, se encontraba: la existencia de un crecimiento de tipo extensivo, de baja eficiencia y con un alto nivel de compensación por vía externa, con incapacidad para la autosostenibilidad y para la conversión de los recursos acumulados (de calificación, fundamentalmente) en

rubros exportables incrementados, por el uso poco eficiente de los recursos productivos, el insuficiente grado de integración intersectorial de la economía nacional, la tecnología de alto consumo energético y una elevada vulnerabilidad del crecimiento respecto a los factores externos.

Ello evidenciaba que la economía nacional presentaba fuertes barreras para la sustentabilidad en el crecimiento, sumado a la relativa escasez de los recursos naturales. También se encontraba la utilización de métodos de planificación excesivamente centralizados, con escasa autonomía empresarial y regional y con espacios muy restringidos para el mercado, poca variación de la composición mercantil de las exportaciones (dependencia de los ingresos externos de azúcar, el níquel, cítricos, pesca y otros escasos productos primarios) e insuficiente asimilación de tecnología de punta en el desarrollo industrial (Espina, 2006).

Mientras que entre las fallas sociales más notables se encontraban las del sistema educacional y el espacio laboral. En el primero, las relacionadas con la calidad del proceso docente educativo y en el segundo, una disonancia entre la explosión de matrícula universitaria y los problemas asociados a una deficiente absorción de mano de obra calificada. Por esa razón,

entre 1985-1986, la matrícula de técnicos medios mostró un modesto incremento con la ampliación de oferta de plazas para cursar especialidades vinculadas a la producción industrial y agropecuaria, modificando la trayectoria escolar de los estudiantes en ese momento, lo que tuvo incidencia posterior en el proceso de inserción laboral y social. (Gómez, 2013: 113)

Tal decisión produjo reajustes en las expectativas y proyectos de vida de los estudiantes y de sus familiares. Con esas transformaciones, se volvía relativa la concepción extendida entre una parte considerable de la población, del alcance de una movilidad ascendente a partir de la realización de estudios superiores. En esa etapa se introdujeron las pruebas de ingreso a la universidad y disminuyó la oferta de especialidades. No obstante, se dio un crecimiento de los puestos de trabajo de 12 %, que comenzó de manera paralela a convivir con una subutilización de la fuerza de trabajo, constituyendo un problema de carácter estructural (Gómez, 2013; Nerey, 2004).

En el mismo período, ocurrió una disminución de la movilidad de largo alcance porque los desplazamientos se caracterizaron por una baja intensidad o entre posiciones adyacentes en la jerarquía socioestructural. En esa tendencia, emergieron y se fortalecieron procesos de autorreclutamiento (eficientes e ineficientes) que limitaron las

posibilidades reales de ascenso socioeconómico para algunos grupos sociales. También comenzaron a intensificarse los ritmos de reproducción de una estructura social paralela asociada a la economía sumergida que generó una redistribución de roles y bienes (o “contradistribución”), negando así el esquema socioestructural socialista y ensanchando informalmente las desigualdades (Espina et al., 2007). En síntesis, la generación de los ochenta:

[se] socializó en medio de los incrementos de los niveles de consumo de la población (consumo individual y fondos sociales) que enmascaraban el estancamiento económico iniciado; lo cual evidenciaba las limitaciones del modelo de planificación y dirección de la economía adoptado. El aumento del consumo efectivo formó la falacia del crecimiento económico, y a la vez, fomentó la elevación de las expectativas de la población (especialmente la juventud), reforzada por distintas instituciones socializadoras como la familia, la escuela y los medios de difusión (Domínguez, 1998: 29).

Los grupos familiares que no lograron incluirse en los canales básicos de la movilidad social ascendente y que reproducían en sus condiciones de hábitat, del entorno y culturales, las pautas de reproducción de la pobreza, también formaron parte del acceso a ese consumo y se identificaron con el discurso de la homogeneidad social (Voghon, 2013).

En un sentido más global, la propia existencia de estos grupos permite afirmar que los resultados de la aplicación del modelo universalista indiferenciado y algunos intentos de programas focalizados no lograron suprimir los procesos de desigualdad y reproducción de la pobreza a lo largo de estos más de 50 años de revolución. Estos manifiestan, además, la existencia de procesos no controlados o cubiertos por la política social, que de hecho también juegan un papel en la reproducción del fenómeno.

Es así que luego de décadas de implementación del carácter universal de las políticas y del avance en el acceso a una estructura de oportunidades amplificada,¹³ la persistencia de resultados diferenciados evidencia una apropiación desigual de las políticas tanto desde criterios de calidad como de suficiencia. Esas limitaciones tensionan, a su vez, la capacidad de las políticas y programas implementados para producir desplazamientos hacia modelos alternativos de vida potenciadores que propicien una transformación y superación de la po-

13 Dos terrenos, usualmente poco considerados dentro de los dispositivos de intervención política y en los que se ha expresado el carácter multidimensional de las políticas sociales cubanas y de su aplicación han sido: la cultura y el deporte.

breza en el tiempo. Las trayectorias generacionales que se presentan a continuación así lo demuestran.

DINÁMICAS INTERGENERACIONALES EN LA REPRODUCCIÓN FAMILIAR DE LA POBREZA

Las condiciones de partida generacionales para aprovechar las oportunidades creadas a partir del triunfo revolucionario, evidenciaron las limitaciones que encuentran los grupos familiares estudiados para apropiarse efectivamente de estas y poder superar así, condiciones de pobreza. Por lo general, los análisis sobre pobreza concentrados en las dimensiones estructurales que nucleas las expresiones del fenómeno, prestan menor atención a las dinámicas culturales¹⁴ que influyen en su persistencia. Las trayectorias educativas y laborales investigadas manifiestan la relevancia de esta dimensión para la comprensión compleja de los procesos en estudio.

Una descripción sociodemográfica simple de las características de las personas entrevistadas apuntó hacia: el predominio de mujeres afrodescendientes (ocho de diez) en un rango de edad entre 67 a 38 años,¹⁵ con una situación habitacional precaria, por trayectorias de completamiento de la educación básica más alguna especialización posterior¹⁶ y una inserción laboral con pocas exigencias de cualificación en el sector estatal tradicional o la informalidad. Estos rasgos resultan coincidentes con otros resultados de investigación (Espina, Núñez y Martín, 2003) que apuntan de manera similar esa composición racial y de género que caracteriza a los grupos en situación de pobreza en el país, unido al factor vivienda que es definido como una cuestión vital para señalar la insatisfacción de una necesidad básica de difícil solución en el tiempo.

14 El objetivo no es retomar una visión culturalista al estilo de O. Lewis (1961, 1963), pero sí denotar que existen prácticas culturales que se traducen en *habitus* que ubican a estos grupos en desventaja, incluso ante la existencia de una estructura de oportunidades que pretende erosionar las desigualdades de clases, como la que caracterizó a la sociedad cubana en los primeros 30 años de la implementación de políticas sociales proactivas.

15 La mayor parte de las personas entrevistadas nació posteriormente al triunfo de la revolución. La década de 1980 fue el límite temporal utilizado para poder analizar contextualmente las trayectorias generacionales de estos grupos en el marco de las transformaciones más disruptivas dentro del desarrollo de la estructura social cubana (Espina, 2006).

16 A pesar de que las personas incluidas en el estudio estaban en un rango etario de ampliación de las oportunidades educativas, nadie alcanzó nivel universitario.

**TRAYECTORIAS EDUCATIVAS Y LABORALES LIMITADAS:
LA PERSISTENCIA DE DESIGUALDADES DE GÉNERO**

El ciclo primario de socialización familiar resulta un elemento clave para analizar las dinámicas de apropiación de oportunidades a la que pueden acceder los grupos sociales. Una de las variables más significativas en tal sentido lo constituye el clima educativo familiar y las dinámicas de las relaciones paterno-filiales. Sobre este aspecto fueron encontrados dos indicios: el primero, que la crianza en algunos períodos, no se corresponde con un vínculo directo entre padres/madres e hija(o)s, sino que se sustituye por intermediarios o parientes que (co) participan, fundamentalmente abuelos y abuelas, en la etapa de la infancia. El segundo, es la existencia de un contexto del ejercicio de estos roles, con un predominio de la figura materna a edades tempranas.

Esa sustitución o coparticipación de los abuelos u otros miembros familiares en la crianza de los hijos, en coyunturas o de manera permanente en su infancia, puede estar relacionado con: problemas de salud, cambios de residencia por emparejamientos temporales o la muerte. Lo más significativo de este fenómeno es que se convierte en un vehículo de afirmación de las jerarquías generacionales en la educación familiar, pues muestra la relevancia que para estas familias en la toma de decisiones tuvieron las generaciones mayores, fundamentalmente, los abuelos (considerada para el estudio como primera generación).¹⁷ Permanecer con los nietos se constituye en una manera en la que estos garantizan una estabilidad del espacio habitacional ante la (des)estabilización en las relaciones de parejas o de los matrimonios, por parte de sus progenitores (segunda generación).

Aunque esta sustitución en las condiciones anteriormente apuntadas actúa como factor de protección para el cuidado infantil, reportan en términos de la socialización familiar, la reproducción de rezagos en el capital cultural acumulado para las personas entrevistadas (tercera generación). Por consiguiente, se transmiten barreras o dificultades para aprovechar, por estas generaciones, el contexto de ampliación de las oportunidades educativas, la conquista de derechos sexuales y de género, que se instauraron a partir del proceso revolucionario.

Esa educación caracterizada por una disciplina fijada en los moldes tradicionales respecto a las relaciones intergeneracionales, fortalece la reproducción de prácticas asociadas a la femineidad y a la masculinidad. Aunque tanto los hombres como las féminas encontraron dificul-

17 El estudio con las familias se realizó metodológicamente a través de la realización de historias de vida a partir de tres cortes generacionales: familia de los abuelos (primera generación), familia de los padres (segunda generación) y familia de las personas entrevistadas (tercera generación).

tades para desarrollar de manera plena sus roles parentales, son las mujeres quienes se enfrentan con mayor frecuencia a los retos de la socialización familiar y su cotidianidad, lo que en algunos casos exige un doble desafío: el de proporcionar los afectos y también la subsistencia material.

Las repercusiones de estos procesos se expresan también en las formas en que desarrollan hombres y mujeres, sus trayectorias educativas y laborales. Para ellos, permanecer en el mercado laboral constituye una prioridad; mientras que para ellas, el ciclo del cuidado de otros familiares, la atención al rol materno en edades tempranas o la llegada de hijos sin las condiciones materiales y afectivas adecuadas, tiene repercusiones en la existencia de intermitencias laborales o bien, el completo abandono de un empleo.

Las desigualdades intergeneracionales constituyen un mecanismo relevante para visualizar las diferencias en los procesos de reproducción de la pobreza respecto a estos legados a nivel intrafamiliar, lo que influye que hombres y mujeres tengan experiencias divergentes dentro de la misma situación de privación, la cual aparece marcada por:

1. La división sexista del trabajo y los roles tradicionales que a esa división van asociados, los que inciden en el protagonismo femenino, tanto en el funcionamiento, como en la implementación de las estrategias de vida familiares (Zabala, 2009). Esa centralidad las limita en la toma de decisiones relacionadas con su inserción educacional y ocupacional. Las responsabilidades asociadas al cuidado y la dependencia a las figuras masculinas, repercuten en que las féminas resulten las personas más empobrecidas¹⁸ dentro de su grupo familiar, lo que tiene una expresión temporal, afectiva y física.
2. En los hombres, los procesos de empobrecimiento tienen un carácter más individual que familiar. Ello se expresa en un patrón de sexualidad caracterizado por la promiscuidad y la infidelidad; el gasto de los ingresos que perciben en consumos asociados a hábitos tóxicos; el sobredimensionamiento de la función económica y una menor o nula responsabilidad frente a las funciones educativas en la socialización de sus hijo(as).

18 Dentro del sistema de protección social, este constituye un factor de obligada atención. En un contexto de acentuación del carácter familiarista de las políticas, se deberían tomar en cuenta los costos socioeconómicos, personales y de salud que implican para la mujer que cuida, la responsabilidad en solitario o desde lo familiar de estas cargas, así como los impactos que reportan en términos de las desigualdades de género.

3. Maternidad/paternidad temprana que afecta más a las mujeres por la organización patriarcal del cuidado familiar. Abuelas, madres e hijas reproducen en el tiempo generacional una asunción de los roles maternos a edades prematuras, lo que contribuye a reforzar la dependencia a las figuras masculinas y la inserción tardía, intermitente o con carácter informal al mercado laboral.
4. Tanto para los hombres como para las mujeres, la presión que ejerce la necesidad de obtener ingresos para la subsistencia familiar influye en la inserción temprana (después de alcanzados niveles educativos básicos) al mercado laboral en los estratos bases, como resultado de deficientes o limitadas cualificaciones.
5. Esta similitud, sin embargo, comporta elementos diferenciados que se reflejan en trayectorias laborales de mayor estabilidad para los hombres, caracterizadas por el traspaso de habilidades y destrezas ocupacionales a partir de la herencia paterna. En cambio, para las mujeres, la dependencia económica hacia los hombres frena las posibilidades de una mayor valorización del espacio laboral y de las expectativas en torno al mismo como fuente para la movilidad social. No obstante, una cuestión de interés es que ellas en su inserción laboral, responden menos a las divisiones genéricas que marcan las ocupaciones.¹⁹

Los aspectos recorridos constituyen el núcleo primario de la reproducción de los procesos de empobrecimiento en las historias de vida investigadas. Respecto al origen familiar evidencia la nula o limitada acumulación de los activos materiales y simbólicos en el tiempo que traen como resultado un desempeño restringido de las generaciones entrevistadas. También la relevancia que adquieren en los procesos de empobrecimiento las desigualdades de género, que provocan un patrón más acentuado de empobrecimiento femenino.

LA CIRCULARIDAD DE LA POBREZA: TRAMAS INTERGENERACIONALES

Las dinámicas de mayor calado intrafamiliar advierten, a su vez, sobre dinámicas más amplias de reproducción intergeneracional de la pobreza. Por consiguiente, a continuación, se propone dar

19 Mientras las mujeres estuvieron representadas con mayor amplitud en las categorías laborales declaradas por las personas entrevistadas; los hombres no se encontraron representados en aquellas "ocupaciones tradicionalmente femeninas", como: auxiliar de limpieza, de cocina o esterilización y enfermería.

respuesta a las siguientes interrogantes sobre los grupos estudiados: ¿qué muestran respecto al aprovechamiento de la estructura de oportunidades en sus trayectorias generacionales? ¿Cómo se ubican en esa apropiación respecto a las transformaciones acontecidas en la sociedad cubana durante los primeros 30 años de iniciado el proceso revolucionario?

Las trayectorias educativas y los progresos laborales reflejan un relativo aprovechamiento de la ampliación en las oportunidades durante el período abordado. Ello es evidente en la comparación con la generación de sus padres y abuelos, que sin embargo, resulta limitado cuando sus historias se enmarcan en un contexto más amplio de avances generacionales en el que no lograron una movilidad ascendente efectiva.

