



3

# **América Latina y el Caribe: Escenarios posibles y políticas sociales**

*Editor: Theotonio Dos Santos*

---



**FLACSO**



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

Oficina Regional de Ciencia  
para América Latina y el Caribe

Representación de la  
UNESCO ante el MERCOSUR

## **Proyecto Repensar América Latina**

*Coordinador General:* Gonzalo Abad Ortíz

*Comité Editorial:*

Adrián Bonilla

Julio Carranza

Thetonio dos Santos

Francisco Rojas

Juan Valdés

*Edición:* Alfredo Prieto

*Asistencia editorial:* Laura Marrero

### **Volumen 3**

**Theotonio Dos Santos, Editor**

**América Latina y el Caribe: Escenarios posibles y políticas sociales**

ISBN 978-92-9089-174-1

© UNESCO 2011

Los autores se hacen responsables por la elección y presentación de los hechos que figuran en la presente publicación y por las opiniones que aquí expresan, las cuales no reflejan necesariamente las de la UNESCO, y no comprometen a la Organización.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos, no implican de parte de la UNESCO juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

Esta publicación se encuentra disponible en [www.unesco.org/uy/shs](http://www.unesco.org/uy/shs) y puede ser reproducida haciendo referencia explícita a la fuente.

Impreso en 2011 por la Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe

Luis Piera 1992, 2o. piso  
11100 Montevideo, Uruguay

---

# Índice

Preámbulo. <i>Julio Carranza Valdés</i> .....	5
Presentación <i>Gonzalo Abad Ortíz</i> .....	7
Introducción <i>Theotonio Dos Santos</i> .....	13
La economía mundial y América Latina a inicios del siglo XXI <i>Orlando Caputo</i> .....	19
Un repaso de la crisis y la necesidad de una nueva arquitectura financiera internacional <i>Oscar Ugarteche</i> .....	57
La integración latinoamericana: etapas pasadas y escenarios posibles <i>Jaime E. Estay</i> .....	93
Postneoliberalismo o cambio civilizatorio <i>Ana Esther Ceceña</i> .....	121
Desigualdad y crisis de incorporación: la caja de herramientas de políticas sociales de la izquierda <i>Luis Reygadas y Fernando Filgueira</i> .....	133
O espírito de Cochabamba: a reapropriação social da natureza <i>Carlos Walter Porto-Gonçalves</i> .....	161
Prospectiva tecnológica para América Latina <i>Leonel Corona</i> .....	181

La educación superior en el mundo y en América Latina y el Caribe: principales tendencias <i>Francisco López Segrera</i> .....	207
Cambios demográficos y reestructuración económica en América Latina. Perspectivas y desafíos para las políticas sociales <i>Dídimo Castillo Fernández</i> .....	233
Centroamérica 2010 y sus escenarios de integración <i>Jorge Rovira Mas</i> .....	257
La crisis del imperialismo. América Latina y Panamá enfrentan cambios épicos en sus relaciones con los Estados Unidos <i>Marco A. Gandásegui, hijo</i> .....	283
Sobre los Autores .....	313

---

# Desigualdad y crisis de incorporación: la caja de herramientas de políticas sociales de la izquierda

*LUIS REYGADAS Y FERNANDO FILGUEIRA*

## Introducción

Este texto está organizado en torno a tres ideas principales: 1) en años recientes los países latinoamericanos han experimentado una profunda crisis de incorporación creada por la combinación de las democracias electorales y las limitaciones (y logros) de la era del Consenso de Washington; 2) el “giro a la izquierda en América Latina representa la expresión política de esa crisis de incorporación; y 3) los gobiernos de izquierda están tratando de enfrentar esa crisis mediante diversas políticas que buscan reducir las desigualdades.<sup>32</sup>

La desigualdad es una característica inherente a las sociedades contemporáneas. Pero existen buenas y malas desigualdades. Existen también desigualdades funcionales y disfuncionales para el desarrollo económico y social. América Latina se encuentra plagada de malas desigualdades —de capital humano,

---

32 Una versión previa de este texto fue publicada como “Inequality and the Incorporation Crisis: The Left’s Social Policy Toolkit”. En: Maxwell Cameron y Eric Hersberg (eds.) (2010) *Latin America’s Left Turns. Politics, Policies & Trajectories of Change*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, pp. 171-192.

renta proveniente no de innovación sino de monopolios o pactos políticos inter-élites, sistemas de protección excluyentes o duales, caracterizados por la cobertura fragmentada de servicios y bienes— y de niveles extremos de las mismas. El problema es que los actuales niveles y las formas de desigualdad de América Latina son simplemente incompatibles con cualquier ruta posible de desarrollo humano, y lo son porque, entre otras cosas, resultan incompatibles con el desarrollo económico.

De alguna forma, la desigualdad se ha expandido a un conjunto de dinámicas sociales, económicas y políticas que inhiben la constitución de círculos virtuosos entre las diferentes esferas del desarrollo. Así, la desigualdad económica afecta la formación o reproducción de sistemas políticos institucionalizados y con bases amplias de representación. La desigualdad que intensifica la distribución asimétrica del poder económico y político afecta negativamente el combate contra el acceso y manejo rentista de bienes públicos y de recursos como la propiedad. La desigualdad económica vuelve extremadamente compleja la construcción de modelos de protección social a los cuales los diferentes estratos presten lealtad, articulando alianzas que los sostengan, defendiendo prestaciones básicas de tipo universal y un sistema impositivo que permita financiarlas con ingresos genuinos del Estado.

Finalmente, la desigualdad económica se cristaliza en pautas de fecundidad y arreglos familiares polarizados, en donde el riesgo se concentra en las familias pobres y muy especialmente en sus niños. Dichas familias concentran el grueso de la reproducción biológica de los países. De esta forma, las desigualdades profundas y los Estados precarios son la marca distintiva del desarrollo latinoamericano. Ello con un agravante adicional: la desigualdad ha cumplido la mayoría de edad. No implica que los países empiezan a envejecer y al hacerlo tornan más rígidas sus estructuras de desigualdad. Y ello, al menos, por dos razones. La primera es que los Estados sociales tienden a concentrar su gasto en la tercera edad, con lo cual disminuye la porción del gasto que podría dedicarse a atacar las desigualdades de origen. Dicho en otras palabras: si gastamos dinero en el final de la vida de los individuos, es menos el impacto que tendremos sobre las formas de producción y reproducción de la desigualdad que si lo hacemos al inicio de su vida biológica y al inicio de su vida económica. En segundo lugar, la desigualdad se endurece cuando las tasas de fecundidad caen de forma desigual, ya que la reproducción biológica de los países pasa a descansar en sus sectores más pobres. El combate a la desigualdad, por su parte, requiere de políticas públicas estables, de largo plazo, que redefinen pactos fiscales y sociales. Para ello el funcionamiento de la democracia, su

---

calidad, estabilidad y capacidad de representar al tiempo que también logra postergar, diferir y agregar demandas es clave.

Durante los años 90 si bien las democracias electorales han persistido, y si bien no existieron regímenes abiertamente autoritarios, también es posible constatar, al menos, cuatro procesos que erosionaban la confianza en los regímenes democráticos, en su estabilidad, en su calidad y en definitiva en su sustancia.<sup>33</sup>

- Muchos de los países de la región debieron enfrentar crisis políticas de enorme magnitud. Algunas se reencauzaron sin mayores problemas por las sendas democráticas, otras transitaron los peligrosos caminos de las democracias plebiscitarias o los autoritarismos “constitucionales”. Este desafío puede ser denominado como el de la *estabilidad liberal de la democracia*. En su base se encuentra no solo la premisa dahliana de reglas de juego acordadas para la disputa del poder por parte de las élites, sino también un muy importante déficit de representación de los actuales sistemas partidarios en muchos de los países de la región. Este es, precisamente, el segundo desafío.
- En efecto, en un conjunto nada menor de países se había producido un proceso creciente de apatía, desinterés y desconfianza por parte de los ciudadanos en los mecanismos democráticos y en algunos casos una abierta elección por los canales no partidarios ni electorales de expresión ciudadana. Estas expresiones en muchos casos han seguido parámetros organizados y esencialmente positivos en materia de incorporación ciudadana, en tanto en otros se han manifestado en forma anómica y violenta, afectando la estabilidad de los gobiernos electos, cuando no de los propios regímenes. Este desafío se sintetiza en la idea del *déficit de representación y participación y el problema de la anomia social y política de las masas*.
- La paradoja de la democracia en la segunda mitad del siglo es que en tanto esta significó alternativas distributivas y de poderes reales, la misma fue profundamente inestable. Luego de los años 80, con un fuerte proceso de deflación ideológica y una creciente aceptación de los límites de la transformación por parte de todos los actores partida-

---

33 Ya en 1996 estas percepciones de incompletitud democrática abundaban en los analistas políticos. Collier y Levitsky (1996), compilando los trabajos sobre democracia, identificaban más de 550 adjetivos que modificaban la noción de democracia.

rios relevantes, la democracia se ha tornado indudablemente más estable. Este problema puede ser definido como el de *ausencia de alternancia significativa*. Si bien esta pérdida de alternancia significativa también se encuentra presente en los países centrales, la misma se apoya sobre niveles de incorporación básica a las formas de ciudadanía civil y social con que América Latina no cuenta. La apatía o la anomia de la población de América Latina respecto a la política democrática, no es aquella que se manifiesta en las democracias afluentes. Su naturaleza era radicalmente distinta y respondía en buena medida a esta ausencia de sustancia en la alternancia, en tanto otra parte de la explicación descansaba en altos niveles de pobreza y desigualdad extrema que signan a estas sociedades.

