

**(RE)CONSTRUCCIÓN DE  
LAS MATRICES DE BIENESTAR  
EN AMÉRICA LATINA**  
LOS DILEMAS DE LAS  
IZQUIERDAS LATINOAMERICANAS

**Christian Adel Mirza**

COLECCIÓN PROGRAMA DE ESTUDIOS  
SOBRE LAS DESIGUALDADES



**CLACSO**



**(RE)CONSTRUCCIÓN DE LAS MATRICES  
DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA**

**LOS DILEMAS DE LAS IZQUIERDAS  
LATINOAMERICANAS**

Mirza, Christian Adel

(Re) construcción de las matrices de bienestar en América Latina : los dilemas de las izquierdas latinoamericanas . 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2014.

EBook. (Colección Estudios sobre las Desigualdades)

ISBN 978-987-722-020-9

1. Sociología. 2. América Latina. I. Título  
CDD 301.80

Otros descriptores asignados por la Biblioteca virtual de CLACSO:

Sociología / Protección social / Gobierno / Políticas sociales / Bienestar /  
Pobreza / Exclusión / Estado / América Latina / Seguridad

COLECCIÓN ESTUDIOS SOBRE LAS DESIGUALDADES

**(RE)CONSTRUCCIÓN DE LAS MATRICES  
DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA**

**LOS DILEMAS DE LAS IZQUIERDAS  
LATINOAMERICANAS**

**Christian Adel Mirza**



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



CLACSO

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

**Secretario Ejecutivo de CLACSO** Pablo Gentili

**Directora Académica** Fernanda Saforcada

### **Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO**

**Coordinador Editorial** Lucas Sablich

**Coordinador de Arte** Marcelo Giardino

#### **Primera edición**

*(Re)construcción de las matrices de bienestar en América Latina*

(Buenos Aires: CLACSO, mayo de 2014)

ISBN 978-987-722-020-9

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

#### **CLACSO**

**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>

Patrocinado por la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo  **Norad**

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO <www.biblioteca.clacso.edu.ar>

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 la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

# ÍNDICE

1. Introducción		9
2. Marco conceptual		15
3. Metodología aplicada		21
4. Caracterización de los sistemas de protección social		25
5. Análisis comparado de los planes de gobierno y las políticas sociales aplicadas		67
6. Coaliciones sociopolíticas para el cambio		85
7. Identificación de vectores de construcción de bienestar		97
8. Análisis comparado de las políticas sociales y matrices de bienestar		101
9. Conclusiones provisionarias		105
10. Post scriptum		111
11. Bibliografía		115



# 1. INTRODUCCIÓN

Christian Adel Mirza\*

Tras los ensayos neoliberales aplicados en el último cuarto del siglo pasado quedaron secuelas negativas en toda la región. Más pobreza, ensanche de la brecha social, desempleo y precarización del trabajo, mayor incertidumbre e inseguridad socioeconómica. En otras palabras, mientras que el modelo económico y social (cuyos ejes rectores se condensaron en el denominado consenso de Washington) beneficiaba a unos pocos, las grandes mayorías populares latinoamericanas seguían hundiéndose en el desamparo más absoluto y apenas contempladas en programas sociales hiperfocalizados. Los sistemas de protección social que —debe recordarse— tampoco eran universales en buena parte del subcontinente, siendo aún débiles o insuficientes, fueron en varios países desmantelados o vaciados de sus propósitos esenciales. La impronta mercadocéntrica que implicaba la provisión de bienes y servicios sociales en la esfera privada excluyó a importantes contingentes humanos que no pudieron acceder a las prestaciones y servicios básicos.

\* Asistente Social, Magister en Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República), Profesor Agregado en el Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Profesor invitado en el Posgrado de Especialización en Políticas Sociales del Instituto de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), Investigador; Ex Director del Instituto Social del MERCOSUR, Ex Director Nacional de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay.

El hartazgo y la desilusión fueron ganando terreno en las sociedades latinoamericanas de fines del siglo XX; las condiciones materiales de creciente pauperización, las sucesivas crisis económicas, políticas e institucionales fueron el escenario propicio para el surgimiento más vigoroso de actores políticos portadores de proyectos alternativos.