El análisis de esas trayectorias expresa la homogeneidad en la situación educacional –marcada por el analfabetismo– y ocupacional de la primera generación (abuelos). El triunfo revolucionario y los procesos instalados a partir de este acontecimiento, en términos de la ampliación de las garantías sociales y de la estructura de oportunidades, influyeron en el cambio de esas condiciones de partida para los grupos estudiados. Por otro lado más significativo se registra en los avances educativos. En cambio, la situación ocupacional evidenció continuidad o incluso retrocesos respecto a las que realizaron la generación de los abuelos y padres.

En relación con esos retrocesos, se encontraron casos cuyas ubicaciones laborales están desligadas de los estudios realizados, lo que es evidencia de las desarticulaciones en el sistema productivo cubano para aprovechar adecuadamente la inversión social en educación. A ello habría que sumar el hecho de que un empleo formal no se convierte en la garantía de superar situaciones de pobreza, a partir de la precariedad que caracteriza la inserción en empleos estatales que reportan ingresos bajos o de jubilaciones insuficientes.

De ahí la necesidad de trascender los dispositivos actuales de política social que centran sus acciones en el fortalecimiento del capital humano. Innegablemente, los avances educativos tienen un peso positivo, porque comportan el desarrollo de capacidades humanas en la superación de situaciones de pobreza. Como contraparte, los desarrollos teóricos en torno a estas temáticas refieren que, ante un contexto de aumento generalizado de la educación, el valor de la misma adquiere un peso relativo dentro de los procesos de inserción laboral “exitosa”.

En tal sentido, el análisis de las familias investigadas y de sus historias de vida muestran las limitaciones que encuentran dos de las áreas más importantes del desarrollo y del gasto social en el contexto

cubano: las políticas de empleo y educación. Las prácticas familiares en que estos grupos acceden a las garantías existentes constituyen evidencia de los mecanismos mediante los que se produce una apropiación desigual de la arquitectura institucional del bienestar en el tiempo generacional. En tal sentido, las trayectorias pasadas y presentes estudiadas, revelan la complejidad de un fenómeno que, de no ser atendido en su integralidad, y a la vez en su diversidad, seguirá planteando en términos de integración y derechos de ciudadanía una interrogante no resuelta para el avance del proyecto socialista y de su enfoque universal de políticas sociales.

POBREZA Y FAMILIA: DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES CUBANAS

La (re)producción de la pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional, en el que intervienen procesos de diversa índole: socioeconómicos, histórico-políticos, y étnico-culturales. La realización de un estudio como el presentado confrontó dos desafíos: por una parte, trascender la herencia dominante de la comprensión sobre la pobreza confinada al análisis económico y al reconocimiento de perfiles de pobreza; para delinear una perspectiva que permitiera explicar los procesos y cómo ellos configuran relaciones particulares para la comprensión de las dinámicas de empobrecimiento a través de la utilización de la genealogía familiar.

En vínculo con esto, el segundo reto consistía en dar cuenta de esas dimensiones y contribuir a superar la existencia de un discurso de homogeneidad, presente en la sociedad cubana a lo largo de su historia más reciente, en estos últimos 50 años. Aún hoy, las reticencias a visibilizar la desigualdad y la pobreza pueden constatararse en la producción de las estadísticas, en la circulación de la información disponible, en la discursividad política y los debates públicos, así como en la apropiación representacional y en las percepciones colectivas sobre esta temática.

Las trayectorias generacionales investigadas evidenciaron una relativa homogeneidad entre sí, a partir de la persistencia de trayectorias educativas y laborales limitadas. Sus “modos de generación”, a contrapelo de las transformaciones acontecidas en los primeros 30 años de la revolución cubana, impusieron frenos a las posibilidades de apropiarse de los avances producidos. El estancamiento de estos grupos familiares y su permanencia en dinámicas de vulnerabilidad y pobreza en el tiempo, plantea interrogantes al modo tradicional en que se han construido las políticas sociales en el país.

En el devenir histórico del proceso revolucionario, la implementación de las políticas sociales se ha diferenciado de otras experiencias excluyentes en América Latina, por la intencionalidad en el tiempo de

construir una experiencia socialista, que toma como centro la gestión estatal en la provisión del bienestar a través de la implementación de políticas centradas en la equidad como metavalor. En concordancia con ello, el establecimiento de garantías sociales ha tenido en la universalización de las políticas un instrumento fundamental, lo que ha contribuido a desarrollar procesos de ciudadanía y de apropiación subjetiva del derecho a demandar del Estado, una efectivización constante de las mismas.

Este hecho no elimina la emergencia de mecanismos intrafamiliares de reproducción de la pobreza, los cuales plantean un imperativo: el de acompañar sistemáticamente, con mecanismos de focalización, los vacíos que se van generando en la aplicación de las políticas sociales universales. Esa constituye una premisa para romper la recursividad que caracteriza a los procesos de reproducción de la pobreza, trascender los daños irreversibles que provoca y, por consiguiente, favorecer el alcance del aprovechamiento efectivo de las oportunidades instauradas en pos del bienestar individual, familiar y colectivo.

Un giro en estas coordenadas implicaría considerar varias acciones en el marco del direccionamiento focalizador; entre las que son posibles mencionar: 1) atención y estudio sistemático sobre las condiciones de partida desventajosas de los grupos en situación de pobreza; los procesos de segmentación en el acceso, aprovechamiento efectivo de la estructura de oportunidades y su traducción en desiguales resultados; 2) la creación de dispositivos de evaluación de las políticas sociales que favorezcan la corrección sistemática tanto de los resultados inesperados, como de aquellos canales que contribuyen con una reproducción de las desigualdades injustas; 3) perfilar políticas educativas que incluyan en su funcionamiento esas diferenciaciones, permitiendo superar las dinámicas tradicionales que ellas generan en términos de la reproducción de la estructura de clases y las limitaciones en los capitales culturales, que caracterizan a los orígenes familiares de estos grupos; 4) la recomposición de una adecuada articulación entre formación profesional y desarrollo de las estructuras productivas, que permita la integración al mercado laboral, de las capacidades de cualificación instaladas en la fuerza de trabajo, así como propiciar una correspondencia entre ingresos para la acumulación, mantenimiento de bienes perdurables (como la reparación o construcción de nuevas viviendas) y la satisfacción de necesidades básicas.

Los resultados apuntados permiten dialogar con el proceso de reforma que el país vivencia actualmente. En ese contexto sobresalen algunos aspectos que avanzan de manera acelerada; mientras que en otros se manifiesta un carácter inercial o de muy poca modificación. Dentro de estos últimos, las políticas encaminadas a atender situa-

ciones de pobreza y de desigualdad evidencian un rezago y se caracterizan por un bajo perfil para lidiar, por un lado, con el aumento e intensificación de las desigualdades existentes y; por otro, con la emergencia de nuevas configuraciones ante una retirada formal del Estado en espacios de protección social, los cuales constituyeron después del triunfo revolucionario, la garantía para mecanismos sistemáticos de seguridad social.

Reflexionar sobre los mecanismos de reproducción de la pobreza familiar para el contexto cubano actual constituye una urgencia. Ello si se considera que el objetivo último de toda política social realmente efectiva, no es la redistribución *per se*, sino la integración social a oportunidades diversas en las que la realización personal y colectiva tributen a la emancipación humana. Para la construcción de las condiciones de posibilidad de un proyecto socialista, estos son objetivos ineludibles en la consecución del bienestar y la justicia social.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, A. 2006 *Lidiar con la pobreza en el Caribe hispano* [CD]. (La Habana: Taller del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas).
- Álvarez, S. 2005 “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza” en Álvarez, S. (coord.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores* (Buenos Aires: CLACSO/CROP).
- Arzate, J., Gutiérrez, A. y Huaman, J. (coords.) 2011 *Reproducción de la pobreza en América Latina: relaciones sociales, poder y estructuras económicas* (Buenos Aires: CLACSO/CROP).
- Bourdieu, P. y Passeron, J. 1969 *Los estudiantes y la cultura* (Barcelona: Editorial Labor).
- Bourdieu, P. 1990 “La juventud no es más que una palabra” en Bourdieu, P. *Sociología y cultura* (México: Editorial Grijalbo/Conaculta).
- Bourdieu, P. 1993 *Cosas dichas* (Barcelona: Editorial Gedisa).
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. 1995 *Respuestas de una antropología reflexiva* (México, Editorial Grijalbo).
- Bourdieu, P. 1999 *Las formas de capital* (Lima: Editorial Piedra Azul).
- CPRC (2004). *The Chronic Poverty Report (2004-2005)* (Manchester: Manchester University).
- Domínguez, Ma. I. 1998 “Generaciones y mentalidades” en *Temas*. 14 (abril-junio), 26-34.

- Donati, P. 1999 "Familia y generaciones" en *Desacatos*, 2 (México: CIESAS).
- Espina, M., Núñez, L. y Martín, L. 2003 "Reajuste económico y cambios socioclasistas" en Menéndez, M. (comp.) *Los cambios en la estructura socioclasista en Cuba* (La Habana: Editorial de Ciencias Sociales).
- Espina, M. 2006 "La comprensión de la desigualdad" en *Temas*, 45(enero-marzo), 4-16.
- Espina, M., Núñez, L., Martín, L. y Togores, V. 2007 *El plano macro de la movilidad social: dinámica socioestructural de la reforma* (La Habana: Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas).
- Ferriol, A., Ramos, M. y Añé, L. 2004 *Reforma económica y población en riesgo en Ciudad de la Habana* [informe de investigación]. (La Habana: INIE, CEPDE/ONE).
- Gómez, L. 2013 *Políticas de juventud* (La Habana: Ediciones Abril).
- Gutiérrez, A. 2005 *Las prácticas sociales: una introducción a Pierre Bourdieu* (Córdoba Argentina: Ferreyra Editor).
- Gutiérrez, A. 2011 "La producción y reproducción de la pobreza: claves de un análisis relacional" en Arzate, J., Gutiérrez, A. y Huaman, J. (coords.) *Reproducción de la pobreza en América Latina: relaciones sociales, poder y estructuras económicas* (Buenos Aires: CLACSO).
- Katzman, R. 1999 (coord.) *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay* (Montevideo: PNUD/CEPAL).
- Katzman, R. 2002 "Convergencias y divergencias: exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro áreas metropolitanas en América Latina" en Katzman, R. y Wormald, G. (coord.) *Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina* (Montevideo: CEBCA).
- Lewis, O. 1961 *La cultura de la pobreza, cinco familias* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Lewis, O. 1963 *Antropología de la pobreza*. (México: Fondo de Cultura Económica).
- Marx, C. 1984 *El capital. Crítica de la economía política* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Moore, K. 2005 *Thinking about youth poverty through the lenses of chronic poverty, life-course poverty and intergenerational poverty. (Working Paper N° 57)* (Manchester: Manchester University).

- Nerey, B. 2004 *Empleo, seguro social y los mercados de trabajo*. Ponencia presentada en Seminario Poverty and Social Policy in Cuba: addressing the challenges of Social and Economic Change. La Habana: CIPS.
- Øyen, E. 2002 *Producción de la pobreza, un enfoque diferente para comprender la pobreza* (Bergen: Centre for International Poverty Research, University of Bergen/ Comparative Research Programm on Poverty, International Social Science Council).
- Rodríguez, J. y Carriazo, G. 1987 *Erradicación de la pobreza en Cuba* (La Habana: Editorial de Ciencias Sociales).
- Salles, V. y López, M. 2009 “Viviendas pobres en México: un estudio desde la óptica de género” en Barba, C. (comp.) *Retos para la integración social de los pobres en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Sheperd, A. 2007 *Understanding and explaining chronic poverty. Working Paper N° 80* (Londres: Overseas Development Institute).
- Voghon, R. 2013 “La transmisión intergeneracional de la pobreza: entre el cambio y la reproducción. El caso del Barrio de Atarés” en Donato, M. *La construcción social de la pobreza en América Latina y el Caribe: perspectivas, alternativas y críticas* (Buenos Aires: CLACSO/CROP).
- Voghon, R. 2016 *La reproducción familiar de la pobreza desde una perspectiva generacional*. Tesis de doctorado (La Habana: Universidad de la Habana, Departamento de Sociología).
- Yaschine, I. 2012 *¿Oportunidades?: movilidad social intergeneracional e impacto en México*. Tesis de doctorado (México: El Colegio de México).
- Zabala, M. 1996 *Familia y pobreza en Cuba*. Tesis de maestría (La Habana: Flacso-Programa Cuba/Universidad de la Habana).
- Zabala, M. 1999 *Aproximación al estudio de la relación entre familia y pobreza*. Tesis de doctorado (La Habana: Flacso-Programa Cuba/Universidad de la Habana).
- Zabala, M. 2009 *Jefatura femenina de hogar, pobreza urbana y exclusión social. Una perspectiva desde la subjetividad en el contexto cubano* (Buenos Aires: CLACSO/CROP).
- Zabala, M. 2014 (comp.) *Algunas claves para pensar la pobreza en Cuba desde la mirada de jóvenes investigadores* (La Habana: Centro Félix Varela/Programa Flacso-Cuba/ Publicaciones Acuario).

Alicia Ziccardi

POBREZA Y DESIGUALDAD

RETOS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN MÉXICO (2000-2016)

INTRODUCCIÓN

En México existe desde hace cuatro décadas una robusta política habitacional caracterizada por la existencia de un complejo entramado institucional, que dispone de cuantiosos recursos de los trabajadores provenientes del aporte patronal, lo cual ha permitido otorgar muchos millones de financiamientos para los asalariados de mejores ingresos. Sin embargo, el acceso a una vivienda adecuada para todos los mexicanos, en particular para los sectores de menores e inestables ingresos, continúa representando un importante desafío. En la actualidad, grandes mayorías en las diferentes regiones del país y en particular en el sur, soportan deficientes y precarias condiciones habitacionales, lo que sin duda afecta fuertemente su calidad de vida, ya que la vivienda constituye un bien básico para el desarrollo de los individuos, las familias y la comunidad.

La satisfacción de las necesidades habitacionales depende del acceso a la vivienda el cual está en función de los ingresos y la capacidad de autoproducción de las familias, de las políticas del Estado y de la oferta del mercado habitacional. Pero además deben considerarse las condiciones de habitabilidad lo cual está relacionado con características tales como: la localización, el tamaño, la calidad de los materiales, el diseño y la calidad de las infraestructuras, equipa-

mientos y servicios básicos (agua, drenaje, transporte, recolección de basura, espacios públicos, comercio, servicios educativos, de salud, culturales, deportivos y seguridad ciudadana), es decir, todo aquello que incide en la calidad de vida de la familia y de la sociedad en su conjunto y que hace efectivo el derecho a la vivienda y a la ciudad (Ziccardi, 2015: 33,34).

En este trabajo se analiza la vivienda privilegiando el estudio de las condiciones de habitabilidad de la calidad de la vivienda con el propósito de contribuir al debate sobre el rumbo de las políticas habitacionales y recuperar su naturaleza de política social. Es decir, junto con la aplicación de criterios económico-financieros que se privilegian actualmente para dinamizar la economía, generan empleo de mano de obra de baja calificación y crean elevadas ganancias a las desarrolladoras inmobiliarias y las empresas de la construcción; debiera darse prioridad a los sectores populares y ofrecer viviendas que reúnan adecuadas condiciones de habitabilidad.