- La mayor parte de los países latinoamericanos presenta niveles de desigualdad y pobreza que casi dos décadas de democracia no han logrado abatir en forma significativa (en muchos casos ha aumentado la pobreza —o se ha mantenido en niveles inaceptablemente altos— y en casi todos ellos ha aumentado la desigualdad). Esto coloca un doble desafío al futuro democrático de la región: *fortalecer o más aún, construir las bases sociales de la democracia* y el de lograr demostrar a la ciudadanía una cierta *función social de la democracia*. Este último desafío no implica el logro de igualdad socioeconómica entre los ciudadanos, pero sí la demostración de que en el largo plazo la democracia busca proteger a las mayorías en contextos de crisis, e intenta lograr que las mismas se beneficien de períodos de expansión.

A inicios del nuevo milenio, la realidad ha cambiado, y aunque algunos de los riesgos están presentes o agazapados, es claro que el mapa arriba descrito se ha visto profundamente transformado. El “giro a la izquierda” en América Latina es una expresión política de lo que en la sociología política de los años 40 y 50 fue conocido como crisis de incorporación. Este tipo de crisis ocurre cuando la necesidad de interacción cooperativa en los mercados y en la política, así como la presión desde abajo en términos de demandas económicas, políticas y sociales, no están siendo atendidas por los patrones institucionales de incorporación y regulación. El contenido desborda los canales y muchas personas están excluidas y se sienten excluidas. En el período de la postguerra esta idea se aplicó para ayudar a explicar el surgimiento de líderes, movimientos y partidos populistas. La aparición de una clase trabajadora moderna, las crecientes demandas de una clase media —pequeña pero ruidosa— y la necesidad de dar cabida a grandes masas de migrantes rurales en regímenes

---

que permanecieron políticamente elitistas, económicamente limitados y socialmente excluyentes, crearon grandes tensiones políticas y sociales. El giro populista que dominó la política latinoamericana en esos años fue su más clara expresión. Pero lo que la literatura llamó entonces “populismo” expresaba un amplio abanico de respuestas políticas, menos homogéneas de lo que sugiere una simple etiqueta. Esto también es cierto para los cambios actuales.

De una manera que recuerda esos eventos históricos, podemos decir que en los años 90 se gestó una segunda crisis de incorporación en América Latina. En muchos de los procesos electorales de la primera década del siglo XXI esta segunda crisis dio a luz a sus descendientes políticos, consolidando lo que se conoce actualmente como el “giro a la izquierda” en la región. Este es un cambio que resultó de dos padres (democracias electorales ininterrumpidas y las deficiencias —y logros— de la era del Consenso de Washington).

Hoy en día los descendientes políticos de la segunda crisis de inclusión están dando sus primeros e inestables pasos hacia un cambio sustancial en las estrategias de desarrollo. Las cuatro áreas críticas de política en las que estas fuerzas serán probadas son el régimen de bienestar que están creando, el sistema fiscal que pongan en marcha para sostenerlo, el modelo regulatorio para los mercados internos (especialmente los mercados de trabajo) y el modelo de desarrollo de cara al mercado global. Estas cuatro opciones críticas existen hoy porque ha ocurrido un cambio mayor en el escenario político y en el menú de políticas posibles en la región. Durante la era del Consenso de Washington había muy poco margen de maniobra respecto a estos temas: en ese momento predominaba la idea de que los impuestos deberían ser indirectos y neutrales, que las políticas de bienestar deberían ser focalizadas para los pobres y basadas en los mercados para quienes pudieran pagar, que no debería haber tarifas, que deberían eliminarse los subsidios y que las relaciones laborales deberían ser descentralizadas, con la menor intervención posible del Estado. Haremos énfasis en los desafíos y las opciones emergentes en relación con el régimen de bienestar, pero tocaremos algunos aspectos de las otras dimensiones, en las que hoy existe un menú de opciones más amplio que en los años 90. También trataremos de mostrar cómo los diferentes países combinan diferentes portafolios de políticas para combatir la desigualdad y la exclusión social.

Este texto hace un recuento de las políticas seguidas por los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Nicaragua, Uruguay y Venezuela. Estos gobiernos han puesto en práctica medidas de muy diversa índole, desde algunas similares a las que siguieron gobiernos de derecha y de centro (trans-

ferencias condicionadas) hasta otras que emulan con las políticas del gobierno socialista cubano — campañas de alfabetización, misiones de salud —, pasando por reformas tributarias, programas de empleo transitorio, impulso al desarrollo, políticas de reconocimiento de minorías, etc. Esta diversidad sugiere que son poco útiles las dicotomías que separan a la izquierda en dos corrientes, una tradicional o populista y otra moderna o socialdemócrata (Castañeda, 2006; Bartra, 2007). La realidad parece ser más compleja, porque hay más de dos izquierdas y porque en cada país se ha seguido un abanico de políticas heterogéneas y no un plan coherente y monolítico. Esa heterogeneidad refleja debates ideológicos y expresa las historias recientes de cada país, de las alianzas sociales, de la correlación de fuerzas y de los recursos con los que cuentan los gobiernos para combatir la desigualdad. Hay un incremento de la participación y expansión del menú de políticas públicas en casi la totalidad de América Latina, pero en cada país se ha producido con estilos de liderazgo diversos, formas de política y representación y participación diferentes y aun contenidos de *policies* marcadamente distintos. La divergencia en los modelos de izquierda presentes en la región guarda relación con la presencia de configuraciones nacionales que combinaron de forma distinta el desarrollo de las etapas de incorporación previas (“era MSI” y era “CW”). La evolución de los tipos de inserción económica internacional, los modelos de protección y regulación y los formatos de representación e incorporación política inciden en la forma que adoptan los sistemas de partidos en la nueva coyuntura y en la dirección que los emergentes gobiernos de izquierda le imprimen a su lucha contra la desigualdad y la exclusión social.

Para avanzar hacia una tipología que contribuya a comprender las similitudes y diferencias de las acciones que han seguido los gobiernos de izquierda, proponemos agruparlas en tres grandes estrategias; cada una pone en marcha un principio de igualdad diferente. La primera estrategia es la *liberal*, que pone en el centro la igualdad de oportunidades e incluye programas de transferencias condicionadas y formación de cuasi-mercados de servicios públicos. La segunda es la *socialdemócrata*, que hace énfasis en la igualdad de capacidades e impulsa derechos universales, reformas tributarias y programas de promoción al desarrollo. La tercera es la *populista radical*, que destaca la igualdad de resultados y promueve campañas sociales, redistribución de riquezas y fuerte intervención del Estado en la economía<sup>34</sup>. A partir de esas tres estrategias, el

---

34 Existe una cuarta estrategia, la estrategia de *reconocimiento*, que pone en el centro la equidad y desarrolla acciones afirmativas para sectores tradicionalmente excluidos indígenas, negros, mujeres, etc.). Por limitaciones de espacio, no analizaremos aquí esa cuarta perspectiva.

Cuadro 1 muestra el amplio repertorio de las políticas de igualación utilizadas por los gobiernos de izquierda.