En un contexto de globalización y reestructuración del capitalismo a nivel mundial, las opciones de izquierda o de impronta progresista fueron conquistando mayores espacios en la arena pública: en Venezuela ya finalizando la centuria, unos pocos años más tarde en Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Ecuador. En tanto que Chile venía —desde fines de los ochenta— ensayando políticas de atención a la cuestión social, aun cuando las orientaciones económicas no modificaron sustancialmente la estructura distributiva de la riqueza. Y en Perú se instalaba un gobierno con discurso progresista pero con dificultades de implantación efectiva de medidas incluyentes. De todos modos puede afirmarse que, mayoritariamente, el subcontinente sudamericano registró un cambio de orientaciones políticas que impactaron positivamente en el primer decenio del presente siglo. Podría discutirse e incluso cuestionarse el alcance y la profundidad de las transformaciones observadas, no obstante lo cual es indudable que en general las medidas y políticas públicas implementadas alcanzaron para reducir significativamente la extrema pobreza, la pobreza en menor grado y apenas disminuir las desigualdades que, bien se sabe, son las más flagrantes en el mundo. La hipótesis principal, y que ha servido de argumento para la explicitación del objetivo fundamental de la investigación, sostiene la existencia de una fuerte correlación entre la construcción de una emergente matriz de bienestar y el signo progresista o de izquierda en la región.

Sobre la base de estudios previos en varias naciones, tanto propios como de numerosos investigadores en el campo social, hemos analizado en particular el desempeño de las políticas sociales, los modelos de protección social implantados y las matrices de bienestar en Bolivia, Brasil, Uruguay y Venezuela, tomando en consideración especialmente las innovaciones en la arquitectura institucional. El objetivo general consistió en analizar las trayectorias recientes de las políticas sociales en estos cuatro países sudamericanos y su grado de consistencia con los postulados normativos y programáticos de las fuerzas de izquierda en los respectivos gobiernos. Ello implicó, desde luego, el análisis específico de las propuestas políticas contenidas en los respectivos programas de gobierno o sintetizadas en las plataformas electorales de los partidos o fuerzas políticas que compitieron por el acceso al gobierno en el marco de reglas de juego democráticas. Por otra parte, los objetivos más específicos apuntaron a examinar los rasgos que van

definiendo los sistemas de protección social y sus contribuciones en la construcción de un régimen más igualitario y equitativo; así como comparar los sistemas de protección social emergentes en los cuatro países señalados entre sí, sintetizando diferencias y similitudes respecto a la confirmación realizada de cómo estos evidencian una corta distancia entre postulados iniciales y acciones llevadas a cabo. Finalmente se intentó producir una matriz de identificación de vectores que evidencien la (re)construcción de un nuevo Estado de bienestar en los cuatro países seleccionados, y su correlación con los planes y propuestas programáticas de las fuerzas políticas en los respectivos gobiernos, así como con los tipos de coalición y alianzas de poder que se manifiestan en el escenario público.

Los cambios registrados en el abordaje de la cuestión social han sido sustantivos; sus correlatos se expresan de manera inequívoca en los nuevos enfoques de política social asumidos y las concomitantes prácticas institucionales, en los planes y programas sociales y en los mecanismos dispuestos para brindar protección social y cobertura de las necesidades básicas. Paralelamente se evidencian procesos de reformas sectoriales, principalmente en el área de la salud y de la educación. Profundizar el examen de estas y otras tendencias en la región desde una mirada objetiva y rigurosa ha sido precisamente la intención del presente estudio. La idea inspiradora se sustenta en contribuir al conocimiento de las dinámicas sociopolíticas en la formación de coaliciones relativamente hegemónicas, como premisa para operar cambios que impactan en el bienestar de la población y afectan recursos financieros (presupuestales o no), produciendo en consecuencia una alteración en la ecuación de poder. Las nuevas matrices de bienestar se definen como el producto de aquella modificación en el campo de fuerzas en pugna. Los actores sociales, los partidos políticos y los agentes económicos interactúan en procura de maximizar sus “ganancias” en un conflicto de intereses de clase y ello se manifiesta en el *quantum* y el tipo de intervenciones estatales en la resolución o gestión de los problemas sociales que deriven de aquel conflicto.