LAS CONDICIONES DE HABITABILIDAD

La importancia que encierra el concepto de habitabilidad ha propiciado la formulación de diversas perspectivas que colocan el énfasis en alguno de sus componentes.¹

La *Ley de Vivienda* de 2006 incorporó una de las características que definen una vivienda digna y decorosa, el contar con espacios habitables “donde se desarrollan actividades de reunión o descanso, que cuenten con las dimensiones mínimas de superficie, altura, ventilación e iluminación natural” (DOF, 2006).

Además, la Comisión Nacional de Vivienda en el Código de Edificación de la Vivienda, definió la habitabilidad como “las condiciones en las que la familia habita una vivienda [...] determinadas tanto por las características físicas de la vivienda y de sitio, como por las características psicosociales de la familia, que se expresan en hábitos, conductas o maneras de ser adquiridos en el transcurso del tiempo” (Conavi, 2010: 31). Sin embargo, no se advierte una clara incorporación de estos criterios en los procesos de producción y financiamiento de la vivienda social.

Pero más allá de lograr condiciones materiales adecuadas de habitabilidad se debe hacer efectivo “el derecho a la vivienda como un derecho complejo, del cual dependen el desarrollo y concreción de otros derechos humanos fundamentales, como el de la salud, la seguridad, la educación y el empleo, entre otros” (Álvarez y Ziccar-

1 Sobre los orígenes de la noción de habitabilidad en la vivienda a nivel internacional, véase Ziccardi (2015).

di, 2015). Es decir, de la calidad de la casa que adquiere un trabajador, comprometiéndose a pagar durante muchos años una cuota que afecta otros consumos básicos de la familia, dependerá el hacer efectivos otros derechos, tales como al trabajo, a la educación o a la salud.

Por ello en México existe actualmente el gran desafío de transitar de un enfoque que privilegia atender el déficit cuantitativo de vivienda generando fuentes de financiamiento a otro que ponga énfasis en crear condiciones satisfactorias de habitabilidad, condiciones materiales, sociales, ambientales y culturales que dignifiquen la vivienda y recuperen la política de vivienda como uno de los principales componentes de las políticas sociales del Estado mexicano.

POBREZA Y DESIGUALDAD: LOS COMPONENTES HABITACIONALES

En ciertos sectores sociales, se ha identificado una acumulación de desventajas económicas, sociales, culturales y territoriales que coloca a los sectores de menores ingresos en una situación de mayor vulnerabilidad. Desde la perspectiva de los estudios urbanos es fundamental considerar la dimensión territorial de la desigualdad, la que se expresa en las características internas de la vivienda y en las características externas del entorno en el que se localiza: la ciudad, el barrio o la colonia. Sin duda un hábitat precario acrecienta la pobreza económica e intensifica las desigualdades estructurales porque en la ciudad se confrontan claramente condiciones de opulencia en el acceso a los bienes de la ciudad frente a las dificultades que enfrentan los sectores populares para acceder a un bien básico (Ziccardi, 2015: 52).

Algunos datos permiten una aproximación al peso que tiene la vivienda y los servicios habitacionales en las condiciones de pobreza. En el año 2014, el Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social de México (CONEVAL) registró un total de 55.3 millones de personas (46.2 %) viviendo en condiciones de pobreza, de los cuales 17 millones habitaban en el medio rural y 38.3 millones en el urbano. De estos 14.8 millones de mexicanos enfrentan carencias en el acceso a la calidad y espacios para la vivienda y 25.4 millones tienen carencias en el acceso a los servicios básicos de vivienda. Entre los indicadores que definen la carencia por calidad y espacios de la vivienda, destaca el hacinamiento con 10.2 millones de personas que viven en esta condición, lo cual se puede asociar al incremento de los hogares ampliados ante la imposibilidad de que los nuevos hogares puedan independizarse. Las carencias y mala calidad de servicios básicos de la vivienda son también alarmantes, registrándose una elevada proporción de viviendas sin chimenea que usan leña o carbón para

cocinar dentro de la casa, con 16.1 millones de personas que viven en condiciones de riesgo en particular para la salud.

La mala calidad de la vivienda y las condiciones de habitabilidad precarias se ubican principalmente en el ámbito rural y con mayor énfasis a las comunidades indígenas. Sin embargo, debe señalarse que la población urbana que vive en condiciones de pobreza está forzada a aceptar por lo general hacinamiento y privación de bienes y servicios básicos o la mala calidad de estos. Además, en el contexto nacional se registra un proceso de urbanización de la pobreza, es decir un aumento de los pobres urbanos en el total de pobres tiende a ser cada vez mayor. Estos habitan principalmente en las periferias de las zonas metropolitanas y en vecindades en áreas centrales degradadas de las ciudades (Ziccardi, 2008).

Sin duda, la principal causa de estas condiciones de pobreza urbana es el bajo e inestable ingreso que recibe este sector mayoritario de la población que se ocupa en actividades de baja productividad. Pero además, vivir en grandes conjuntos localizados lejos de la estructura urbana central, implica el pago de una cuota por la compra de una vivienda que afecta a otros consumos básicos. Así, los gastos de transporte y los servicios habitacionales merman los precarios ingresos de los que disponen estas familias y afecta sus condiciones de vida.

Por ello, es importante analizar cómo esta situación puede generar o amplificar las condiciones de pobreza existentes, es decir, cómo la vivienda que en principio es considerada un activo para quien la adquiere, se transforma en una carga que afecta negativamente la calidad de vida de la familia.

También deben considerarse los efectos sociales y ambientales de los procesos de segregación residencial que afecta a los sectores populares que habitan en masivos barrios autoproducidos o de vivienda de interés social, donde el suelo es más barato. Su localización en periferias cada vez más lejanas afecta su magra economía y las posibilidades de acceder a bienes, equipamientos urbanos y una vida social satisfactoria.

Como resultado de estos procesos, las condiciones de habitabilidad afectan también a otros actores sociales ya que se profundiza la fragmentación urbana y la desigualdad social generada por los procesos de ocupación del espacio y del habitar en las ciudades. Por ello, el territorio, y en particular las ciudades, ven debilitada su función de ser el principal componente de los procesos de integración social.

Para hacer efectivo el derecho a la vivienda se requiere enfrentar diversos y complejos procesos económicos, sociales y políticos. Es decir, las políticas habitacionales del Estado mexicano deben orientarse a mejorar la calidad de vida de aquellos sectores que debe atender.

Sin duda, la demanda de vivienda ha aumentado debido al intenso proceso de urbanización registrado en los últimos años y la dinámica demográfica que se caracteriza por el aumento de la población en edad productiva y en condiciones de independizarse del núcleo familiar. La misma responde a la estructura de los hogares, las características de la población y los cambios culturales, “en particular el debilitamiento del modelo de la sociedad patriarcal, la disminución del número de hijos y el reconocimiento de la existencia de personas con capacidades y preferencias diferentes”. Las necesidades de vivienda se han transformado y diversificado (Ziccardi, 2015: 51).

Asimismo, las crisis económicas, el desempleo y la pobreza han impactado en los ingresos de grandes sectores de la población y con ello se han visto limitadas sus posibilidades para acceder por la vía del mercado a una vivienda de calidad que se corresponda con sus necesidades. Por ello, los mexicanos, particularmente los sectores de menores ingresos, encuentran muchas dificultades para hacer efectivo su derecho a una vivienda digna y decorosa, como lo establece el artículo 4º constitucional. La contrapartida es que el no hacer efectivo este derecho en condiciones de habitabilidad adecuadas contribuye a la persistencia de la pobreza y la desigualdad urbana.

Según el último censo, en 2010 tres de cada diez viviendas del parque habitacional existente habían sido construidas por sus propios habitantes y tres de cada diez, mandadas a construir (INEGI, 2010). La importancia de estos procesos ha obligado a su reconocimiento jurídico dentro de la *Ley de Vivienda* de 2006 y a incluir la línea de apoyo a la producción social de vivienda asistida dentro del Programa de financiamientos y subsidios del gobierno federal, la cual consiste en otorgar apoyos a los proyectos de autoproducción que cuenten con la asesoría de asociaciones o técnicos con experiencia social. Sin embargo, esta modalidad no ha sido suficientemente apoyada por la política de vivienda de los distintos gobiernos. En contrapartida, asistimos a un proceso de financiarización de los bienes de la ciudad y en particular de la vivienda.

LA POLÍTICA DE VIVIENDA DEL GOBIERNO MEXICANO (2000-2015)

La política de vivienda de nuestro país se sustenta en un marco legal que reconoce el derecho a una vivienda digna, tanto en la *Constitución* de la república como en la *Ley de Vivienda*; así como en otras disposiciones vinculadas a la misma, como la *Ley General de Asentamientos Humanos* y las leyes estatales y municipales en materia de vivienda y desarrollo urbano. También existe un marco normativo y un sistema de planeación democrática, contenido en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y el Programa

Nacional de Vivienda y un complejo sistema institucional de vivienda conformado por la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) como instancia coordinadora del sector; los organismos nacionales de vivienda INFONAVIT, FOVISSSTE, SHF, FONHAPO, Sociedad Hipotecaria Nacional, el Consejo Nacional de Vivienda, la Comisión Intersectorial y los organismos de las administraciones estatales y locales con competencias en la materia.

En el año 2000, con el triunfo del candidato del PAN, Vicente Fox, en las elecciones para la presidencia de la república, se produce una profunda reestructuración de la política habitacional del Estado mexicano, privilegiando la producción masiva de vivienda, para lo cual se estableció como meta financiar 750 mil viviendas anuales. En el Plan Nacional de Desarrollo (2000-2006) se reconoció la vivienda como un factor de desarrollo y un dinamizador de la macroeconomía nacional. El Programa Sectorial de Vivienda planteó tres objetivos rectores: 1) promover y concretar políticas públicas y programas de vivienda para atender a todos aquellos que quieran comprar, construir, rentar o mejorar su vivienda, con la participación de los gobiernos estatales y municipales de la sociedad civil en su conjunto y a la vez consolidar en mercado habitacional, 2) promover el desarrollo y la competitividad sectorial, y 3) reactivar la banca de desarrollo. Para ello se introdujo un cambio institucional por lo que se creó en 2001 la Comisión Nacional del Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social con autonomía técnica, cuyas funciones fueron: el diseño, la coordinación, promoción e implementación de las políticas y programas de vivienda del gobierno federal, por lo que definió los lineamientos de una nueva política de vivienda (Ziccardi, 2015: 62).

En este marco, se diseñó una nueva política de subsidios y de coordinación institucional, se impulsó la modernización de los registros públicos de la propiedad, se crearon nuevos mecanismos para que los organismos de vivienda capturaran recursos del mercado de capitales y se instrumentaron programas para recuperar la cartera vencida. También se promovieron mecanismos de cofinanciamiento en los Organismos Nacionales de Vivienda (Onavis: Infonavit y Fovissste) en coordinación con los Organismos Estatales de Vivienda (Orevis) y se transformaron los criterios de asignación de créditos, impulsándose esquemas de corresponsabilidad con el beneficiario para que a través del ahorro pudiera accederse a un crédito. Destaca entre las nuevas acciones, la integración de la oferta de vivienda a través del Registro Único de Vivienda, que inició su operación de manera formal en 2006.

También se creó la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) con el objetivo de impulsar el desarrollo de un mercado primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías y se aprobaron nuevas reglas de operación para el FONHAPO (Ziccardi, 2015).

El Infonavit transformó su sistema de asignación de créditos y el Fovissste permitió la participación de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) en la certificación y autorización de las solicitudes de crédito y la entrega de financiamiento y también introdujo el sorteo aleatorio.

El sector privado creó una agrupación de los promotores de vivienda en un órgano de representación empresarial, la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de la Vivienda (Canadevi), que logró tener incidencia en la definición de la política del sector. Con tales modificaciones,

la política de vivienda adquirió un nuevo impulso que llevó a crear las condiciones para incrementar sustancialmente la producción de vivienda nueva e industrializada. Pero al mismo tiempo sentó las bases para que los grandes grupos de la industria de la construcción utilizaran o compraran reservas territoriales y comenzara un intensivo proceso de expansión urbana sobre tierras que antes fueron de uso rural. (Ziccardi, 2015: 67)

Entre los resultados de esta política se incrementó de manera considerable el número de acciones de vivienda realizadas cada año, y al término del sexenio se tuvo un total de 4.6 millones de acciones, de las cuales 67 % fue para adquisición de vivienda terminada, predominantemente vivienda nueva, y 49 % para mejoramientos e infraestructura. En cuanto a los organismos que la operaron, el Infonavit concentró prácticamente la mitad de las acciones.

Con la llegada de Felipe Calderón al gobierno de la república, se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2012) que estableció como principio rector de la acción gubernamental, el desarrollo humano sustentable y en el cual el tema de la vivienda se integró al eje denominado “economía competitiva y generadora de empleo”. En el Programa Nacional de Vivienda hizo explícito que debía ponerse al alcance de las familias mexicanas la vivienda que requerían, no sólo satisfaciendo una demanda social, sino también impulsando el crecimiento de la economía, del empleo y la derrama de recursos que cerraba un círculo virtuoso, que permitía a las familias obtener una vivienda. Para ello se definieron cuatro objetivos: incrementar la cobertura de financiamientos de vivienda ofrecidos a la población,

impulsar un desarrollo habitacional sustentable, consolidar el sistema nacional de vivienda y hábitat, y consolidar una política de apoyos del gobierno federal que facilitara a la población de menores ingresos el acceso al financiamiento de vivienda.

En 2006, poco antes del inicio de este sexenio (2012-2018), se aprobó una nueva *Ley de Vivienda* que consideraba la vivienda como un tema prioritario del desarrollo nacional, se introducía el concepto de vivienda digna y la disposición de normas para la calidad de la vivienda. Algo muy importante fue el reconocimiento de la llamada “producción social de vivienda”.

El sistema institucional de vivienda debería operar permanente y de manera coordinada y concertada entre los sectores público, social y privado, su objetivo era contribuir al cumplimiento de las prioridades y estrategias de la política nacional de vivienda. La dependencia coordinadora del sector pasó a ser la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), en reemplazo de la Conafovi y el principal organismo operativo continuó siendo el Infonavit, y en menor medida el Fovissste. A estos se sumaron los organismos estatales y municipales, con competencias en la materia, las Sofoles y las sociedades financieras de objeto múltiple (Sofomes), que intervienen en el otorgamiento de créditos.

Asimismo, Infonavit modificó su Ley para que los créditos se otorgasen en pesos y los usuarios pudiesen acceder a un segundo crédito para la adquisición de vivienda. Fovissste, por su parte, desarrolló programas de cofinanciamiento con otros organismos de vivienda e instituciones financieras y programas específicos destinados a los sectores de mayor capacidad de pago y a los pensionados que no hubieran ejercido su crédito con anterioridad.

La nueva arquitectura institucional produjo un incremento de la oferta de vivienda sin precedentes para el sector de la población con empleo formal y mejores salarios. Así, el número de acciones de vivienda prácticamente duplicó lo realizado en el sexenio anterior, alcanzando 8.7 millones, poco más de un millón de acciones de vivienda por año (Conavi, 2015). Pero este proceso fue acompañado de un debilitamiento de la normatividad en materia de desarrollo urbano lo cual propició una política de vivienda que no tenía como contrapartida el “hacer ciudad”. En el sexenio no se aprobó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, a pesar de la obligatoriedad de hacerlo y se subordinó la política de desarrollo urbano a la de vivienda, facilitándose la adopción de un modelo de ciudad dispersa, producto de la masiva acción de empresas que desarrollaron grandes conjuntos habitacionales de baja calidad en periferias lejanas, incorporando suelo barato no urbanizado y obteniendo con ello grandes ganancias (Ziccardi, 2015: 74).