**Cuadro 1:**  
**Repertorio de estrategias contra la desigualdad utilizadas por los gobiernos de izquierda en América Latina**

<b>Estrategias</b> <b>PAÍSES</b>	<b>Populistas radicales:</b> <b>misiones, subsidios, control de precios, estatizaciones</b>	<b>Socialdemócratas:</b> <b>reformas tributarias, derechos universales, promoción del desarrollo</b>	<b>Liberales:</b> <b>Cuasi-mercados, transferencias monetarias condicionadas</b>
<b>ARGENTINA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsidios</li> <li>- Aumentos de salarios</li> <li>- Retenciones a exportaciones agrícolas</li> <li>- Control del tipo de cambio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estímulo estatal a la demanda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados</li> </ul>
<b>BOLIVIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Campañas de alfabetización y salud</li> <li>- Renacionalización de hidrocarburos</li> <li>- Revolución agraria</li> <li>- Aumentos de salarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliación de derechos laborales y sociales.</li> <li>- Tarifa de la dignidad (electricidad)</li> </ul>	
<b>BRASIL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redistribución de tierras</li> <li>- Valorización del salario mínimo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PAC (Programa de aceleración del crecimiento)</li> <li>- Consejo de Desarrollo Económico y Social</li> <li>- PPP (Parcerías Público-Privadas)</li> <li>- Programas de micro créditos y micro desarrollo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ProUni (en tanto <i>voucher</i> educativo)</li> <li>- Reforma régimen de jubilaciones</li> <li>- Bolsa Familia y Hambre Cero</li> </ul>
<b>CHILE</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- AUGE (Acceso Universal con Garantías Explícitas).</li> <li>- Chile Crece Contigo</li> <li>- Pensiones (Bachelet 2008)</li> <li>- Subsidio preferencial a estudiantes de bajos ingresos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Chile Solidario</li> <li>- Responsabilidad fiscal, reforma tributaria ligera</li> <li>- <i>Voucher</i> educativo</li> <li>- Pensiones (Lagos).</li> <li>- Cuasi-mercados de servicios públicos</li> <li>- Liberalización mercado de trabajo</li> </ul>

<b>ECUADOR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Declaratorias de emergencia”</li> <li>- Control de precios</li> <li>- Subsidio a harinas, fertilizantes y transporte</li> <li>- Subsidio a gas doméstico y gasolina</li> <li>- Aumentos de salarios a empleados públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan plurianual 2007-2010</li> <li>- Hilando el desarrollo</li> <li>- Nutriendo el Desarrollo</li> <li>- Créditos 5-5-5 y micro crédito juvenil</li> <li>- “Tarifa de la dignidad” (electricidad)</li> <li>- Reforma fiscal progresiva (propuesta)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bono de Desarrollo Humano</li> <li>- Bono de Vivienda</li> </ul>
<b>NICARAGUA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Campañas de alfabetización</li> <li>- Renacionalización de sistemas educativo y de salud.</li> <li>- Consejos de Poder Ciudadano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Educación y salud públicas gratuitas.</li> <li>- Reforma fiscal progresiva (propuesta)</li> <li>- Asociaciones Económicas para Pequeños y Medianos Empresarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hambre Cero (ganado)</li> </ul>
<b>URUGUAY</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan de Equidad.</li> <li>- Reforma tributaria</li> <li>- “Trabajo por Uruguay”</li> <li>- Consejos de salarios (mecanismo tripartita)</li> <li>- Reformas estructurales en educación y salud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PANES (Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social)</li> </ul>
<b>VENEZUELA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Misiones: alfabetización, salud, educación</li> <li>- Control centralizado de Petróleos de Venezuela</li> <li>- Nacionalización de hidrocarburos, telefónicas, cementeras, siderúrgicas, comunicaciones</li> <li>- Subsidios, control de precios y salarios</li> <li>- Consejos comunales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducción jornada de trabajo</li> <li>- Reconocimiento de derechos universales en educación, salud y seguridad social</li> <li>- Impulso a proyectos de desarrollo local</li> <li>- Cooperativas</li> </ul>	

---

## **La estrategia liberal: transferencias condicionadas y cuasi-mercados**

La estrategia liberal argumenta que la desigualdad es resultado de diferencias en los activos de los individuos, y que el funcionamiento pleno de los mecanismos de mercado es la mejor alternativa para reducir las, además de que estimularía a los actores a ser productivos, lo cual redundaría en crecimiento de la riqueza agregada en beneficio del conjunto de la sociedad. Propone eliminar o reducir al mínimo los subsidios y regulaciones, vistos como nocivos por considerar que generan conductas dependientes, rentistas y oportunistas. Se entiende a la educación como la piedra angular en el combate contra la desigualdad, ya que con ella los individuos podrán desenvolverse y competir en los mercados. Se basa en el principio de la libre competencia: los sujetos, en un terreno de juego parejo, tendrían igualdad de oportunidades. Los apoyos estatales deben reducirse al mínimo y focalizarse hacia los sectores más pobres.

Durante los años 80 y 90 muchos gobiernos de centro y derecha impulsaron esta estrategia. En cambio, muchas acciones de los gobiernos de izquierda pueden interpretarse como intentos de alejarse de ella. Sin embargo, en varios casos han adoptado medidas similares. Entre ellas, las más significativas son los programas de transferencias monetarias hacia los pobres y la creación de cuasi-mercados en el ámbito social.

### ***Programas de transferencias monetarias condicionadas***

En América Latina los gobiernos de centro o derecha iniciaron los programas de transferencias monetarias hacia los pobres (Honduras: PRAF II en 1990; México: PROGRESA en 1997 y Oportunidades desde 2001, Brasil: PETI en 1998, Bolsa Alimentación en 2000 y Bolsa Escolar en 2001; Ecuador: Bono Solidario en 1998 y Bono de Desarrollo Humano a partir de 2003; Nicaragua: Red de Protección Social en 2000; Colombia: Familias en Acción en 2001) (Serrano, 2005: 72-73). En la mayoría de los casos, se trató de transferencias condicionadas: las familias adquirirían el compromiso de asistencia de los hijos a la escuela y de la madre a revisiones médicas. Estos programas combinan la naturaleza monetaria de los sistemas tradicionales de transferencias, el carácter focalizado y condicionado de los sistemas de orientación liberal y el énfasis multisectorial de los programas sociales integrados.

Al existir como herramientas aceptadas en el repertorio de políticas sociales de la región, los nuevos gobiernos de izquierda retomaron, profundizaron o iniciaron programas de transferencias monetarias para los pobres. En muchas ocasiones aumentaron los montos de los apoyos, proporcionaron más beneficios o extendieron su cobertura. Es decir, se trató de un cambio sin modificación profunda de las políticas (Antía, 2008). En Brasil, el gobierno de Lula impulsó los programas Hambre Cero y Bolsa Familia, que para 2005 cubrían a más de siete millones de familias. En Chile, para combatir la pobreza extrema se lanzó en 2002 el programa Chile Solidario, que combina transferencias monetarias con aspectos promocionales, apoyo psicosocial y atención personalizada, cubriendo a 250 000 familias (Serrano, 2005:51-52). En Ecuador, el gobierno de Rafael Correa duplicó el monto del Bono de Desarrollo Humano de 15 a 30 dólares mensuales, aumentó su cobertura a discapacitados y duplicó el Bono de Vivienda de 1 800 a 3 600 dólares (Ramírez y Minteguiaga, 2007: 98). En Nicaragua, Daniel Ortega implementó el programa “Hambre Cero”, mediante el cual se entregan animales de cría a mujeres de familias pobres.

Una variante de las transferencias condicionadas son los programas de apoyo monetario a personas desempleadas. En Argentina, donde el desempleo alcanzó tasas superiores al 20%, el gobierno desarrolló programas de gran envergadura dirigidos a los desocupados. En medio de una profunda crisis económica y política, en 2002 se puso en marcha el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, que para agosto de 2003 cubría a casi dos millones de personas, superando con creces a programas previos similares (Golbert, 2004: 23-25). Se fijaron contraprestaciones —por ejemplo, trabajo comunitario—, pero ha sido muy difícil vigilar su cumplimiento. Originalmente pretendía ser un programa universal y transitorio, pero se volvió permanente y no logró la cobertura universal, sino aproximadamente de 70% de los desempleados. Esta limitación dio pie a que los planes se distribuyeran de manera clientelar a través de intermediarios (aproximadamente 15% a organizaciones de piqueteros y el resto por medio de punteros políticos). Este plan surgió en un contexto de intensa movilización social y, a diferencia de otros programas de transferencias que utilizan un lenguaje asistencialista o de formación de capital humano, recurre a un discurso de justicia social.