Para tratar de revertir esta problemática, Conavi e Infonavit empezaron a impulsar acciones que consideraban el entorno de la vivienda y la evaluación de la calidad de los desarrollos habitacionales, sin embargo, no lograron contrarrestar los efectos negativos de la política adoptada. Por su parte, la SHF elaboró una estrategia de promoción de desarrollo urbano ordenado, a través de los denominados Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS) y estableciendo reglas de operación en los Programas de Subsidio para la Vivienda con criterios de calidad, tipo de construcción y de edificación de vivienda e incorporando un sistema de puntaje con base en la ubicación y las condiciones de sustentabilidad habitacional. No obstante, estas medidas tampoco fueron suficientes para revertir la inercia de esta política y continuaron construyéndose grandes conjuntos en la periferia, sin lineamientos y recursos para garantizar un desarrollo urbano sustentable, ni condiciones de habitabilidad adecuadas a los trabajadores que adquirieron su vivienda.

Puede decirse entonces que la política de vivienda de los dos sexenios panistas de la primera década del siglo xx, financió un elevado número de viviendas para la población trabajadora de ingresos medios, adoptando un modelo de producción de nuevos y masivos desarrollos habitacionales, localizados principalmente en las periferias de la ciudad consolidada. Esto produjo un conjunto de problemas, tales como: “la expansión territorial de las ciudades; una demanda no resuelta de servicios urbanos básicos, transporte y vías de comunicación; una alarmante cifra de casi cinco millones de viviendas abandonadas y una preocupante cartera vencida en algunos de los organismos financieros” (Ziccardi y González, 2015: 55).

En el año 2012 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) recuperó la Presidencia de la República y desde la llegada del presidente electo, Enrique Peña Nieto, se han realizado otras modificaciones institucionales y legales en materia de vivienda y desarrollo urbano y territorial. En lo fundamental, se creó la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (Sedatu) y se introdujeron modificaciones a la *Ley de Vivienda* respecto a la calidad y sustentabilidad, asociando el concepto de vivienda digna y decorosa a la presencia de espacios habitables y estableciendo la promoción del uso de energías renovables. Además, se introduce una perspectiva regional con la intención de disminuir las grandes brechas territoriales y sociales que existen en el país. Por otra parte, se agruparon en la Sedatu la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), esta última conservando su objeto de fomentar, coordinar, promover e instrumentar la política y el Programa Nacional de Vivienda.

Esta nueva visión acerca de una necesaria vinculación entre la vivienda, el territorio y el desarrollo está presente en el nuevo Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2013-2018 que señala como uno de sus objetivos: proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna. Sus estrategias fueron enunciadas como: transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente, que procure vida digna para los mexicanos, reducir de manera responsable el rezago de vivienda por medio del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento a la adquisición de vivienda nueva y lograr mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda (Sedatu, 2014).

En el Programa Nacional de Vivienda se estableció como objetivos controlar la expansión de las manchas urbanas, mejorar la calidad de la vivienda rural y urbana y su entorno, al tiempo de disminuir el déficit de vivienda; diversificar la oferta de soluciones habitacionales; mejorar las condiciones de habitabilidad; generar esquemas óptimos de créditos y subsidios para acciones de vivienda; y fortalecer la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno.

Destaca también la creación de un Registro Nacional de Reservas Territoriales (Renaret) y nuevas reglas de operación para el Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, otorgando un subsidio adicional entre 1.5 y 3.5 salarios mínimos, e incorporando a derechohabientes del Infonavit y Fovissste, cuyos ingresos fuesen de hasta cinco veces el salario mínimo.

Además, se anunciaron apoyos específicos para sectores vulnerables: ancianos, personas con capacidades diferentes, migrantes, jóvenes y mujeres jefas de familias y para mejorar las condiciones de habitabilidad principalmente en el sur del país.

El Infonavit por su parte, implementó esquemas de otorgamiento de créditos en pesos, desvinculados de los salarios mínimos, y programas de impulso a la vivienda en renta (Arrendavit), de mejoramiento de la vivienda (Mejora tu casa) y de mejora de Unidades Habitacionales (Mejora tu unidad). El Fovissste, en coordinación con la SHF, desarrolló un crédito en pesos con montos más altos.

Sin embargo, durante este sexenio continúa implementándose una política habitacional basada en la oferta de vivienda nueva, aunque han comenzado a recibir subsidio las otras modalidades de producción de vivienda, en particular la autoconstrucción, la autoproducción individual y social de vivienda, el mejoramiento y la vivienda en renta. Así, en 2014, del monto total de los recursos, el financia-

miento para la adquisición de viviendas nuevas recibió 55.8 % y para viviendas usadas 26.1 %; mientras, al mejoramiento físico se destinó 3 %, a la vivienda inicial con disponibilidad de terreno 2.0 y a la autoproducción 0.3 % de los recursos y el resto, a otras modalidades. (Ziccardi, 2015: 85). Por ello puede afirmarse que, a pesar de esta diversificación de las acciones de financiamiento para vivienda, aún subsiste la inercia de la política de vivienda inaugurada en el 2000, la cual parece ser muy difícil de modificar.

Así, el FONHAPO, organismo destinado a la atención de la demanda de vivienda de los sectores de menores recursos, ha operado distintos programas para atender las necesidades cuantitativas y cualitativas de vivienda: el Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda que absorbió entre 2000 y 2012, 79.4 % del total de los recursos; el Programa Vivienda Rural, el cual concentró 18.2 % del total, y un programa de créditos para la adquisición, construcción y mejoramiento de vivienda que apenas representó 2.4 % del total de los recursos (ASF, 2012: 62).

Esta transformación del FONHAPO de ser un organismo dirigido hacia los procesos de producción social de vivienda de los sectores más desfavorecidos, a ser un organismo que opera principalmente programas de subsidios que además son insuficientes, ha significado el abandono de la atención gubernamental a la forma mayoritaria de producción habitacional y la inexistencia de un control y una lógica formal para la aplicación de las subvenciones en este tipo de procesos (PUEC-UNAM, ONU-Hábitat, Conavi, 2013: 175).

Debe señalarse también que, en la última década, las viviendas precarias como las vecindades, los cuartos de azotea y los locales no construidos para la habitación disminuyeron, lo cual refleja una mejora en las condiciones de habitabilidad. Asimismo, en México, la mayoría de las viviendas se ocupan en propiedad, aunque ha aumentado ligeramente la vivienda en renta; menos de un tercio de las viviendas se compró terminada, tres de cada diez viviendas se autoconstruyeron y también tres de cada diez se mandaron a construir (INEGI, 2010).

A pesar de la magnitud e importancia que tiene la autoproducción esta forma de producción social ha sido apoyada muy limitadamente aun cuando posibilita el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada de muchas familias de bajos recursos, las cuales han mejorado su casa en la medida de sus posibilidades.

UN BALANCE DE LA SITUACIÓN HABITACIONAL

Uno de los principales resultados de la política habitacional del Estado mexicano es el haber incidido en que según datos censales las principales características físico-constructivas de las viviendas hayan mejorado y la cobertura de los principales servicios públicos haya au-

mentado, aunque no necesariamente lo hicieron ofreciendo una mejor calidad de vida. Según datos censales, entre 2000 y 2010, disminuyó a casi la mitad la proporción de viviendas con piso de tierra (de 13.2 % a 6.1 %), se incrementó la proporción de viviendas con materiales considerados como durables en techos (63.86 % a 72.33 %) y muros (78.9 % a 86.3 %), disminuyó la proporción de viviendas que disponen de un solo cuarto (9.5 % a 7.2 %) y se redujo el porcentaje de viviendas en condición de hacinamiento (45.9 % a 36.5 %) (Ziccardi, 2015).

En relación con los servicios públicos, en el mismo período aumentó la proporción de viviendas con desagüe conectado a la red pública (de 63.5 % a 72 %), la cobertura del sistema de energía eléctrica alcanza casi la totalidad de las viviendas y un mayor porcentaje de viviendas cuentan en su interior con agua entubada (de 57.8 % a 69.4 %), aunque la frecuencia y la calidad con que pueden disponer de ella se reduce, ya que sólo 73 % dispone diariamente de este recurso, seis puntos porcentuales menos que en el año 2000 y en muchos casos con mala calidad (Ziccardi, 2015).

Estos avances contrastan con los gastos habitacionales que son considerablemente altos en relación con los bajos salarios que perciben grandes mayorías, lo cual lleva a que las familias deban disminuir los consumos necesarios como son los gastos de salud o recreación. Según la Encuesta sobre Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda 2015 del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, entre las deficiencias del entorno urbano, se identifican de manera predominante la falta de infraestructuras para discapacitados, las carencias de equipamientos deportivos y de esparcimiento como cines, centros para actividades comunitarias, juegos para niños, parques y áreas verdes (Ziccardi, 2015). Asimismo, hay escasez de los equipamientos relacionados con la seguridad pública como puestos de policía. Pero, uno de los resultados que llama la atención, es que aún en los lugares donde existen diversos equipamientos, el porcentaje de personas que los utiliza es relativamente bajo, lo que lleva a pensar que su calidad no es adecuada.

Debe decirse también que existen grandes asimetrías regionales en cuanto a garantizar condiciones de habitabilidad de la vivienda adecuadas. Es evidente que en la región sur se registran las mayores carencias en el acceso y la calidad, tanto de las viviendas como de los bienes y servicios públicos, mientras que en las otras regiones se observan mejores coberturas. La región sur concentra la mayor proporción de viviendas de un solo cuarto y los mayores niveles de hacinamiento, además, una tercera parte tiene techos de lámina de asbesto y metálica, y una de cada diez viviendas tiene piso de tierra. Existen diferencias en el tipo de materiales que utilizan, ya que en las

regiones norte, sur y centro aún se utilizan materiales tradicionales y ecológicos como el adobe, aunque en pequeña escala. El empleo de estos materiales debe ser valorado no sólo por su funcionalidad sino como una forma de preservar tradiciones culturales y las habilidades artesanales regionales. Las deficiencias en el entorno urbano también están diferenciadas: en la región norte se observa una importante carencia de drenaje pluvial en las vialidades, que incluso es mayor que la falta de rampas para sillas de ruedas que es predominante en las otras tres regiones (Ziccardi, 2015).

Pero además, en la actualidad la oferta de vivienda no responde de manera adecuada a las características sociales, económicas, y culturales de los nuevos hogares en México. Lo anterior se hace evidente cuando se analiza la vivienda deshabitada. Se observa que en las regiones centro y norte se localizó la mayor cantidad de viviendas deshabitadas (INEGI, 2000 y 2010). Es decir, la vivienda deshabitada se localizó en las regiones donde existe una demanda solvente de los trabajadores, por ello debe atribuirse el abandono al hecho de que las viviendas a las que accedieron estos trabajadores no correspondieron con sus necesidades y la capacidad de pago; y que la localización era demasiado distante de los centros de trabajo, incrementando así los gastos de transporte.

Los datos de la Encuesta Nacional de las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México, UNAM 2015, indican que los principales problemas de las viviendas que financia el gobierno según los entrevistados son: el ser muy pequeñas, caras y construidas con materiales de mala calidad, en una localización muy lejana y con deficientes servicios. Asimismo, la mayoría de los entrevistados en la Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2015) indican que el principal responsable de solucionar todos estos problemas es el gobierno federal y que entre los cambios que debieran introducirse en la política de vivienda están: otorgar más ayuda para la compra de vivienda, hacer más viviendas de calidad, bajar los intereses hipotecarios, facilitar la construcción de más viviendas, ofrecer alquileres más baratos, favorecer la rehabilitación de las viviendas, y abaratar el precio del suelo.

CONSIDERACIONES FINALES

Este proceso de reingeniería institucional pretendió atender a la población de menores ingresos, lo cual se logró muy limitadamente ya que los créditos se otorgaron principalmente a los asalariados de mejores ingresos. Esto es consecuencia de que el carácter de política social que encierra la política habitacional se subordinó a criterios

financieros que permitieron la construcción masiva de vivienda terminada y no accesible para los sectores de menores ingresos.

Incorporar la noción de habitabilidad implica poner el énfasis en las cualidades en el interior y el exterior de la vivienda, no sólo está referida a la calidad de los materiales, el diseño de la vivienda y el tamaño en función de las características de sus ocupantes, sino también considera al entorno ambiental, social y cultural vinculado al desarrollo humano o comunitario, a la construcción de identidad, la convivencia y la seguridad ciudadana. En este sentido, es claro que millones de viviendas habitadas por mexicanas y mexicanos y localizadas en barrios o colonias populares, en deterioradas vecindades céntricas o en conjuntos habitacionales de la periferia lejana, no reúnen las mínimas condiciones de habitabilidad y que existen grandes inequidades regionales en el acceso y la calidad de la vivienda y de los bienes colectivos.

Sin duda adoptar criterios de habitabilidad es aún una meta que debe privilegiar la política de vivienda recuperando su naturaleza de política social. Esto no sólo debe estar articulada a políticas y criterios económico-financieros sino a las políticas de población, empleo y de desarrollo urbano y territorial. Deben ser fortalecidas en el interior de las políticas públicas y estar estrechamente vinculadas con las políticas ambientales. Asimismo, es necesario que los recursos de los trabajadores, así como los recursos gubernamentales, sean utilizados para buscar una mayor eficacia económica, social e institucional, con el fin de ofrecer mejores condiciones de habitabilidad a todos los mexicanos y disminuir las desigualdades regionales, haciendo efectivo el derecho a una vivienda digna y decorosa.

Por todo ello, puede concluirse que la nueva y compleja institucionalidad impuesta a partir del año 2000 debiera ser revisada con la intención de garantizar el acceso a una vivienda adecuada a todas las familias de trabajadores y las ideas desarrolladas en este trabajo pueden contribuir a diseñar políticas habitacionales y de desarrollo urbano ambiental integradas, capaces de atender ese desafío.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, L. y Ziccardi, A. 2015 “Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un gobierno de izquierda. El caso de la Ciudad de México” en Carrión, F. y Ponce, P. (coords.). *El giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina* (Ecuador: 5ª Avenida Editores).

ASF 2012 *Política pública de vivienda, evaluación núm. 1164* (México: Auditoría Superior de la Federación). Recuperado de http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_1164_a.pdf

- CONAVI 2010 *Código de edificación de vivienda* (México: Consejo Nacional de Vivienda).
- CONAVI 2015 *Financiamientos para vivienda. Detalle por modalidad, Sistema Nacional de Indicadores de vivienda* (México: Consejo Nacional de Vivienda).
- DOF (27 de junio) 2006 *Ley de Vivienda* (México: *Diario Oficial de la Federación*).
- Eibenschutz Hartman, R. y Goya Escobedo, C. 2015 *Estudio de la integración urbana y social en la expansión creciente de las ciudades en México 1996-2006. Dimensión características y soluciones* (México: UAM-X/Miguel Ángel Porrúa).
- Instituto de Investigaciones Jurídicas 2015 *Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda* (México: UNAM).
- INEGI 2000 *Resultados del Censo de Población y Vivienda 2010* (México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía).
- INEGI 2010 *Resultados del Censo de Población y Vivienda 2010* (México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía).
- Maya, E. y Bournazou, E. (comps.) 2012 *La vivienda en México. Temas contemporáneos* (México: Facultad de Arquitectura/UNAM).
- Pedrotti, C. 2016 *Calidad residencial y condiciones de producción en la vivienda social promovida por el sector privado. Zona Metropolitana de Toluca, 2001-2011* (México: UEC-UNAM/ INFONAVIT).
- PUEC-UNAM, ONU-Hábitat, Conavi 2013 *El perfil del Sector de la vivienda* (México: Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad/ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Comisión Nacional de Vivienda).
- Sedatu (30 de abril) 2014 “Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 2014-2018” en *Diario Oficial de la Federación*. Edición matutina (México: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano).
- Ziccardi, A. (comp.). 2008 *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores/CLACSO).
- Ziccardi, A. 2015 *¿Cómo viven los mexicanos? Un análisis regional de las condiciones de habitabilidad*. Encuesta Nacional de las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM).
- Ziccardi, A. y González, A. 2015 “Política de vivienda y municipios en México” en Ziccardi, A. y González, A. (coords.) *Habitabilidad y política de vivienda en México* (México. PUEC/UNAM).

Gerardo Ordóñez Barba

LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN MÉXICO EN LAS ÚLTIMAS TRES DÉCADAS

ALCANCES Y LIMITACIONES

INTRODUCCIÓN

La lucha contra la pobreza, entendida como una arena de intervención claramente diferenciada dentro del conjunto de políticas sociales instrumentadas por los gobiernos centrales, ha jugado un papel importante en las estrategias federales que se implementaron desde la década de los setenta en México. Con este propósito, los sucesivos gobiernos ubicados en este período, con excepción del de Miguel de la Madrid (1982-1988), han emprendido programas propios a fin de mejorar las condiciones de vida de individuos, familias y comunidades sometidos a una subsistencia precaria.

Independientemente de las formas concretas que han adoptado estas iniciativas, por sus fórmulas de inserción a una estrategia de desarrollo más general, es posible distinguir dos etapas en la trayectoria de la intervención gubernamental: en la primera, ubicada en la década de los setenta y principios de los ochenta, las acciones emprendidas tuvieron como propósito común reorientar una parte importante de los recursos públicos hacia los habitantes pobres del campo en el marco de una política que hemos denominado de “desarrollo rural”. Al amparo de esta reorientación surgieron, además de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) que ya existía desde 1961, el Programa Integral para el Desarrollo Rural (Pider) y el progra-

ma de salud asistencial rural del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1973, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) en 1977 y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) en 1980. El apogeo de esta política se presentó al final de esta etapa durante los años del efímero “auge petrolero”, particularmente entre 1980 y 1981.

Los esfuerzos gubernamentales realizados en la segunda etapa, que abarca desde finales de los ochenta hasta nuestros días y que tiene como punto de partida la creación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en 1988, se han distinguido por adoptar una concepción del desarrollo social basada en la búsqueda de nuevos equilibrios entre el mercado y el sector público como fuentes de bienestar. En muchos sentidos, los programas que surgen en estos años se fundaron sobre una crítica a la estrategia seguida en la etapa anterior, la cual había arrojado escasos resultados a grandes costos. Tanto Pronasol como Progres- Oportunidades y otro conjunto de programas que promueve la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) actualmente, entre otras cosas comparten su búsqueda por racionalizar lo más posible el tipo y los montos de la participación pública, principalmente en todo aquello que implique generar compromisos que distorsionen el funcionamiento de los mercados o rebasen límites en el control del déficit fiscal, presentes ambos elementos durante la etapa anterior.

Este cambio en la perspectiva gubernamental, que en realidad inicia durante el difícil sexenio de Miguel de la Madrid, tuvo entre sus principales consecuencias la eliminación de la mayoría de los subsidios generalizados que se habían utilizado en apoyo de la producción (fertilizantes, créditos, electricidad, semillas, etcétera) y el consumo de alimentos básicos, es decir, las funciones sustantivas desplegadas por el SAM y la Conasupo, respectivamente. Como resultante, las iniciativas instrumentadas en esta etapa han tendido cada vez más a focalizar sus beneficios, ya sea acudiendo a transferencias directas al ingreso o a la producción, a la provisión de servicios sociales, a la construcción de infraestructura urbana, al mejoramiento de las viviendas o al uso de subsidios orientados a un grupo reducido de alimentos (básicamente leche y tortillas de maíz).

Sin salirse de estas directrices, los gobiernos surgidos de la alternancia política (2000-2012) modificaron sólo parcialmente la orientación de la estrategia que heredaron del sexenio anterior, la cual se había caracterizado por dar atención principalmente a la población pobre en el medio rural. Este cambio se observó primeramente en la transformación del Progres- Oportunidades en 2002, lo que implicó entre otras cosas su expansión al ámbito urbano.

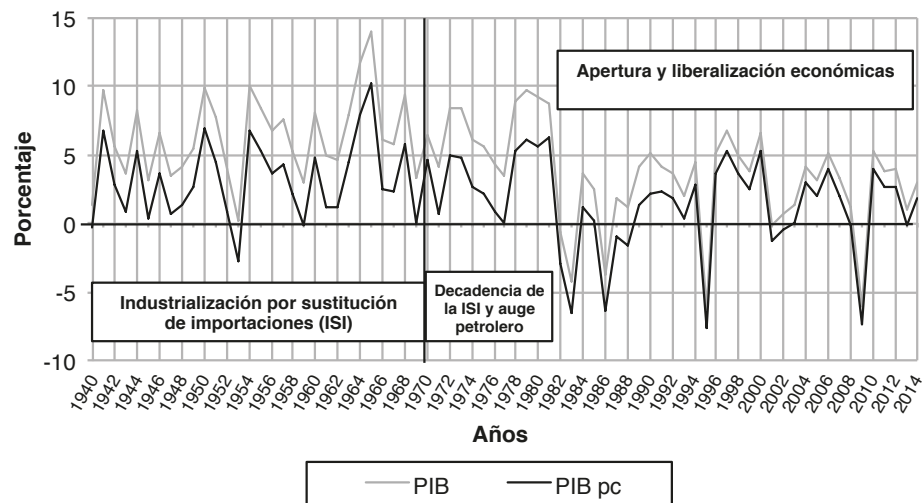
En este contexto, en el presente trabajo presentamos un análisis de las principales iniciativas de combate a la pobreza que corresponden a la segunda etapa, orientada por el esquema de liberalización económica y cuyo origen se ubica a finales de los años ochenta. Queremos precisar sus características, dimensionar sus alcances en términos de cobertura y presupuestos, y valorar sus principales resultados; no sin antes establecer los orígenes y precedentes en relación con esfuerzos gubernamentales que en un inicio tuvieron como prioridad a la población rural. Al final se busca discutir la pertinencia y limitaciones de la lucha contra la pobreza como una alternativa de futuro que ayude a mejorar las condiciones de subsistencia de millones de mexicanos que viven en los límites de la indigencia y, con ello, tienda a equilibrar (o por lo menos moderar) las evidentes desigualdades sociales y regionales que persisten en el país.

ANTECEDENTES EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LA ETAPA DEL “DESARROLLO RURAL”

Hacia finales de los años sesenta comienzan a manifestarse síntomas de agotamiento del modelo de crecimiento basado en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) (gráfica 1), mediante el cual había sido posible alcanzar tasas de crecimiento elevadas, pero al mismo tiempo se habían provocado diversos daños colaterales, como lo fueron el derrumbe de la producción agrícola y la profundización de las desigualdades entre el medio rural y el urbano (véase Luisselli y Mariscal, 1981; Spalding, 1985; y, Coplamar, 1985).

En materia de política social, estas tendencias obligaron al gobierno federal a ampliar la cobertura de la protección social en el campo mexicano mediante diversas reformas que dieron como resultado la creación de los primeros programas nacionales de combate a la pobreza rural. En 1972 se estableció el Pider con el objetivo de dinamizar las deprimidas economías agrícolas de temporal mediante la puesta en marcha de un conjunto de medidas que ayudaran a mejorar las condiciones de producción y la productividad de los campesinos con menores recursos. Al final de la década, cuando se acentuaban las desigualdades entre el campo y la ciudad, se creó la Coplamar (1977) como iniciativa complementaria al Pider, con la finalidad de “influir sobre las causas generadoras de la depresión económica y la marginación interna del país [...] actuar sobre los efectos más graves que ha dejado como secuela una marginación de centurias y que se manifiesta en el enorme déficit existente en las áreas rurales en materia de alimentación, salud, educación, equipamiento comunitario, infraestructura de apoyo a la producción y otros servicios colaterales” (Coplamar, 1982: 21).

Gráfica 1
Tasas de crecimiento real del PIB, 1940-2014 (%)



Fuente: Ordóñez, 2016.

Paralelamente a estas iniciativas, se fortaleció a la Conasupo con el fin de ampliar su capacidad para otorgar subsidios generalizados al consumo de básicos; y por último, se implementó en 1980 el SAM que tuvo como propósito recuperar la autosuficiencia en la producción de maíz y frijol, y mejorar la distribución de alimentos. En conjunto, estos programas permitieron crear las condiciones de respaldo a los productores agrícolas mexicanos para ampliar su capacidad productiva y elevar los niveles de bienestar de sus familias en materia de nutrición, salud, educación y vivienda.

Así pues, al inicio de la década de los ochenta, el Estado contaba ya con un amplio entramado institucional dispuesto a promover el desarrollo rural desde diversos frentes. Desde el punto de vista de su cobertura social, los informes oficiales disponibles registran cifras espectaculares: el Pider logró extenderse en casi 50 % de los municipios del país, Coplamar benefició a casi 20 millones de habitantes y el SAM atendió a 19 millones de personas y a 3.6 millones de productores. Desde el aspecto presupuestal, con estos tres programas, la federación llegó a invertir en acciones de desarrollo rural casi 16 % de sus presupuestos, lo que equivalía en 1981 a una proporción superior en

más de tres puntos al presupuesto ejercido en todos los niveles de la educación pública nacional. No obstante, desde la perspectiva de su funcionamiento y operación, los programas registraron serios problemas para cumplir con sus cometidos, como la falta de coordinación interinstitucional, deficiencias en la planeación, duplicación de funciones, demora en las asignaciones, proyectos inadecuados, poca colaboración entre técnicos y productores, inexistencia de criterios de evaluación uniformes, tecnologías inapropiadas, ausencia de participación social y desigualdades en el acceso a sus recursos (García, 1993; Lustig, 1989 y Spalding, 1985).

Hacia principios de la década de los ochenta, no obstante los esfuerzos por revitalizar la economía y a las expectativas generadas por el “auge petrolero”, sobrevino una crisis de inmensas proporciones provocada principalmente por el aumento exponencial de la deuda externa y un crecimiento sin precedentes del déficit fiscal, obligando al gobierno a declarar en 1982 una moratoria a los pagos de la deuda externa, devaluar la moneda en 500 % (de 25 a 150 pesos por dólar), nacionalizar la banca y establecer un control rígido de cambios para evitar la fuga de divisas, que alcanzó los 20 188 md acumulados. Adicionalmente, en diciembre de ese mismo año se firmó un acuerdo con el FMI, que incluyó el compromiso del gobierno mexicano de fortalecer sus finanzas mediante la reducción del déficit público (Villarreal, 1988: 391-453).

Los efectos de la crisis económica de 1982 se extenderían hasta 1986 debido a los sismos que devastaron a la Ciudad de México y a la caída de los precios internacionales del petróleo en 1985. El estallamiento de esta crisis obligó ahora sí, a un rompimiento con la estrategia de crecimiento basada en la ISI, así como con la política de “desarrollo rural”. Esta fractura implicó la instrumentación de las reformas neoconservadoras impuestas por el FMI en el marco de una política de crecimiento que pugnaba por la apertura comercial y la liberalización económica como sus principales ejes de acción. Entre las medidas que comenzaron a instrumentarse sobresalen: el desmantelamiento de las barreras proteccionistas, la desregulación económica, la privatización de empresas públicas, la eliminación de subsidios generalizados y la reducción del déficit fiscal.

Los impactos de estas medidas en conjunto, y el espectacular crecimiento de los costos de la deuda externa en el presupuesto nacional, tuvieron efectos muy negativos sobre las políticas sociales, pero fueron devastadores para los programas dirigidos al medio rural. En 1983 se aplicó un severo ajuste a las finanzas públicas que afectó con especial énfasis al gasto social, el cual descendió 14 % por encima de la caída general del presupuesto programable, es decir, 30 %. En general,

ninguna de las políticas sociales se salvó de los recortes presupuestales, pero fueron los programas orientados a combatir la pobreza rural los que sufrieron las peores consecuencias al grado de la extinción. De éstos, sólo se conservaron los programas de salud asistencial del IMSS y de distribución de alimentos de la Conasupo. Por esta razón, la política del desarrollo rural debe entenderse como una estrategia que, si bien intentó ampliar la actividad gubernamental en el campo, no logró sostenerse como una política de Estado, aunque dejó en términos institucionales el andamiaje necesario para desarrollar en las décadas subsecuentes, programas de atención a la población empobrecida por los embates económicos de los ochenta.

ALCANCES Y RESULTADOS DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LA ETAPA DE LA “LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA”

Durante la década de los ochenta, junto con las reformas económicas, inicia también un cambio de ruta en la gestión del desarrollo social, que en principio significó la puesta en marcha de diversos procesos que afectaron, de manera diferenciada y con velocidades distintas, el devenir de las políticas sociales, entre los cuales destacan: la descentralización de la educación básica y de la salud asistencial; la eliminación paulatina de los subsidios generalizados a la alimentación y a la producción agrícola; la liberalización del mercado inmobiliario; la privatización de los sistemas de pensiones; y, una creciente focalización de los nuevos programas dirigidos a la superación de la pobreza que comenzaron a instrumentarse después de 1988, una vez que amainaron los problemas financieros generados por la crisis de 1982, así como por los sismos y la caída de los precios internacionales de los hidrocarburos en 1985.

No obstante la mejoría económica que tuvo lugar después de 1986, hacia 1988 aún no se superaban problemas como los de la inflación, el déficit público y la carga de la deuda externa. En los terrenos social y político, el panorama tampoco era favorable. En esos momentos el sistema político vive una de las peores crisis de legitimidad de los últimos tiempos derivada de las insatisfacciones sociales por los años del ajuste económico, las dudas en torno a los procesos electorales y el deterioro de las organizaciones corporativas como instancias de representación social.

En este contexto, el ejecutivo federal que asume el poder a finales de 1988 plantea como uno de sus principales objetivos la erradicación de la pobreza. Con este fin se anuncia la creación de una nueva iniciativa de combate a la pobreza urbana y rural: el Pronasol. A lo largo de su existencia este programa desarrolló una estrategia que, además de recuperar algo de la experiencia adquirida con el Pider y

Coplamar, presentó innovaciones en la atención de los sectores sociales más necesitados del país. Entre las principales novedades se encuentran: cobertura urbana como un objetivo central; mayor equilibrio en las medidas de política disponibles (productivas, de apoyo a la producción, de bienestar social y de desarrollo regional); la intención de involucrar a los ayuntamientos en la gestión; y, la promoción de un modelo de organización y participación comunitaria, llamado Comité de Solidaridad, también como una extensión deliberante y operativa del programa. Dadas estas características se calificaba a Pronasol como “veta de un nuevo tipo de política social descentralizada, participativa y ciudadana” (Consejo Consultivo, 1994: 134).