En Uruguay se estableció un programa para atender situaciones críticas no necesariamente asociadas al desempleo, llamado PANES (Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social), puesto en marcha en 2005 por Tabaré Vázquez. Además del Programa de Ingreso Ciudadano (transferencias de 56 dó-

---

lares mensuales a cada familia elegible), incluyó otras vertientes, entre ellas las de empleo transitorio (Trabajo por Uruguay), alimentación, emergencia sanitaria, educación en contexto crítico, asentamientos precarios y alojamiento a personas en situación de calle (Svalestuen, 2007). También utiliza un discurso de derecho a la inclusión y fue un programa transitorio, sustituido en 2007 por el Plan de Equidad.

Con estas acciones los gobiernos de izquierda han mostrado inercia con respecto a programas similares instrumentados por otras fuerzas políticas, sin romper totalmente con su carácter residual, asistencialista y clientelar. La novedad estriba en que se aumenta la cobertura o el monto de los apoyos, se incluyen otras vertientes y, en algunos casos, se utiliza un lenguaje de derechos económicos y sociales. Los resultados de los programas de transferencias condicionadas son mixtos (Cohen y Franco, 2006; Villatoro, 2008). Son eficaces en hacer llegar recursos a los sectores más pobres, pero tienen el riesgo de estigmatizar a los beneficiarios, quienes tienen que preservar su “cultura de la pobreza” para seguir siendo candidatos potenciales a recibir los apoyos (Hevia, 2007). Otra limitación es el costo de oportunidad: los recursos dejan de utilizarse en otros programas que podrían generar mejores resultados. En el caso de Brasil, Lena Lavinas ha documentado un *trade-off* entre los programas de transferencias de renta y la inversión pública en infraestructura social (vivienda, saneamiento, salud, educación), de modo que pese a que con Bolsa Familia han mejorado los ingresos de los pobres, se ha estancado o deteriorado su acceso a diversos satisfactores básicos (Lavinas, 2009).

Resulta finalmente importante marcar la importancia relativa de estos programas en la estructura fiscal de los Estados sociales latinoamericanos. Más allá de que han monopolizado buena parte de la atención general, técnica y académica, ellos no representan en general más que 1% o 2% del PBI, y en general no alcanzan a más del 10% del gasto social total de los países (CEPAL, 2005). Menos atención, recientemente, han recibido los cambios en los grandes pilares de la política social: educación, salud y seguridad social.

### ***Cuasi-mercados en educación, salud y seguridad social***

Otra vertiente de la estrategia liberal ha sido el fomento de cuasi-mercados en el ámbito social. El caso prototípico son las reformas sociales de los gobiernos de la concertación en Chile: se reformó el sistema de pensiones para vincular más el monto de la pensión con el desempeño en el mercado de trabajo,

se introdujo el *voucher* educativo para incrementar la competencia entre las escuelas y se liberalizó el mercado de trabajo. Estas y otras medidas estimularon el crecimiento económico y contribuyeron a reducir la pobreza en Chile más que en ningún otro país latinoamericano, pero no han tenido el mismo éxito en el campo de la desigualdad, que es una de las más altas de la región (coeficiente de Gini de 0,57).

En Brasil el gobierno de Fernando Henrique Cardoso impulsó reformas de mercado en salud y educación, pero el de Lula las continuó y adoptó nuevas medidas de corte liberal como la reforma en el régimen de pensiones y el programa ProUni, que otorga un *voucher* educativo para facilitar el ingreso de estudiantes de bajos recursos y miembros de minorías a las universidades privadas (Turra, 2007: 84 y 93).

¿Por qué algunos gobiernos de izquierda han seguido estrategias liberales y continuado los programas focalizados antipobreza y modelos de cuasi-mercados, en lugar de combatir la desigualdad mediante programas universales, más acordes con su ideología? Es probable que se deba a la combinación de varios factores: 1) la inercia institucional, ya que encontraron en marcha esos dispositivos y podían continuarlos y ampliarlos con relativa facilidad, sin hacer ninguna reforma estructural; 2) la adaptación y aprendizaje, porque algunos programas focalizados —y especialmente algunas lógicas de cuasi-mercado— demostraron ser útiles o al menos ajustables en tanto escalones y pasos hacia modalidades estructuralmente más distributivas, como en el caso de PANES en Uruguay, salud y *vouchers* educativos en Chile, y Bolsa Familia en Brasil; 3) las limitaciones en los recursos: los programas focalizados son más baratos que los universales; 4) la conveniencia política: otorgan gran legitimidad a bajo costo; y 5) la escasa oposición, toda vez que son aceptados por las fuerzas de centro y derecha: no entran en contradicción con las políticas neoliberales y aparecen más como medidas residuales que como derechos que puedan ser demandados al Estado. Era una de las estrategias más fáciles de seguir con pocos recursos y menores costos políticos. Otras opciones más acordes con la línea programática de las izquierdas, como una reforma tributaria progresiva, la transformación profunda de los sistemas de salud y educación para garantizar derechos universales o la redistribución masiva de riquezas, requieren mayor fuerza política y mayores recursos económicos, como se verá al analizar las siguientes estrategias.

---

## La estrategia socialdemócrata

En América Latina el fortalecimiento de una alternativa socialdemócrata es un fenómeno novedoso (Lanzaro, 2007). Históricamente han tenido mayor relevancia otras izquierdas de corte nacionalista, populista o socialista. Existe una amplia polémica sobre si pueden considerarse socialdemócratas los gobiernos de Tabaré Vázquez, Ricardo Lagos, Michele Bachelet o Lula da Silva. Presentan muchas diferencias con las socialdemocracias europeas. No se basan en las mismas alianzas de clase ni en las mismas instituciones del Estado social, además del peso que tienen en América Latina los liderazgos políticos de corte populista. No obstante, el crecimiento de la clase media a lo largo del siglo xx, los reajustes ideológicos después de la caída del muro de Berlín y la globalización y, sobre todo, la consolidación de los sistemas de partidos y la participación electoral de la izquierda durante las últimas décadas crearon las condiciones para el fortalecimiento de tendencias socialdemócratas, más gradualistas y con mayor compromiso con la democracia representativa y las reglas del mercado.

En relación con la lucha contra la desigualdad, la estrategia socialdemócrata se caracterizaría por la construcción gradual de instituciones más igualitarias mediante la regulación moderada del mercado y el acento en la igualación de capacidades. Dentro de esta estrategia destacan en los últimos años los intentos por establecer políticas sociales universalistas, las reformas tributarias y las políticas de fomento al desarrollo.

### *¿Hacia un nuevo universalismo?*

Uno de los postulados históricos de la izquierda es garantizar el ejercicio universal de derechos económicos, sociales y culturales mediante la creación de un umbral de ciudadanía que otorgue igualdad en el acceso a satisfactores básicos. En general, los gobiernos de izquierda utilizan el lenguaje de los derechos universales, pero todavía están muy lejos de alcanzarlos. Hay, sin embargo, algunas acciones orientadas en esa dirección.

El Plan de Equidad, lanzado en septiembre de 2007 por el gobierno de Uruguay, parece ser la propuesta más articulada de una política de derechos sociales universales. Sustituye al PANES, pero combina los elementos asistenciales y de corto plazo de este con el intento de reconstruir y actualizar el Estado social. Se destacan las propuestas de reformas de los sistemas de salud

y educación, que junto con la reforma tributaria y la ampliación de las pensiones, buscan crear una red de protección social y de servicios básicos para todos los ciudadanos, desde el nacimiento hasta la muerte. Llamen la atención las medidas que pueden tener un impacto importante en la reducción de las desigualdades: un sistema de prestaciones sociales no contributivas que abarcará a 95% de las familias por debajo de la línea de pobreza, el crecimiento sustantivo de la educación preescolar, la ampliación del beneficio jubilatorio y un conjunto de acciones para mejorar la educación en todos sus niveles. El diseño del plan apunta hacia una estrategia socialdemócrata de universalismo básico y ampliación gradual de las prestaciones sociales no contributivas (Andrenacci y Repetto, 2006; Filgueira *et al.*, 2005).

En Chile se observa un deslizamiento, si bien lento y zigzagueante, desde posiciones liberales hacia una orientación más socialdemócrata. Desde el período de Lagos se incorporó el lenguaje de los derechos en los programas sociales. En el ámbito de la salud se estableció el sistema AUGE (Acceso Universal con Garantía Explícitas), el cual determina las enfermedades y patologías que serán atendidas de manera universal, con derechos perseguibles en tribunales (Serrano, 2005: 38; Waissbluth, 2006: 42-46). Con el gobierno de Bachelet se inició el programa Chile Crece Contigo, un sistema de protección integral a la infancia, desde la gestación hasta los cuatro años, de carácter universal pero con apoyos focalizados a los sectores que tienen una vulnerabilidad mayor (el 40% más pobre de la población). El planteamiento es que al lograr una mayor equidad en esa etapa crucial se puede aspirar a una mayor igualdad de capacidades para el desenvolvimiento futuro en el sistema educativo y en el mercado de trabajo. En 2008 el Congreso aprobó la reforma al sistema de pensiones, que garantiza una jubilación básica de 136 dólares mensuales y aumentará a 170 dólares en 2009. Se trata de una medida que introduce una desmercantilización moderada en el marco de un esquema de pensiones en el que sigue predominando un esquema liberal.

En Nicaragua se establecieron servicios de educación y salud de carácter gratuito, pero operan en condiciones muy precarias (Tellez, 2007). En Venezuela hay un reconocimiento constitucional a derechos universales en materia de educación, salud y seguridad social, aunque está por verse si se logra crear una arquitectura institucional que garantice el acceso duradero a los satisfactores básicos.

---

## ***Reformas tributarias***

Las reformas tributarias son una pieza clave en las estrategias socialdemócratas para buscar la igualdad, si bien en América Latina se ha avanzado poco en ese terreno. En Uruguay se aprobó en 2006 una reforma tributaria que incluyó mayor progresividad de los impuestos directos, aunque sus críticos señalan que gravó los ingresos de las personas, pero no avanzó sobre la herencia ni las utilidades de las empresas. Daniel Ortega anunció la intención de realizar una reforma tributaria progresiva en Nicaragua, pero no ha podido concretarla. En Ecuador se tiene proyectada una reforma tributaria que elevaría la tasa de impuestos directos a los sectores de mayores ingresos de 25% a 35%.

Hasta la fecha, ninguno de los gobiernos de izquierda en la región ha logrado una alianza social que le permita hacer una reforma tributaria profunda, que otorgaría al Estado recursos para encarar programas sociales de largo aliento para reducir sustancialmente la desigualdad de ingresos. En la mayoría de los casos, la carga tributaria representa una proporción pequeña del PIB y dicha carga es distribuida en forma regresiva. En los casos en que esta proporción es mayor, el gasto social tiende a ser alto, pero no particularmente progresivo. Ello se debe a que los países con mayor recaudación tienden a ser aquellos con mayor gasto en seguridad social, en general el menos progresivo de los gastos sociales.

Un problema endémico en América Latina es que las transferencias públicas de renta son muy reducidas (como promedio 5,7% del PIB), además de que muchas tienen rasgos regresivos, en especial en el caso de las pensiones, sistemas de seguridad social y gasto educativo en educación media y universitaria. Los programas de transferencias monetarias han sido mucho más progresivos, pero su monto y su cobertura son limitados. Representan, como promedio, solo 1,4% del PIB (Lindert, Skoufias y Shapiro, 2006: 2)

Otras medidas redistributivas de menor alcance, pero de amplio impacto político, han consistido en la aplicación de criterios de progresividad en el cobro de los servicios públicos. En Bolivia y Ecuador se han implantado “tarifas de la dignidad” en el servicio eléctrico, mediante las cuales se cobran cuotas más altas a los sectores de mayor consumo y se subsidia a la población de menor consumo.

### ***Políticas de fomento al desarrollo***

Con la llegada de gobiernos de izquierda se ha roto el tabú neoliberal que restringía y satanizaba las acciones estatales de promoción al desarrollo. Quizás el gobierno de Correa, en Ecuador, es el que más énfasis ha puesto en los programas de fomento al desarrollo. Estableció un plan plurianual de desarrollo 2007-2010, creó la Subsecretaría de Economía Social y Solidaria, ha incrementado la inversión en pequeñas obras de infraestructura, el programa de microcrédito 5-5-5 (5 000 dólares a cinco años con 5% de interés), impulsó un programa de microcrédito juvenil y ha apoyado la formación y consolidación de microempresas y pequeñas empresas mediante los programas “Hilando el Desarrollo” (fabricación de uniformes escolares) y “Nutriendo el Desarrollo” (apoyo a pequeños productores de leche).

En Brasil se diseñó el PAC (Programa de Aceleración del Crecimiento), se creó el Consejo de Desarrollo Económico y Social, se dan subsidios a la iniciativa privada para que invierta en obras de infraestructura y se ha impulsado la colaboración entre el gobierno y los empresarios por medio de las PPP (Parcerías Público-Privadas) (Turra, 2007: 95-97). En Argentina se estimuló la demanda para contribuir a la reactivación de la economía después de la crisis de 2001-2002. En Nicaragua se han formado asociaciones económicas para pequeños y medianos empresarios. En Bolivia, Chile, Uruguay y Venezuela se han impulsado proyectos de desarrollo local y programas de microcrédito.

Una novedad interesante respecto al viejo desarrollismo es que en algunos casos se introducen modalidades más participativas y descentralizadas en los programas de desarrollo local. En Uruguay participaron ONG en la instrumentación del PANES y después en la del Plan de Equidad; en Brasil y Ecuador se impulsa la economía social con esquemas participativos; en Bolivia se están apoyando iniciativas económicas comunitarias y familiares.

El gran reto de la estrategia socialdemócrata en materia de igualdad es el tránsito hacia sistemas de educación, salud y seguridad social de cobertura universal que superen el enfoque residual y asistencialista de las transferencias condicionadas y el carácter discrecional y clientelar de las campañas sociales, así como el carácter fragmentado, estratificado y corporativista de los viejos sistemas de salud y seguridad social. Hasta el momento ninguno de los gobiernos de izquierda en América Latina ha logrado avanzar de manera decidida en ese terreno. Se han enfrentado a la oposición de los sindicatos y a la resistencia de las clases medias y altas hacia reformas del sistema de protección

---

social y reformas tributarias profundas que le otorguen viabilidad financiera y equidad a los sistemas de bienestar.

A los ojos de muchos latinoamericanos, las posturas socialdemócratas no se distinguen demasiado de las políticas liberales. Piensan que hacen demasiadas concesiones a los sectores privilegiados y avanzan muy despacio en sus programas sociales. Por eso ven con simpatía otras opciones más radicales.

## **La estrategia populista radical: campañas sociales, impuestos a la exportación, subsidios, control de precios, estatizaciones**

Después de lo que Rafael Correa llamó “la larga noche neoliberal”, en varios países de América Latina se observa una mayor presencia del Estado en el control de la economía y un renovado énfasis en la distribución del ingreso. Una característica distintiva de algunos de los nuevos gobiernos de izquierda es su postura radical en torno a la captura y distribución de la riqueza, en particular en un contexto en el que se han elevado las rentas extraordinarias por los altos precios de diversos productos primarios (petróleo, gas natural, metales, productos agropecuarios). Consideran que el mejor dispositivo de igualación es la intervención del Estado para redistribuir la riqueza y compensar los desequilibrios creados por los mercados. Dentro de esta estrategia se destacan medidas como las campañas sociales, los gravámenes a la exportación, los subsidios, los controles de precios y salarios y las estatizaciones.