Su objetivo central fue elevar el nivel de vida de los mexicanos por vías productivas, lo cual se lograría a través de la creación de un piso social básico (en alimentación, salud, educación y vivienda) que promoviera la igualdad de oportunidades. Se declaró como población objetivo a todos los individuos de los medios rural y urbano que se encontraran en situación de pobreza (41 millones), considerando como preferentes a aquellos que padecieran de una pobreza extrema (17.3 millones), es decir, que no lograban satisfacer ni siquiera 60 % de las necesidades que les podrían dar un mínimo de bienestar (Consejo Consultivo del Pronasol, 1991: 20); se reconoció como grupos vulnerables a los pueblos indígenas, campesinos y habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas y serranas, trabajadores agrícolas migratorios, habitantes de las colonias populares de las ciudades, jóvenes, mujeres y niños; y, se estableció una cobertura territorial que en el discurso priorizaba a las entidades con altos niveles de pobreza y a las regiones que compartían problemáticas comunes (como la purépecha en Michoacán o la henequenera en Yucatán).

Solidaridad organizó sus programas específicos en tres vertientes principales (bienestar social, desarrollo regional y proyectos productivos), las cuales se fueron implementando a partir de una visión gradual ascendente, conceptualizada en tres etapas: arranque, se orienta hacia la construcción de obras de infraestructura comunitaria, física y social y, en alguna medida, hacia opciones productivas. Durante el primer año inician trabajos las actividades relacionadas con la introducción de agua, drenaje y electricidad, construcción de caminos rurales, carreteras, instalaciones deportivas e infraestructura urbana (pavimentación, alumbrado, guarniciones, banquetas, entre otros) y se recuperan los programas de atención a las comunidades indígenas del INI, de abasto de la Conasupo, de apoyo alimentario del DIF, de salud rural a población abierta del IMSS (de ahora en adelante, IMSS-Solidaridad), de asistencia social urbana de la Secretaría de Salud (ss) y de vivienda popular del Fonhapo.

Al año siguiente de su creación se percibe la necesidad de incorporar más plenamente a los gobiernos estatales y municipales en la gestión del programa. En esta segunda etapa (1990-1991) se crean los Fondos Municipales de Solidaridad, los Fondos de Solidaridad para la Producción (FSP) y se ponen en marcha nuevos programas de desarrollo regional, de rehabilitación de escuelas y hospitales y de becas para niños. Finalmente, a partir de 1992, las acciones se encaminan hacia una estrategia de consolidación productiva que, según la versión oficial, permitiría la generación de empleos e ingresos fijos en las comunidades. Atendiendo a este fin, se establece un nuevo programa: el Fondo Nacional para Empresas en Solidaridad (FNES).

Las posibilidades de Pronasol se extendieron a otro conjunto de actividades que resultaban significativas para grupos sociales específicos, como la regularización de la tenencia de la tierra en las colonias populares, rehabilitación de cárceles y asesoría jurídica a reos, mejoramiento de las condiciones de vida de los jornaleros agrícolas migrantes, ampliación de la cobertura postal y telegráfica, proyectos ecológicos, reincorporación de maestros jubilados a la docencia, sepultura digna, entre otros.

Con todos estos movimientos intermedios, que describen la flexibilidad con la que operó el programa en la reformulación de prioridades, se modificó parcialmente la estructura presupuestal de Solidaridad. Mientras que los proyectos productivos pasaron de una asignación casi nula en 1989 a 13.2 % del presupuesto en 1993, los programas de desarrollo regional y la construcción de caminos rurales y carreteras disminuyeron su participación en el gasto de 27.9 a 12.4 % y de 17.4 a 9.9 %, respectivamente. Por su parte, los programas de bienestar social acrecentaron su importancia relativa al pasar, en el mismo período, de una asignación de 43 % a un poco más de la mitad del gasto.

En total, los recursos que le fueron asignados a Pronasol llegaron a representar 2.6 % del gasto federal programable, una proporción que, si bien duplica a la asignada a Coplamar, es apenas una cuarta parte de lo que en promedio gastó el SAM durante su efímera existencia. Por su parte, los datos de cobertura de Solidaridad son significativos, pero no muestran, comparativamente con Coplamar, un aumento que se corresponda con su mayor disponibilidad presupuestaria. Mientras que este último declaró haber atendido a 20 millones de personas, los beneficiarios de Pronasol no superaron los 15 millones en el subprograma de mayor cobertura (Escuela digna). Para subprogramas comparables, como en el caso de los servicios de salud asistencial, el reporte de beneficiarios también contrasta con las cifras de su antecesor en la medida que se reconoce haber atendido a 8.5 millones de individuos, contra los 15 millones asistidos oficialmente

por IMSS-Coplamar. En materia de abasto, las cifras de beneficiarios de Solidaridad no son precisas, pero se asegura que, por ejemplo, con las dotaciones de leche fueron beneficiados 7 millones de niños. En el renglón alimentario Coplamar declaró haber ayudado a 19 millones de personas.

Saber hasta qué punto las acciones de Solidaridad impactaron en los agregados sociales resulta una tarea difícil de resolver. Esto se debe principalmente a la inexistencia de fuentes de información que permitan distinguir los impactos atribuibles directamente a este programa, así como a su diversidad programática y a la heterogeneidad de la problemática intrínseca al fenómeno de la indigencia. No obstante, las estadísticas oficiales contenidas en el informe sobre la evolución de la pobreza en México, que fueron publicadas en 1993 y contaron con el aval de la CEPAL (CEPAL-INEGI, 1993: 39-44), mostraron cambios ambivalentes que alejan la posibilidad de extraer conclusiones inequívocas. Si bien, se asegura en este informe que entre 1989 y 1992 tuvo lugar una disminución de 8.7 % en la cantidad de pobres extremos o alimentarios, los datos también revelan que esta caída se debió sólo a la significativa reducción de la pobreza urbana (-26 %), ya que en las zonas rurales su número aumentó (4.7 %).

Entre los principales factores que probablemente influyeron en su desempeño los encontramos en la amplia cobertura, en la gran cantidad de subprogramas desplegados y en las restricciones financieras que tuvo para promover más de uno o dos proyectos en cada comunidad, los cuales en conjunto pudieron haber confluido en una suerte de pulverización de los recursos y en la discontinuidad de los avances en el bienestar de los beneficiarios.

En la evaluación preliminar de Levy (1994: 94-104) a principios de 1991, no obstante haberse realizado a tan sólo dos años del inicio del Pronasol, ya se perciben algunos de estos problemas. En sus recomendaciones centrales planteaba la necesidad de reorientar los recursos hacia las áreas rurales, evitar la dispersión de objetivos, “centrándose en sus componentes más eficaces”, eliminar todos aquellos subsidios no dirigidos (o generalizados) a los alimentos y poner mayor énfasis en programas complementarios de educación, salud y alimentación. Estas directrices, como veremos, constituyen la base conceptual que dio origen al siguiente programa de combate a la pobreza extrema: el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa).

Sin duda, durante este gobierno la situación mejoró en muchos aspectos con relación a la etapa crítica del sexenio anterior; no obstante, la mejoría también en muchos sentidos no fue suficiente para restablecer las condiciones de vida previas a la crisis de 1982. El manejo de la política económica de este gobierno tuvo éxitos importan-

tes, entre los que destacan haber logrado un superávit fiscal a partir del tercer año de gobierno (1991), reducir la inflación a un dígito en 1993, menguar el costo de la deuda externa del 20 a 2.8 % del PIB entre 1987 y 1994 y aminorar la dependencia petrolera; sin embargo, el crecimiento sexenal promedio del PIB per cápita fue tan sólo de 0.66 % y los problemas económicos de finales de 1994 demostraron que, aunque se había logrado resolver parte de las problemáticas heredadas del gobierno anterior, durante éste se gestaron nuevos desequilibrios (sobrevaluación del peso y contratación de deuda externa de corto plazo) y permanecieron algunos anteriores (como el recurrente déficit en la balanza de pagos) que culminaron en una nueva crisis que colocó al país al borde de la bancarrota y que tuvo como primera víctima a Pronasol.

El ajuste a las finanzas públicas que tuvo lugar en 1995 se tradujo en una disminución del gasto social en alrededor de 15 %, lo que obligó a la nueva administración a posponer la implementación de iniciativas propias que cubrieran el hueco dejado por Pronasol. Por ello, fue hasta 1997 cuando se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Sedesol, 1997), que sería el preámbulo para la puesta en marcha del Progreso hacia finales de ese mismo año. En su etapa inicial la misión de este programa fue atender a la población rural en pobreza extrema que había sido identificada mediante un sofisticado método de focalización,¹ y teniendo como objetivo central apoyar a las familias con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar, para lo cual se propone emprender acciones en materia de educación, salud y alimentación (Sedesol, 1999).

En lo que respecta al componente educativo se contempló el otorgamiento de becas y apoyos para la adquisición de útiles con el fin de alentar la asistencia escolar de niños y niñas que estén cursando entre el tercer año de primaria y el tercero de secundaria. En lo que se refiere a la salud, se incorporó la provisión de un paquete básico de servicios (que incluía 13 tipos) y la dotación de un suplemento nutricional

1 Este método se basa en “un procedimiento que tiene tres etapas: a) acota su población objetivo a los habitantes del medio rural. b) Dentro de este medio lo vuelve a acotar a localidades de muy alta y alta marginación que cuenten con equipamiento escolar y de atención a la salud dentro de un radio máximo de cinco kilómetros. c) Por último, selecciona en estas localidades los hogares en pobreza extrema mediante tres pasos: una identificación inicial [mediante el levantamiento de información socioeconómica de los hogares a modo de censo] sobre la base de una línea de pobreza extrema, la cual se corrige a través de la técnica estadística de análisis discriminante y que, por último, puede ser, en principio, ajustada por la asamblea de beneficiarios del Progreso” (Boltvinik y Cortés, 2000: 31).

a todas las mujeres embarazadas o en lactancia y a todos los niños menores de dos años para prevenir y atender la desnutrición, así como la impartición de talleres de capacitación en salud preventiva, nutrición e higiene. Por último, en lo relativo al componente alimentario se decidió otorgar un apoyo monetario para complementar los ingresos familiares y que, al igual que las becas escolares, sería entregado a las madres de familia como una forma de garantizar que el gasto de estos recursos se oriente hacia la compra de alimentos y que éstos lleguen a los miembros más vulnerables. De acuerdo con el planteamiento original, ninguna familia podía permanecer en el programa por más de tres años, aunque se le da la opción de solicitar la reincorporación mediante un nuevo proceso de certificación.

Con esta estrategia se pretendía evitar o minimizar al máximo algunos errores del pasado, como lo fueron la dispersión de objetivos, las desviaciones en la selección de la población objetivo, la descoordinación intergubernamental y la cíclica discontinuidad a la que fueron sometidos los anteriores programas, pero también se buscaba maximizar los beneficios (o efectos) siguiendo un esquema de complementariedades en función de los apoyos ofrecidos, y un conjunto de corresponsabilidades que debían cumplir las familias para mantenerse en el programa.² También a diferencia de las iniciativas anteriores, que necesitaban de un complejo sistema de gestión interinstitucional para operar, en la instrumentación del Progreso se requería en mayor medida del trabajo coordinado de sólo tres dependencias federales: la Secretaría de Educación Pública en lo relacionado con el componente educativo, y la Secretaría de Salud y el IMSS-Solidaridad en lo que corresponde al componente de salud.

En 2002, ya con el nombre de Oportunidades, el programa amplía su cobertura al ámbito urbano y a partir de entonces, tiende a aumentar el paquete de apoyos establecidos hasta ese momento. Al conjunto inicial se fueron agregando de manera paulatina nuevas ayudas monetarias que fueron concebidas para completar el ciclo de apoyos

2 Particularmente se pedía a las familias: a) inscribir a los menores de 18 años que no hayan concluido la educación básica en las escuelas de educación primaria o secundaria, y apoyarlos para que asistan en forma regular a clases y mejoren su aprovechamiento; b) registrarse en la unidad de salud que les corresponda y cumplir con las citas periódicas que les indique el personal de salud para seguir las acciones del Paquete Básico de Servicios de Salud; c) asistir a las pláticas mensuales de educación para la salud, convocadas por la unidad de salud; y, d) destinar los apoyos monetarios para el mejoramiento del bienestar familiar, en especial la alimentación de los hijos y para su aprovechamiento escolar. Sólo el incumplimiento de alguna de las tres primeras corresponsabilidades podía causar la baja temporal o permanente de la familia en el programa; la última se consideraba únicamente como un objetivo deseable.

para las familias beneficiarias con hijos menores de 22 años de edad, principalmente mediante el otorgamiento de becas desde el primero de primaria hasta el tercer grado de la educación media superior. Adicionalmente se incluyeron apoyos para los adultos mayores, y otros con el fin de paliar los efectos de la inestabilidad económica que se produjo con la crisis financiera internacional originada en 2007, la cual provocó importantes aumentos en los precios de los alimentos e hidrocarburos. Con todos estos cambios una familia podía recibir en 2012, sin contar los recursos otorgados a los adultos mayores y las ayudas para útiles escolares, un monto máximo de 1 710 pesos mensuales si sólo tenía hijos en la educación básica y de 2 765 pesos si alguno de ellos estudiaba la educación media superior. Estas cantidades representan un aumento en términos reales de 11.5 y 80.3 %, respectivamente, a las que se podían acceder en 1999.

Lo anterior confirma que el mayor aumento en las ayudas monetarias se dio mediante la inclusión de las becas a los estudiantes de bachillerato, ya que los incrementos a los apoyos alimentarios y a las becas para primaria y secundaria redundaron en un incremento marginal para las familias beneficiarias con hijos menores de 18 años inscritos en la educación básica. En lo que se refiere al Componente de Salud, los servicios se mantuvieron prácticamente inalterados a los que se ofrecían desde 1997.

Comparativamente con los programas que lo antecedieron, Progres-Oportunidades es sin duda la iniciativa de mayor alcance en términos de cobertura social. En la actualidad atiende a casi 6 millones de familias, en cuyos hogares residen alrededor de 26 millones de personas. Estas cifras equivalen a una cobertura que rebasa en más de 20 % a los hogares en pobreza extrema o alimentaria del país, y representan a casi 42 % de todos los hogares en pobreza. Un elemento a destacar es que, con excepción de Coplamar, este notable aumento en la cobertura no ha requerido de mayores recursos a los asignados en el pasado a los otros programas, aun considerando que su presupuesto ha crecido desde el año 2000 de manera significativa hasta alcanzar en 2010 el 2.1 % del gasto federal programable.