### ***Campañas sociales***

Varios gobiernos de América Latina han organizado campañas intensivas para combatir la pobreza y la exclusión en zonas rurales y urbanas marginadas. El caso paradigmático es el de Venezuela, pero se han seguido políticas similares en Bolivia, Ecuador y Nicaragua. El gobierno de Hugo Chávez, apoyado en los altos precios del petróleo, ha canalizado cuantiosos recursos a las campañas cívico-militares conocidas como “misiones”, entre las que se destacan la “Misión Robinson” (alfabetización de dos millones de personas), la “Misión Robinson II” (educación primaria para recién alfabetizados), la “Misión Ribas” (secundaria para adultos), la “Misión Sucre” (apoyo a estu-

diantes de clase media y baja de las universidades), la “Misión Barrio Adentro” (módulos de atención primaria a la salud), la “Misión Sonrisa (atención odontológica), la “Operación Milagro” (operaciones gratuitas para recuperar la vista), la “Misión Alimentación” (comercialización de productos de primera necesidad) y la “Misión Zamora” (entrega de tierras, financiamiento, capacitación y otros servicios a campesinos) (Lander, 2007:54-57). Al igual que las transferencias monetarias, las campañas sociales buscan legitimación política, pero con dispositivos diferentes. No tienen un carácter residual o focalizado. Son programas estratégicos a los que se han destinado recursos muy cuantiosos, y cubren una gama más amplia de beneficios y servicios, incluyendo aspectos no monetarios. Además, han impulsado instancias de organización popular, en particular la formación de veinte mil Consejos Comunales. Aunque algunas de las acciones son similares a las de las políticas antipobreza de gobiernos más moderados, se acompañan de un discurso radical que crea otros significados y genera otras expectativas. Margarita López Maya, intelectual crítica del chavismo, señala que muchos venezolanos que antes estaban excluidos de la participación social y política “ahora se sienten como ciudadanos completos” (Robinson, 2008:12). Por último, su carácter cívico militar no se apoya tanto en las antiguas instituciones del Estado venezolano, sino se está creando una nueva institucionalidad dirigida desde la presidencia, con una relación corporativa y clientelar.

Millones de venezolanos se han beneficiado de los programas de alfabetización, apoyo a la salud y alimentación popular. Sin embargo, estos programas sociales tienen dos serias limitaciones. Por un lado, no se sustentan en un Estado y una economía eficientes, sino en la bonanza petrolera que disfraza la ineficacia de una administración con grandes dosis de corrupción y manejada con criterios de rentabilidad política. Por otra parte, pese a la retórica revolucionaria, las políticas sociales del gobierno de Chávez parecen seguir una línea asistencialista. Esto se refleja no solo en los nombres de algunos programas, con claros ecos militares y religiosos (“Misiones”, “Operación Milagro”, “Operación Sonrisa”), sino también en los contenidos y las formas de los mismos, que aparecen como dádivas que el todopoderoso presidente concede a los pobres, en especial a quienes le son fieles (Gratius, 2006). Existen intensas polémicas en torno a la eficacia de las misiones para reducir la pobreza y la desigualdad. Sus partidarios señalan que los beneficios sociales son muy amplios y que se están sentando las bases de una nueva política social que garantiza derechos sociales universales (Lander, 2007:57). Pero sus críticos argumentan que los beneficios se ven contrarrestados por la persistencia del desempleo, la escasez de productos básicos y el aumento de la inflación. Reco-

---

nocen que la pobreza disminuyó de 54% de la población en 2003 a solo 27,5% en 2007, pero señalan que se debió al incremento del PIB por el aumento de los precios del petróleo, además de que el coeficiente de Gini aumentó de 0,44 en el año 2000 a 0,48 en 2005 (Rodríguez, 2008).

Bolivia, Ecuador y Nicaragua han iniciado campañas sociales similares a las de Venezuela, con apoyo de los gobiernos cubano y venezolano, aunque con menos recursos y con un espectro más reducido. En Bolivia la campaña de alfabetización, iniciada en 2006, ya alcanzó su primer gran logro: en marzo de 2008 se anunció que el departamento de Oruro se convirtió en el primer distrito libre de analfabetismo y que se esperaba conseguir pronto la meta de erradicar el analfabetismo en todo el país. Se han organizado campañas de salud en zonas rurales y marginadas y se inició un programa de distribución de tierras que busca impulsar una revolución agraria basada en la agricultura familiar y comunal (Orellana, 2006; Stefanoni, 2006). En Ecuador se han hecho “Declaratorias de Emergencia” para atender problemas sociales por fuera de la capacidad institucional instalada, muy ligadas a la lógica política de ganar soportes para la Asamblea Constituyente (Ramírez y Minteguiaga, 2007). El gobierno de Correa emprendió una campaña de alfabetización que en marzo de 2008 logró la certificación de la provincia amazónica de Pastaza como primer territorio libre de analfabetismo. En Nicaragua, el gobierno de Daniel Ortega inició una campaña de alfabetización y ha impulsado la formación de “Consejos de Poder Ciudadano” como instancias de democracia directa a partir de la cual también se pueden impulsar diversos programas sociales (Robinson, 2008). Estos organismos han encontrado oposición del poder legislativo, que ha tratado de restringir sus alcances y atribuciones, además de que los críticos señalan su carácter clientelar y autoritario (Téllez, 2007).

### ***Gravámenes a la exportación***

Una de las limitaciones de la conducción neoliberal fue que las actividades más dinámicas en el nuevo modelo exportador gozaban de numerosos beneficios fiscales: exenciones, tasas impositivas muy bajas, subsidios. Ejemplos claros serían las facilidades fiscales para empresas maquiladoras en México y Centroamérica o los bajos impuestos a la exportación de materias primas en América del Sur. Por contraste, varios gobiernos de izquierda han impulsado gravámenes a la exportación. En Bolivia, el gobierno de Evo Morales invirtió los porcentajes de gravamen a los hidrocarburos: si antes las empresas se que-

daban con 82% de las utilidades y pagaban 18% de impuestos, después se estableció un impuesto de 82%. Esto se ha formulado como un proyecto de “capitalismo amazónico-andino” que busca transferir excedentes de la producción y exportación de hidrocarburos hacia la economía familiar y comunitaria (Stefanoni, 2006). En Argentina, el gobierno de Duhalde fijó un sistema de retenciones de 35% a la exportación de productos agropecuarios, continuado después por el gobierno de Néstor Kirchner. En el caso de Venezuela, el alto precio del petróleo ha brindado al gobierno de Hugo Chávez cuantiosos recursos que han servido para financiar programas sociales e incluso para apoyar a gobiernos y organizaciones afines de otros países. En Ecuador, desde que era ministro de economía Rafael Correa impulsó la reorientación de los ingresos petroleros hacia el gasto social, política que continuó desde la presidencia. El gasto social en ese país aumentó 15%, pasando de 5,3% del PIB en 2006 a 6,1% en 2007 (Ramírez y Minteguiaga, 2007).

La política de gravar fuertemente las exportaciones otorga popularidad a los gobiernos de izquierda, pero también ha enfrentado resistencias de una parte de las clases medias, de los empresarios y de las corporaciones transnacionales. En Bolivia esto se mezcla con los conflictos entre el gobierno de Evo Morales y las provincias en donde se produce la mayor parte del gas, que han impulsado políticas autonómicas. En Argentina, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner modificó el sistema de retenciones a la exportación de productos agropecuarios al introducir un esquema móvil en función de los precios, que elevó la proporción del gravamen (en el caso de la soya pasó de 35% a 44% y por momentos a 48%), lo que desató en marzo de 2008 una serie de intensas protestas de los productores agropecuarios, apoyados por sectores de clase media, que culminaron el 17 de julio de 2008 en una histórica votación en el Senado rechazando la propuesta de la Presidenta, a la que le asestó un severo revés político. En Venezuela y Ecuador también ha habido reclamos contra los gravámenes a la exportación. Muchas veces decretar un impuesto a las exportaciones resulta más sencillo que construir consensos para una reforma tributaria de largo aliento. Es una medida fácil y vistosa, que con frecuencia se acompaña de un igualitarismo discursivo —se le cobra a los ricos exportadores para darle a los pobres—, pero puede tener el inconveniente de castigar más a sectores productivos, dejando al margen a capitales rentistas y especulativos (Novaro, 2008). No se ha logrado configurar una coalición estable que garantice la continuidad de los gravámenes a la exportación. Además, el éxito de estas políticas ha estado asociado a los altos precios internacionales del petróleo, el gas, la soya, los minerales y otras materias primas, por lo que

---

su sustentabilidad a largo plazo es incierta, en particular a la luz de la crisis económica que comenzó a finales de 2008.