En cuanto a sus resultados, diversos estudios de evaluación mencionan una serie de significativas mejoras en el desempeño escolar de los niños, niñas y jóvenes beneficiarios. En los niños y niñas de las áreas rurales se ha observado: un mejor desarrollo motor; disminución en la edad de ingreso a la escuela, mayores probabilidades de aprobar el primer grado escolar, un mejor pronóstico para completar su educación básica y un incremento considerable en la aprobación de grados escolares. En el medio urbano destacan: el aumento de 3 % en la inscripción escolar de niños y niñas, un incremento en las horas

de estudio y una disminución en la probabilidad de trabajar de los jóvenes. En el caso de los jóvenes urbanos, se encontró una disminución en el abandono escolar de 23.7 % (Sámano, 2010: 101-103).

En el ámbito de la salud, se han detectado mejoras importantes entre sus beneficiarios respecto de otras poblaciones atendidas por los sistemas estatales de salud, así como una efectividad mayor, considerando los costos de la atención. Los indicadores que mejores resultados reportan en ambos sentidos son la mortalidad materna e infantil, tanto de menores de 5 años como de un año, así como en la detección de pacientes con diabetes mellitus (PwC, 2013). Por último, también se han encontrado mejoras en el estado nutricional de los beneficiarios, medido por la disminución en la prevalencia de talla baja (en menores de edad) y de anemia (en menores y mujeres), aunque el problema de la obesidad persiste e incluso ha tendido a agravarse (Neufeld et al., 2012).

No obstante los éxitos reportados, otro estudio revela que el incremento en los niveles de educación y salud entre los jóvenes beneficiarios de las áreas rurales, comparativamente con la situación de jóvenes no beneficiarios o de sus propios padres, no tiene efectos importantes en el acceso a empleos de mayor calidad y mejor remunerados (Rodríguez y Freije, 2008). Aunque aún no se cuenta con una evaluación específica para el medio urbano, estos resultados ponen en entredicho la capacidad del programa para provocar una ruptura en el ciclo intergeneracional de la pobreza.

Adicionalmente las cifras del comportamiento de la pobreza a raíz de la crisis de 2007, ponen en duda la eficacia de Oportunidades como vía para escapar de la pobreza de manera permanente. Entre 2006 y 2012 el número de pobres extremos o alimentarios, que es la población objetivo del programa, creció en casi 3.7 millones en el medio rural y en alrededor de 4.3 millones en el ámbito urbano, con lo cual se alcanzaron en 2012 proporciones de pobreza cercanas a las que existían 8 y 12 años atrás, respectivamente.

LIMITACIONES Y PERTINENCIA DEL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO

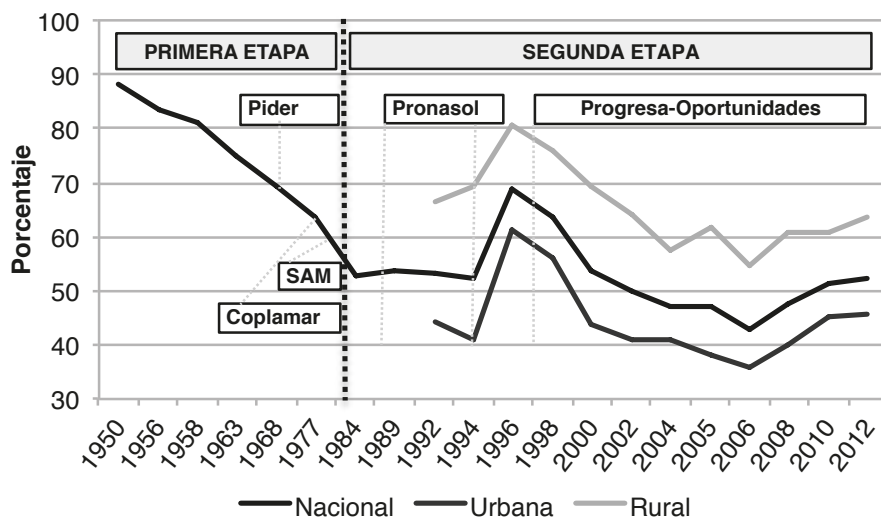
Al revisar la experiencia de nuestro país en la lucha contra la pobreza, hemos podido comprobar que se han suscitado en las últimas tres décadas cambios importantes en el manejo de los programas gubernamentales. Desde finales de la década de los ochenta, en aras del buen gobierno, responsable en términos fiscales, se han instrumentado una serie de medidas tendentes a reducir y mejorar los rendimientos sociales de los recursos invertidos. En lo que se refiere a la reducción, se observa una caída importante de los presupuestos y una sensible dis-

minución de los servicios ofrecidos por el Estado. En lo que respecta a la mejoría no hay evidencia que se hayan logrado efectos importantes en la reducción de la pobreza global.

Al analizar la evolución de la pobreza en México en los últimos sesenta años (véase gráfica 2), es posible concluir que los programas instrumentados en la década de los setenta contribuyeron en alguna medida a mantener o incluso acentuar la tendencia decreciente que se venía observando desde 1950. A partir de la década de los ochenta, si bien hubo discontinuidad en la estrategia federal en dos etapas (1983-1988 y 1994-1996), la implementación de las nuevas iniciativas enmarcadas dentro de la política de liberalización no ha demostrado contar con la capacidad suficiente para reducir los niveles de pobreza de manera sostenida, e incluso la evidencia muestra que han resultado ineficaces para evitar que los efectos de las crisis recaigan sobre la población económicamente menos favorecida.

Gráfica 2

Porcentajes de la población nacional, urbana y rural en condición de pobreza por ingresos, 1950-2012



Fuentes: elaboración propia con información de 1950 a 1989 de Székely (2005); y de 1992 a 2012, Coneval (2013).

Además de mostrar la persistencia de la pobreza en nuestro país, las mediciones históricas también revelan la vulnerabilidad de la pobla-

ción de menores recursos ante los efectos negativos de la inestabilidad económica. Como consecuencia de las dos crisis que tuvieron lugar en los últimos 20 años, se presentó un repunte de enorme magnitud en el volumen de personas pobres: entre 1994 y 1996 su número se elevó en casi 17 millones, y entre 2006 y 2012 en poco más de 14.8 millones, con lo cual la cantidad de pobres alcanzó una cifra superior a los 61.3 millones en 2012. En la actualidad, 52 % de la población padece algún grado de pobreza por ingresos, lo cual representa una proporción similar a la que existía 30 años atrás (53 % en 1984).

Desde otros ángulos, la distribución social y territorial de la pobreza muestra un patrón que tiende a reforzar las condiciones de desigualdad prevalecientes entre regiones y entre grupos sociales. En la escala territorial se siguen observando profundas brechas entre las entidades más urbanizadas e industrializadas del país y las que cuentan con una población mayoritariamente rural y dedicada a las actividades primarias. Entre este último subconjunto destacan los estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas por ser los más pobres y con la mayor proporción de población rural e indígena. En el caso de los indígenas la intensidad de la pobreza no se limita a estos lugares, el fenómeno aqueja a todas estas comunidades distribuidas en el territorio nacional. Entre este subconjunto poblacional la pobreza alcanza una proporción cercana a 80 % (Coneval, 2012: 45).

Ante estos resultados se podría argumentar que, sin los programas y los recursos destinados a la superación de la pobreza, las desigualdades y los efectos sociales de las crisis hubieran sido mucho más devastadores. De hecho, tras la desaparición de Pronasol en 1994 y durante el impasse de desatención que se presentó hasta la creación de Progresá in 1997, el crecimiento en el número y la proporción de pobres en el país fue espectacular. Más recientemente en un informe de Coneval (2009) se asegura, a raíz del repunte en el número de pobres entre 2006 y 2008, que “sin la existencia de programas gubernamentales que apoyan a la protección social, la pobreza alimentaria sería mayor” en alrededor de 2.6 millones de personas (Coneval, 2009: 14). No obstante esta realidad, al menos es posible establecer que los programas sociales aplicados en los últimos 30 años exhiben incapacidad para generar condiciones que permitan salir de manera permanente de una situación de pobreza.

Desde nuestro punto de vista, el problema central de la lucha contra la pobreza en este último período ha sido su tendencia a desvincular la problemática social de una estrategia general de desarrollo. Sabemos que este tema resulta un asunto complicado y que requiere de una investigación profunda en lo que se refiere a la identificación de mecanismos concretos que posibiliten a los individuos, familias y comunidades incorporarse de manera plena a todos los beneficios del

desarrollo. Sin embargo, recurriendo a la experiencia de los países que cuentan con sistemas de bienestar avanzados, es posible desprender algunas ideas generales. La historia de estos países (como Inglaterra, Alemania y Francia) demuestra que los sustanciales incrementos de la intervención pública en todos los aspectos del bienestar (empleo, ingresos y servicios sociales) han producido una mejoría significativa en las condiciones de vida de sus respectivos conjuntos sociales, incluso en aquellos que se constituyeron en Estados de bienestar siguiendo el modelo europeo de la segunda posguerra (España y Portugal). En estas naciones los programas focalizados tienen la misión de integrar a los colectivos que, por cuestiones físicas, culturales o económicas, permanecen marginados del desarrollo (Brown, 1984). Es decir, actúan como un canal alternativo de acceso a un amplio sistema de bienestar que por derecho universal les pertenece a todos.

Atendiendo a estos elementos y tomando en cuenta la complejidad y amplitud con las que se manifiesta el problema de la pobreza en nuestro país, cualquier propuesta de solución tendría que apoyarse en todos y cada una de las políticas, las instituciones y los recursos (legales, financieros, humanos y técnicos) al alcance del Estado, sobre todo en aquellos espacios de actuación que pueden contribuir a modificar las estructuras que engendran o reproducen desigualdades y marginación. Esquemáticamente ello implicaría reorientar el rumbo de las políticas económica y social hacia un proceso de convergencia que incluya a la sociedad en su conjunto y permita, por un lado, crear las condiciones para el crecimiento, la creación de empleos, la igualdad de oportunidades y la retribución justa al esfuerzo individual y, por el otro, proporcione los medios para el desarrollo social de las capacidades (educación, salud y alimentación), para el desenvolvimiento de la vida en un entorno digno y saludable (vivienda, infraestructura urbana, etcétera) y para enfrentar los riesgos y la vejez (seguridad social). Sin estas orientaciones generales la lucha contra la pobreza continuará siendo un instrumento de corto plazo confinado sólo a moderar situaciones de extrema necesidad.

No obstante esto último, debemos reconocer que, aún en el caso de emprender una ruta tendiente a robustecer el sistema de bienestar, las dimensiones de la problemática social obligan al Estado a mantener compromisos de corto, mediano y largo plazos para la atención de la población cuyos niveles de vida estén por debajo de lo mínimo aceptable. La cuestión en este momento es encontrar los vínculos y ampliar las articulaciones de los programas orientados con todas las facetas del bienestar que, por mandato de la *Constitución*, debe proveer el Estado de manera universal: educación primaria y secundaria, salud preventiva y curativa, vivienda y seguridad social.

BIBLIOGRAFÍA

- Boltvinik, J. y Cortés, F. 2000 “La identificación de los pobres en el Progresá” en Valencia, E. Tepichín, A. y Gendreau, M. (coords.) *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?* (México: UdeG/UIA/ITESO).
- Brown, J. 1984 *Anti-poverty policy in the european community* (Londres: Policy Studies Institute).
- CEPAL-INEGI 1993 *Informe sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992* (México: INEGI).
- Coneval 2009 *Evolución de la pobreza en México* (México: Coneval).
- Coneval 2012 *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2012* (México: Coneval).
- Coneval 2013 *Evolución de pobreza por la dimensión de ingreso en México, 1990-2012*. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx>
- Consejo Consultivo del Pronasol 1991 *El combate a la pobreza: lineamientos programáticos* (México: El Nacional).
- Consejo Consultivo del Pronasol 1994 *El Programa Nacional de Solidaridad* (México: FCE).
- Coplamar 1982 *Memoria de actividades 1976-1982* (México: Coplamar/ Presidencia de la República).
- Coplamar 1985 *Necesidades esenciales en México, 1. Alimentación* (México: Siglo XXI).
- García, R. 1993 *Crisis y modernización del agro en México* (México: UACH).
- Levy, S. 1994 “La pobreza en México” en Vélez, F. (comp.) *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla* (México: FCE-ITAM).
- Luisselli, C. y Mariscal, J. 1981 “La crisis agrícola a partir de 1965” en Cordera, R. (comp.) *Desarrollo y crisis de la economía mexicana* (México, FCE).
- Lustig, N. 1989 “Magnitud e impacto del gasto público en el desarrollo social de México” en *Investigación Económica*, 187(enero-marzo), 85-140.
- Neufeld, L., García, A., Quezada, A., Fernández, A., Mejía, F. y Pfeffer, F. 2012 II. *Oportunidades y la nutrición de la población urbana: 2002-2009*. Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Complementarias/Complementarias_2012/SEDESOL/SEDESOL_PDHO_zonas%20urbanas_aspectos%20sociales_nutrici%C3%B3n.zip
- Ordóñez, G. 2016 “Las finanzas públicas y el gasto social en las últimas tres décadas en México, 1982-2014” en Valencia, E. y

- Ordóñez, G. (coords.) *Nueva ronda de reformas estructurales en México, ¿nuevas políticas sociales?* (México: El Colef).
- PwC. 2013 *IMSS-Oportunidades. Evaluación de costo/efectividad, reporte final.* (México: PricewaterhouseCoopers). Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas/Especificas_2013/IMSS/Costo-Efectividad_2013_IMSS_Oportunidades_S038.zip
- Rodríguez, E. y Freije, S. 2008 “Una evaluación de impacto sobre el empleo, los salarios y la movilidad ocupacional intergeneracional del Programa Oportunidades” en Bertozzi, S. y González de la Rocha, M. (coords.) *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)* (México: Sedesol).
- Sámamo, A. (octubre) 2010 “El Programa Oportunidades, en la política social de México” en *II Seminario internacional de política social. Transferencias Monetarias Condicionadas como estrategia para la reducción de la pobreza* (Guatemala: Universidad Rafael Landívar/Fundación Konrad Adenauer Stiftung).
- Secretaría de la Presidencia 1976 *México a través de los informes presidenciales*, Tomo 5. México.
- Secretaría de Desarrollo Social 1997 *Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 8 de agosto de 1997.
- Secretaría de Desarrollo Social 1999 *Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá).* *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 26 de febrero de 1999.
- Spalding, R. 1985 “El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia” en *Estudios Sociológicos*. 3(8), 315-349.
- Székely, M. 2005 *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004* (México: Sedesol).
- Villarreal, R. 1988 *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México (1929-1988)* (México: FCE).

ACERCA DE LOS AUTORES

FLORENCIA ANTÍA

Profesora-investigadora en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay desde 2001. Es doctora en Ciencia Política por el *Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual de Rio de Janeiro*, Brasil. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay con nivel I. Cuenta con diversas publicaciones en el campo de la economía política comparada sobre temas de políticas públicas y redistribución en América Latina. En 2015 obtuvo una distinción en el marco del Premio CAPES de Tesis de Brasil, en el área de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Correo electrónico: florenciaantia@gmail.com

CARLOS BARBA SOLANO

Profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México, nivel III. Designado CROP Fellow 2014-2018. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Coordinador del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Guadalajara. CoDirector de la *Revista Espiral: Estudios de Estado y Sociedad* (indexada). Ex-

coordinador y miembro del Grupo “Pobreza y políticas Sociales” de CLACSO. Fue miembro del comité directivo de CLACSO. Ha participado como experto y consultor en temas de protección social invitado por Eurosocial y CEPAL. Ha sido profesor invitado y conferencista en instituciones académicas de México, en diversos países de América Latina y Europa. Ha editado y publicado libros, capítulos y artículos científicos en México, Argentina, Brasil, Reino Unido, Uruguay, Costa Rica, sobre política social, pobreza, desigualdad y cohesión social, ciudadanía social, regímenes de bienestar en América Latina y sobre procesos de reforma de los sistemas de salud latinoamericanos. Correo electrónico: carlosbarba66@gmail.com

ANETE BRITO LEAL IVO

É doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (Brasil) e Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia e em Estudos de Sociedades Latino Americanas pelo Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (IHEAL) Université de Paris III. Foi Titular da Cátedra Simon Bolivar da Université de Paris III (2000) e Professora convidada da Université de Paris XII (2006, Institut d'Urbanisme de Paris). Coordenou várias cooperações científica entre a Universidade Federal da Bahia (Brasil) e Universidades franceses, entre 1979- 2000. Atualmente é Fellow do *Comparative Research Programme on Poverty* da University of Bergen (Noruega) associado ao *International Social Science Council* (Unesco). É professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia. É Pesquisadora do Centro de Pesquisa e Ensino em Humanidades – CHR – UFBA e, desde 2003, participa do Grupo de Pesquisa do CLACSO- *Pobreza y Políticas Sociales*. Foi ganhadora do Concurso de pesquisadores senior CLACSO–Asdi 1998 no tema “*Democracias en fin de siglo*”. É autora de livros e artigos de publicados no Brasil e no exterior sobre: desigualdades, pobreza e *Welfare* na América Latina; espaço público e ação coletiva. Até 1995 dedicou-se aos estudos agrários na temática Estado, classes agrárias e movimentos sociais, liderando linhas de pesquisas e cooperações bilaterais nessa área, apoiadas em convênios Capes- Cofecub/ CNPq- CNRS. Foi uma das criadoras do *Caderno CRH* (periódico científico quadrimestral – classificado no estrado A1 do sistema de qualificação de periódicos no Brasil, pela CAPES) e sua editora científica entre 1988-90 e 1995-2012. É membro do Comitê Assessor do CNPq para publicações e participa do comitê científico de vários periódicos brasileiros e estrangeiros. Correo electrónico: anetivo@hotmail.com

RAÚL CAYETANO DI TOMASO

Es Sociólogo (1992) por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Posee estudios de Maestría en Análisis de la Opinión Pública en la Universidad Nacional de San Martín. Maestrando en Generación y Análisis de Información Estadística de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Actualmente se desempeña como Secretario de Extensión Universitaria en la Universidad Nacional de Quilmes. Es profesor-investigador con dedicación Exclusiva en la Universidad Nacional de Quilmes. Investigador del Centro de Desarrollo Territorial de la UNO, y del programa Dimensiones y Alcances del Desarrollo Territorial en la Argentina. Coautor de seis libros y varios artículos académicos. Fue consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Organización Panamericana de la Salud en temáticas laborales y de pobreza. Se desempeñó como analista en consultoras privadas argentinas y extranjeras. Correo electrónico: rdtomaso@unq.edu.ar

CRISTINA BEATRIZ FARÍAS

Se graduó de la carrera de Comercio Internacional en la Universidad Nacional de Quilmes (2000). Actualmente es doctorante y ha finalizado la totalidad de créditos del Doctorado en Desarrollo Económico de la Universidad Nacional de Quilmes. Realizó estudios de posgrado en Economía Urbana en la Universidad Torcuato Di Tella; en Sistemas de Información Geográfica de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, cursos de posgrado en evaluación de Proyectos de Inversión en la UNO. Es docente investigadora con dedicación Exclusiva en la Universidad Nacional de Quilmes. Investigadora del Centro de Desarrollo Territorial de la UNO, y del programa Dimensiones y Alcances del Desarrollo Territorial en la Argentina. Coautora de seis libros y varios artículos académicos. Ha trabajado como consultora para organismos públicos nacionales e internacionales. Correo electrónico: cfarias@unq.edu.ar

CARLOS HUGO FIDEL

Licenciado en Economía (1974), por la Universidad Nacional del Sur, Argentina. Maestría en Economía y estudios de doctorado en la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es profesor consultor de la Universidad Nacional de Quilmes, Director del Centro de Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes (CDT-UNO) y del Programa de Investigación Dimensiones y Alcances del Desarrollo Territorial en la Argentina. Investigador grado II del Programa Nacional de Incentivos. Es autor y coautor de 16 libros, y más de 65 artículos académicos en varios países. Editor de la revista virtual *Mundo Urbano*, fue coordinador y consultor de programas

gubernamentales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y en el sector público de la Argentina y México. Correo electrónico: chfidel@gmail.com

GUILLERMO FUENTES

Profesor-investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (UdelaR) desde 2009. Es doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid, España. Licenciado en Ciencia Política por la UdelaR en Montevideo. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, con nivel I. Cuenta con diversas publicaciones, nacionales e internacionales, especializadas en política de salud, política social, y administración pública. Correo electrónico: guifuen@gmail.com

LAURA GOLBERT

Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Es investigadora del CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad) en temas de política social. Fue directora del CEDES (2013/2014) coordinadora Nacional del Proame (Programa de Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo) del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (2000/2001) y asesora de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad (2002/2003). Realizó trabajos de consultoría para distintos organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, PNUD y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Fue consultora en la Subsecretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social entre los años 2007 y 2014 sobre temas de protección social. Participa del Grupo de “Pobreza y políticas Sociales” de CLACSO, del que fue su primera coordinadora. Fue docente en la Universidad Nacional de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como docente en maestrías de políticas sociales en Flacso y en la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Publicó libros y artículos de su especialidad tanto en la Argentina como en el extranjero. Correo electrónico: lauragolbert@gmail.com

LUCIANA JACCOUD

Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Economica Aplicada (IPEA) do Brasil, professora do Mestrado de Políticas Públicas e Desenvolvimento do IPEA e de cursos de especialização da Escola Nacional de Administração Pública do Brasil. É doutora em sociologia pela Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, e pesquisadora associada ao Instituto de Ciencia Politica da Universidade de Brasilia e ao Grupo Pobreza e Políticas Sociais da CLACSO. Vem trabalhando sobre os te-

mas de politicas sociais, desigualdades sociais e desigualdades raciais, sendo autora de diversas publicações nestas áreas. Correo electrónico: lucianajaccoud@uol.com.br

JULIANA MARTÍNEZ FRANZONI

Profesora-investigadora de la Universidad de Costa Rica (Instituto de Investigaciones Sociales y Centro de Investigaciones y Estudios Políticos). Es doctora en Sociología por la Universidad de Pittsburgh en Estados Unidos. Investiga sobre regímenes de bienestar, política social y desigualdad socioeconómica y de género en América Latina. Su último libro es *The Quest for Universal Social Policy in the South: Actors, Ideas and Architectures* (Cambridge University Press, 2016; en co-autoría con Diego Sánchez-Ancochea). Cuenta con numerosos artículos en revistas internacionales e integra comités editoriales de *Social Politics* y de *Global Social Policy*. En los últimos años ha sido académica Fulbright; profesora visitante en el Instituto Kellogg de Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame y parte del programa desigualdades-ne en la Universidad Libre de Berlín. Correo electrónico: juliana.martinez@ucr.ac.cr

CARMEN MIDAGLIA

Profesor Titular del Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Universidad de la República (UdelaR). Doctora en Ciencia Política y Magister en Sociología por el Instituto Universitario de Rio de Janeiro (IUPERJ), Brasil. Coordinadora del Doctorado en Ciencia Política en ICP-UdelaR. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Investigadora responsable del Grupo Reforma Social, inscripto en la Comisión Sectorial de Enseñanza (CSE) y en el área de investigación de Estado y Políticas Públicas del ICP. Especialista en políticas de bienestar en clave comparada y cuenta con diversas publicaciones arbitradas nacionales e internacionales. Correo electrónico: midaglia@gmail.com

GERARDO ORDÓÑEZ BARBA

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid, obteniendo en 2002 el grado con Sobresaliente Cum Laude. Desde 1990 es investigador en el Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte (El Colef). En 2002 obtuvo la distinción Dr. José Gómez de León por haber logrado el primer lugar en la categoría de tesis doctorales en el concurso sobre el Programa de Educación, Salud y Alimentación, organizado por la UNAM. Debido a este logro, su tesis dio lugar al libro *La política social y el combate a la pobreza en México* (UNAM, 2002). Sus investigaciones se ubican en dos líneas principales: análisis y evaluación de políticas y

programas sociales, y el estudio de la transformación de los gobiernos locales en el norte de México. En 2003 ingresó al Sistema Nacional de Investigadores, actualmente en el nivel III, y a partir de 2013 es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Fue fundador de la Red Mexicana de Investigación en Política Social y actualmente coordina el Grupo de Trabajo sobre Pobreza y Políticas Sociales de CLACSO. Correo electrónico: ordonez@colef.mx

ALICIA PUYANA MUTIS

Profesora-investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso, de noviembre de 1996 a la fecha. Es miembro del SNI, nivel III. Es doctora en Economía (Economía Internacional) por la Universidad de Oxford y miembro de varios comités científicos nacionales y extranjeros, de las academias de Ciencias Económicas de Colombia, de Ciencias de México, de Economía Política de México, de la International Development Economics Association, de la Real World Economics Association. También es profesora visitante del Centro de Estudios Latinoamericanos de Oxford, de la London School of Economics y del Colegio de México. Ha publicado libros en inglés y español, y numerosos artículos en revistas nacionales y extranjeras. Sus libros más recientes, como autora: *La economía petrolera en un mercado politizado y global. México y Colombia*, Flacso-México, publicado en 2015; y como editora o coordinadora: *Las relaciones internacionales de América Latina en la globalización. Consideraciones sobre transformaciones socio-económicas*, Alicia Puyana y Agustina Costantino (coord.), Flacso (en dictamen, 2016); *Ideas towards a new international financial architecture?*, Oscar Ugarteche, Alicia Puyana y María Alejandra Madi (editores) publicado en 2015 por World Economics Association Book Series, Gran Bretaña. Correo electrónico: alicia.puyana@gmail.com

YASODHARA SILVA MEDINA

Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por la Universidad de Guadalajara, estudió la Maestría en Política y Gestión Pública en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, es exbecaria de la Fundación Carolina de la Escuela de Métodos de Análisis Sociopolítico de la Universidad de Salamanca y participó como investigadora representante de México en el Programa Internacional de Encuestas Sociales (ISSP) durante el período 2003-2011. Ha participado en la elaboración de diagnósticos y evaluaciones de programas gubernamentales de desarrollo social y económico, es profesora en licenciatura y posgrado de materias relacionadas con metodologías de investigación. Correo electrónico: yasodhara_silva@yahoo.com.mx

ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ

Profesor-investigador en la Universidad de Guadalajara y miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 1996 (actualmente en el nivel III), con maestría en Sociología en la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México y doctorado en Ciencias Económicas (estructuras productivas y sistema mundial) en la Universidad de París VII. Ha desarrollado investigaciones comparadas sobre políticas sociales y económicas, en especial de Corea del Sur, México y otros países latinoamericanos. Ha sido autor, coautor y coordinador de 20 libros, especializados en políticas sociales. Autor de más de 150 artículos en libros y revistas, nacionales e internacionales. Fue coordinador del Grupo de Trabajo sobre Pobreza y Políticas Sociales de CLACSO (2010-2016); es fundador y fue coordinador de la Red Mexicana de Investigación en Política Social (2013-2016), y fue presidente del Consejo de Estudios Latinoamericanos de Asia y Oceanía (2010-2012). Correo electrónico: enrivalo@gmail.com

ROSA MARÍA VOGHON HERNÁNDEZ

Profesora del Departamento de Sociología de la Facultad de Filosofía e Historia de la Universidad de La Habana desde 2005. Es doctora en Ciencias Sociológicas por la Universidad de La Habana, Cuba. Ha publicado artículos en revistas y libros, sobre los temas de políticas sociales, pobreza y desigualdades sociales y familia, particularmente dentro de la colección CLACSO/CROP. Correo electrónico: rosavog@ffh.uh.cu

KOEN VOOREND

Profesor-investigador de la Universidad de Costa Rica (Instituto de Investigaciones Sociales y Escuela de Ciencias para la Comunicación Colectiva). Es doctor en Estudios de Desarrollo por el International Institute of Social Studies, La Haya, de la Universidad Erasmus de Rotterdam, Holanda. Investiga sobre migración, política social, estructura social, regímenes de bienestar, y desigualdad socioeconómica en América Latina. Entre sus últimas publicaciones están “Sidestepping the state. Practices of social service commodification among Nicaraguans in Costa Rica and Nicaragua” (con Caitlin Fouratt, *Journal of Latin American Studies*, 2017); “El sistema de salud como imán. La incidencia de la población nicaragüense en los servicios de salud costarricenses” (en Sandoval (2016) *Migraciones en América Central. Políticas, territorios y actores*) y “Social Rights and Migrant Realities: Migration Policy Reform and Migrants’ Access to Health Care in Costa Rica, Argentina, and Chile” (con Shiri Noy, *Journal of International Migration and Integration*, 2015). Correo electrónico: koen.voorend@ucr.ac.cr

ALICIA ZICCARDI

Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales y profesora de los Programas de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales y Urbanismo de la UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III y ha dirigido el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencia y del comité editorial de la *Revista Ciencia*. Ha recibido el Premio Universidad Nacional en el área de Investigaciones en Ciencias Sociales 2001, otorgado por la UNAM, y recientemente la Medalla al Mérito Ciudadano otorgada por la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. Correo electrónico: aliciaziccardi@gmail.com

En el marco de intensos cambios políticos y económicos, el salto de siglo trajo a Latinoamérica nuevas orientaciones en la gestión y negociación de las políticas sociales, además de consensos y conflictos en torno a las mismas. Sin abandonar del todo las medidas de corte liberal recomendadas por el Consenso de Washington, buena parte de los gobiernos de la región incluyeron en sus agendas objetivos de corte universalista, junto con la implementación de un conjunto de transformaciones (heterogéneas) que mantienen, consolidan o modifican procesos iniciados en los años ochenta del siglo pasado.

Partiendo de este contexto, la presente obra colectiva del Grupo de Trabajo sobre Pobreza y Políticas Sociales de CLACSO, condensa sus preocupaciones sobre los retos que enfrenta América Latina para enfrentar los niveles de exclusión social que la caracterizan, a la vez que ensaya explicaciones sobre la incidencia de los ciclos económicos y políticos que afectan permanentemente su patrón de distribución de la riqueza, e instituyen una lógica de avance y retroceso que bloquea la instalación de adecuadas estrategias de bienestar, con capacidad para atender los principales riesgos sociales y reducir la desigualdad. El análisis de esta compleja e histórica problemática, contextualizada en los primeros quince años del siglo XXI, ofrece la oportunidad de identificar las distintas orientaciones políticas de los gobiernos de turno y sus dilemas.

Patrocinado por



Agencia Sueca
de Desarrollo Internacional