### ***Subsidios, control de precios y aumentos de salarios***

Algunos gobiernos de izquierda están interviniendo de manera muy directa en el funcionamiento de la economía mediante el control de precios y salarios y el establecimiento de importantes subsidios. El gobierno de Evo Morales ha propiciado aumentos significativos de salarios, de 11% en 2006 y 7% en 2007 (Moldiz, 2007: 172). En Ecuador, Rafael Correa estableció aumentos a los salarios a los empleados públicos, los profesores, los médicos y las empleadas domésticas, incrementó los ingresos de los jubilados y mantuvo el subsidio universal del gas doméstico y la gasolina. Hay esfuerzos estatales para evitar la elevación de precios y se han subsidiado la harina, los fertilizantes y el transporte público. También intentó regular las utilidades de los bancos mediante la propuesta de Ley de Justicia Financiera, pero no logró su aprobación en el Congreso (Ramírez y Minteguiaga, 2007). En Argentina el Estado intervino en la fijación de algunos precios y salarios, así como en el tipo de cambio. Aunque el gobierno de Lula ha intervenido menos en la economía brasileña, ha seguido una política de valorización del salario mínimo, que aumentó 40% entre 2002 y 2006 (Turra, 2007: 92). En Uruguay también hubo un aumento de salarios en 2006, pero no por la intervención directa del gobierno de Tabaré Vázquez, sino como resultado del impulso a los Consejos de Salarios (instancias tripartitas de negociación), lo que repercutió en un aumento de 10,4% de los salarios y un incremento de 11,5% de los ingresos medios de los hogares, al mismo tiempo que el desempleo bajó a 10%, la tasa más baja desde 1998 (Chasqueti, 2007: 250-251).

En Venezuela se han aplicado de manera más extensa los subsidios y controles de precios y salarios. Sobresale el control de precios a los artículos de primera necesidad, pero también hay subsidios a muchos otros productos y servicios, incluyendo un enorme subsidio a la gasolina y las importaciones y los viajes al exterior, así como un tipo de cambio controlado. Estas medidas han reforzado el igualitarismo discursivo de Chávez, pero su eficacia real para disminuir la desigualdad es cuestionable, ya que también se benefician sectores medios y altos y persiste el desempleo (en 2003 y 2004 tuvo el mayor desempleo abierto de la región y sigue teniendo tasas de dos dígitos (OIT, 2007) y tiene la mayor tasa de inflación en América Latina; además hay escasez de productos básicos y se ha creado un mercado negro del dólar (Rodríguez, 2008).

### ***Estatización de empresas***

En algunos casos, los nuevos gobiernos de izquierda han nacionalizado o estatizado empresas y recursos, revirtiendo las privatizaciones del período neoliberal. Petróleos de Venezuela nunca dejó de ser una empresa estatal, pero había adquirido cierta independencia en su gestión, reducida por Chávez para incrementar su contribución fiscal a los programas políticos y sociales. En 2007 el gobierno compró 82% de las acciones de la compañía eléctrica de Caracas y se estatizó la principal telefónica, en 2008 se estatizaron algunas empresas del cemento y hubo amenazas de nacionalizar la banca, la principal compañía siderúrgica, empresas de telecomunicaciones y grandes hospitales.

En Bolivia la nacionalización de los hidrocarburos había sido uno de los grandes debates del nuevo siglo y una de las principales promesas de campaña de Evo Morales. En mayo de 2006 emitió el decreto “Héroes del Chaco”, mediante el cual el Estado, a través de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia, controla los hidrocarburos al fijar a las empresas privadas una tasa de 82% de los beneficios. El gobierno de Morales también ha recuperado la Empresa Metalúrgica Vinto, la empresa de telecomunicaciones ENTEL y no descarta la estatización de empresas en la minería, los ferrocarriles y las telecomunicaciones (Moldiz, 2007:170-171).

La estatización de empresas, junto con el tono de muchos discursos de los presidentes Hugo Chávez y Evo Morales, indica que en sus gobiernos aparecen algunos planteamientos socialistas. Sin embargo, hasta la fecha la orientación socialista no ha sido dominante, ni en esos dos gobiernos ni en la de otros países como Nicaragua, Ecuador o Argentina. La mayor parte de sus políticas se encuadran en lo que podría llamarse populismo radical de izquierda, que tiene una orientación “postliberal” (Arditi, 2008). Aquí la importancia de las instituciones de la democracia representativa se ve acotada por ejecutivos fuertes (autoritarismo de Chávez, presidencia plebiscitaria de Correa, liderazgo carismático de Evo Morales, cesarismo de los Kirchner o de Daniel Ortega) y por formas de democracia directa (asambleas constituyentes, consejos comunales, plebiscitos, etc.). Esta forma de gobernar no es muy diferente a la que han tenido algunos populismos de centro y de derecha en la región, pero se diferencia de ellos porque tiene una orientación nacionalista y antimperialista que en lo económico promueve una fuerte intervención del Estado en el control de los mercados y en lo social recurre ampliamente a subsidios y medidas redistributivas.

---

La estrategia populista radical ha sido la respuesta más ambiciosa a la crisis de inclusión creada por los fracasos del neoliberalismo en América Latina. En comparación con las otras tres estrategias, actúa más rápida y más agresivamente para enfrentar a sectores hegemónicos, reducir privilegios y entregar mayores recursos a los grupos excluidos. Sin embargo, es una estrategia con enormes riesgos y costos: ha concentrado el poder en el ejecutivo, ha provocado fuertes confrontaciones políticas y está en duda su viabilidad económica en el mediano plazo, más allá del *boom* en los precios de las materias primas.

## **Diversas vías para enfrentar la crisis de inclusión**

Las políticas que han seguido los gobiernos de izquierda contra la desigualdad pueden ser entendidas como distintos intentos para resolver la crisis de incorporación. No existen solo dos vías, sino varias. Además, ninguno de los gobiernos se ha limitado a un solo tipo de acciones, sino han recurrido a una mezcla de políticas diversas. Pero las combinaciones y los énfasis son diferentes. Si se comparan los casos más contrastantes —los de Chile y Venezuela—, se advierte la enorme diversidad de las políticas de los gobiernos de izquierda en este terreno. En el extremo más cercano al liberalismo está Chile, donde las políticas de mercado han tenido mucho peso, se ha hecho énfasis en la disciplina financiera y en la eficiencia económica, aunque en los últimos años algunas acciones apuntan hacia la socialdemocracia y las políticas de reconocimiento. En el extremo más cercano al populismo radical está Venezuela, que ha construido una suerte de “asistencialismo revolucionario”, crecientemente autoritario y clientelar, con una retórica radical y confrontacional, caracterizado por misiones cívico-militares, transferencias millonarias del excedente petrolero hacia programas sociales e intervención creciente del Estado en la economía. En el medio, existen muchas variantes híbridas. Uruguay comenzó con un plan de transferencias condicionadas, pero se acerca hacia una propuesta socialdemócrata de reforma tributaria y derechos sociales universales. Brasil ha otorgado mayores recursos a las transferencias monetarias condicionadas, que combina con estrategias desarrollistas. En Argentina se destacan los gravámenes a la exportación y las transferencias monetarias a los desempleados, complementados con políticas de regulación económica para estimular el crecimiento. En Ecuador la promoción del desarrollo es el rasgo más característico, pero se ha combinado con transferencias monetarias, políticas redistributivas, subsidios, control de precios y salarios y campañas de alfabetización. Bolivia ha realizado campañas de alfabetización y salud,

pero las características más relevantes parecen ser los altos impuestos a los hidrocarburos y las políticas de inclusión de la población indígena. Nicaragua ha desplegado campañas sociales e impulsa organismos locales de democracia directa, pero intenta también una reforma tributaria progresiva.

Viendo todos los casos en conjunto, se observa una tendencia a la desmercantilización de las políticas sociales y un cambio de énfasis. En el período previo al giro a la izquierda predominaron los programas focalizados de combate a la pobreza y la introducción de criterios de mercado en el funcionamiento de la salud, la educación, la seguridad social y las relaciones laborales. Ahora que ha llegado el turno de la izquierda, se hace hincapié en la cuestión de la desigualdad y se promueven diversas formas de acotar y regular el mercado mediante la intervención del Estado, algunas más radicales que otras.

Hasta la fecha, ninguno de los nuevos gobiernos de izquierda en América Latina ha logrado una reducción significativa de las desigualdades sociales. En ningún caso se ha alcanzado una reforma tributaria profunda y progresiva. En ningún país se han reformado los sistemas de educación, salud y seguridad social con un sentido claramente equitativo. Además, en muchos casos persisten el clientelismo y la polarización política, además de que el crecimiento económico reciente es frágil y muy dependiente de los altos precios de las materias primas. Al mismo tiempo, el tema de la desigualdad se ha insertado en el centro de la agenda pública y, quizás, hay mejores perspectivas que nunca para la formación de regímenes de bienestar más igualitarios. Su éxito en el mediano plazo dependerá tanto de la fortaleza de los gobiernos de izquierda para construir sistemas de educación, salud y seguridad social que garanticen un umbral básico de bienestar para toda la población como de su capacidad para consolidar la democracia, lograr el crecimiento sostenido de la economía y construir un amplio pacto político y social.

El futuro del Estado en América Latina será, esperamos, la historia de sus futuras luchas democráticas. Nunca antes la región había conocido una hegemonía similar de la democracia ni una expansión de la incorporación política, medida en términos de elecciones libres, limpias y regulares, en las que la mayoría de la población adulta puede votar. En este simple hecho reside, quizás, la mayor esperanza para la ciudadanía social en América Latina. Asimismo, el repliegue reciente de las reformas neoliberales y las victorias electorales de partidos de izquierda en buena parte de la región sugieren que hay un margen de maniobra más amplio. Pero, como han mostrado los últimos veinte o treinta años de crisis económicas y sociales, este futuro puede estar limitado

---

por los constreñimientos que impone el capitalismo global, por las creencias e intereses de los intermediarios financieros, la defensa de los intereses patrimoniales de las élites y las clases medias y la fragilidad de los sistemas fiscales de América Latina.

Aún así, hay espacio para un optimismo moderado. Después de dos décadas de utilizar la medicina equivocada para los viejos Estados sociales, las realidades políticas y las posibilidades técnicas se están combinando y pueden conformar rutas mejores y renovadas para crear verdaderos sistemas de bienestar. Esta sería la mejor respuesta para la segunda crisis de inclusión en América Latina. Hay, por supuesto, un escenario distinto y más pesimista: la creciente desaparición del Estado no solo como proveedor de protecciones sociales, sino incluso como proveedor de bienes públicos en general (seguridad, servicios básicos, sistemas de justicia, infraestructura pública, etc.). En su lugar puede resurgir una suerte de orden neofeudal con soluciones de mercado para los ricos, un corporativismo restringido y regresivo para las clases medias y grandes masas de la población huérfanas de cualquier forma básica de protección estatal de buena calidad.

Las condiciones estructurales y los actores políticos —tanto en el nivel nacional como en el transnacional— serán decisivos para definir las futuras rutas de los Estados latinoamericanos. Para la vía optimista de inclusión es necesario que los partidos de base elitista y los de base popular alcancen un compromiso histórico. Este compromiso solo se puede lograr si ambos tipos de fuerzas políticas son capaces de redefinir sus liderazgos en relación con viejas y nuevas fuerzas sociales. De hecho, uno de los principales problemas que enfrentan los sistemas políticos de América Latina es que tanto los partidos de izquierda como los de derecha tienden a privilegiar la representación de los sectores del viejo sistema de desarrollo, en lugar de a las nuevas fuerzas que emergieron de la caída del modelo de sustitución de importaciones y el ascenso de nuevo modelo orientado hacia las exportaciones.

Sin embargo, no solo se requiere voluntad política en el nivel doméstico, sino también en el nivel internacional. Es necesario un mayor compromiso de las agencias multilaterales para revertir veinte años de esquemas equivocados en la conducción del Estado social. Ni los fondos sociales de emergencia, ni los presupuestos restrictivos, ni el corporativismo defensivo y regresivo, ni las soluciones de mercado en materia de seguridad social han sido adecuados frente al enorme desafío de incorporación que enfrentan los Estados y los pueblos de América Latina.

## Bibliografía

- Andrenacci, L. y F. Repetto (2006) *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*, BID/INDES, Washington, DC, mimeo.
- Antía, F. (2008) “Transformaciones del Estado social: ¿hacia una nueva fase de reformas en Chile y Uruguay?”. En: *Revista Debates*, Porto Alegre, vol. 2, no. 1, pp. 123-149.
- Arditi, B. (2008) “Arguments about the Left Turn(s) in Latin America: A Post-Liberal Politics?”. En: *Latin American Research Review*, vol. 43, no. 3.
- Bartra, R. (coord.) (2007) *Izquierda, democracia y crisis política en México*, Nuevo Horizonte/Friedrich Ebert Stiftung, México, DF.
- Castañeda, J. (2006) “Latin America’s Left Turn”. En: *Foreign Affairs*, vol. 85, no. 3, mayo-junio.
- CEPAL (2005) *Panorama social de América Latina 2004*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2006) *Shaping the Future of Social Protection. Access, Financing and Solidarity*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Chasqueti, D. (2007) “Uruguay 2006: éxitos y dilemas del gobierno de izquierda”. En: *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, pp. 249-263.
- Cohen, E. y R. Franco (coords.) (2006) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, FLACSO, México, DF.
- Collier, D. y S. Levitski (1997) “Research Note: Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”. En: *World Politics* 49, no. 3, pp. 430-451.
- Filgueira, F. (2007) *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*, Serie Políticas Sociales 135, CEPAL, Santiago de Chile.
- Filgueira, F. et al. (2005) *Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina*, INDES, Montevideo.

- 
- Golbert, L. (2004) *¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, CEPAL, Serie Políticas Sociales, no. 84, Santiago de Chile.
- Gratius, S. (2006) “La revolución de Hugo Chávez: ¿proyecto de izquierdas o populismo histórico”. En: *Escenarios Alternativos*, a. 3, no. 39.
- Hevia, F. (2007) *El Programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía*, Tesis de doctorado, CIESAS, México, marzo.
- Lander, E. (2007) “Venezuela: logros y tensiones en los primeros ocho años del proceso de cambio”. En: B. Stolowicz (coord.) *Gobiernos de izquierda en América Latina. Un balance político*, Aurora, Bogotá, pp. 39-76.
- Lanzaro, J. (2007) “¿La tercera ola? de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la socialdemocracia”. En: *Encuentros Latinoamericanos*, vol. 1, no. 1, pp. 20-57.
- Lavinas, L. (2009) “Pobreza urbana no Brasil: *trade-off* entre investimentos sociais e transferências de renda”. En: A. Ziccardi (coord.) *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*, CLACSO, Buenos Aires.
- Lindert, K., E. Skoufias y J. Shapiro (2006) *Redistributing Income to the Poor and the Rich. Public Transfers in Latin America and the Caribbean*, The World Bank, Washington, DC.
- Moldiz, H. (2007) “Bolivia: crisis estatal y proceso de transformación”. En: B. Stolowicz (coord.) *Gobiernos de izquierda en América Latina. Un balance político*, Aurora, Bogotá, pp. 155-196.
- Novaro, M. (2008) “El capitalismo agrario y la captura de rentas”. En: *Revista Página 12*, 1 de abril.
- OIT (2007) *Panorama laboral 2007. América Latina y el Caribe*, Organización Internacional del Trabajo, Lima.
- Orellana, L. (2006) *Nacionalismo, populismo y régimen de acumulación en Bolivia. Hacia una caracterización del gobierno de Evo Morales*, CEDLA, La Paz.

- Ramírez, F. y A. Minteguiaga (2007) “El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo”, *OSAL*, a. VIII, no. 22, pp. 87-103.
- Robinson, W. (2008) “Transformative Possibilities in Latin America”. En: *2008 Socialist Register*, pp. 1-19.
- Rodríguez, F. (2008) “An Empty Revolution. The Unfulfilled Promises of Hugo Chávez”. En: *Foreign Affairs*, vol. 87, no. 2, marzo-abril.
- Serra, J. y J. Roberto Alfonso (2007) “El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica”. En: *Revista de la CEPAL*, no. 91, pp. 29-52.
- Serrano C. (2005) *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, no. 70, Santiago de Chile.
- Stefanoni, P. (2006) “De la calle al palacio: los desafíos de la izquierda boliviana”. En: *Entre voces*, no. 5, pp. 69-72.
- Svalestuen, G. (2007) *Un análisis del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social del Uruguay*, Tesis de maestría, Universidad de Bergen, Departamento de Español y Estudios Latinoamericanos.
- Téllez, D. M. (2007) “Nicaragua. Hasta dónde llegue el autoritarismo de este gobierno dependerá de nosotros”. En: *Revista Envío*, no. 305, agosto, pp. 1-7.
- Turra, J. (2007) “Lula en Brasil: un gobierno en contradicción con su base social”. En: B. Stolowicz (coord.) *Gobiernos de izquierda en América Latina. Un balance político*, Aurora, Bogotá, pp. 77-104.
- Villatoro, P. (2007) *Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Waissbluth, M. (2006) *La reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la confrontación al consenso*, Universidad de Chile, Santiago de Chile.