Los antecedentes referidos al análisis de las matrices o regímenes de bienestar en la región no son abundantes; sin embargo, en los últimos años y desde el advenimiento de las izquierdas al poder, se multiplicaron las investigaciones y ensayos relativos a los rasgos distintivos de los modelos de protección social que fueron emergiendo en el primer decenio del siglo y que sirvieron de referencia para el presente estudio. A partir de la perspectiva de Esping – Andersen (1990, 1999) el carácter desmercantilizado de las políticas de protección va definiendo, junto a otros rasgos, unos modelos más inclusivos y equitativos. Los estudios de lo acontecido en el último cuarto del siglo pasado y la

primera década del presente, arrojan tendencias globales en el contexto de trayectorias singulares en América Latina. Por un lado, sobre todo a inicios del siglo XXI, se registran procesos de transformación de los patrones de bienestar, aún cuando no desaparezcan algunas de las características más emblemáticas de los paradigmas dominantes en los noventas. En esta dirección, Adelantado y Scherer (2008) se plantean las ambivalencias y limitaciones de las políticas sociales, la focalización y la universalidad como asuntos que se mantienen en tensión, la relación entre desigualdad estructural y el ejercicio de los derechos de ciudadanía, la democracia y las opciones políticas que definen el proyecto neoliberal y el democrático-participativo. La investigación desarrollada no tuvo la pretensión de establecer nuevas tipologías, pero sin duda se sirvió de los análisis más recostados a la taxonomía de los regímenes de bienestar (Figueira, 1998, Filgueira y Alegre, 2008, Martínez, 2008), en consideración a los formatos de protección y seguridad social que fueron edificándose en la región, combinando el papel del Estado, de las familias, de las comunidades y del mercado en la provisión de bienestar. Las nuevas orientaciones políticas aplicadas – en las naciones que examinamos – desde los primeros años del presente siglo, han logrado modificar el perfil de aquellos regímenes de bienestar, recorriendo un itinerario que desde nuestro punto de vista y con la evidencia empírica correspondiente, fueron superando (progresiva y parcialmente) el carácter marcadamente dual y excluyente (o en el mejor de los casos, del tipo universalismo estratificado), para acercarse a un modelo más incluyente, universalista y desmercantilizado.

Conviene agregar que – en otro orden de tópicos examinados – apelamos a los conceptos manejados por Midaglia (1997), de los cuales básicamente tomamos la idea de *by pass* institucional, que alude a las modalidades y formatos institucionales que incrustados *ad hoc*, generan estructuras paralelas a las formas burocráticas más tradicionales ya instaladas en el aparato estatal. Por otra parte y de nuestro más reciente trabajo rescatamos varias interrogantes, en tanto que en este se describen las características comunes a los modelos de protección social en el Mercosur, concluyendo en la evidencia de una matriz de bienestar emergente a nivel regional (Mirza, Bango y Lorenzelli, 2010), de carácter ecléctico en la medida que habiendo introducido cambios sustantivos, mantiene ciertos rasgos del modelo residualista. Finalmente y desde la perspectiva más teórica respecto a los enunciados y axiomas que distinguen la izquierda de la derecha política, hemos retomado los aportes de Arditi (2009), exponiendo los argumentos que sustentan las opciones antedichas con las correspondientes valoraciones en el escenario contemporáneo latinoamericano; en otras palabras, hay componentes programáticos y estratégicos en las matrices de bienestar

emergentes en la región que forman parte de las identidades más clásicas e históricas de la izquierda. No obstante, tuvimos muy en cuenta las advertencias y críticas formuladas por Ortiz y Schorr (2008), Touraine (2006), que expresan —por decirlo así— una perspectiva pesimista respecto a la viabilidad de transformaciones de los modelos políticos y sociales en América Latina, lo que cuestiona consecuentemente la probabilidad de cristalizar un modelo sustentado en la inclusión, la igualdad y la justicia social en el actual contexto económico.

La investigación desarrollada entre los años 2010 y 2012 se estructura de la siguiente manera: en el primer capítulo se explicita el marco teórico que, a partir de las categorías conceptuales fundamentales, enmarca el análisis de las diferentes dimensiones y variables consideradas que se vinculan al objeto de estudio. El segundo capítulo refiere principalmente a la metodología aplicada para la selección de los casos y la definición de variables e indicadores que dan cuenta de las transformaciones de las matrices de bienestar en los países seleccionados. En el tercer capítulo se describen exhaustivamente los sistemas de protección social, así como los programas sociales más significativos y las entidades estatales que componen la ingeniería institucional en función de los nuevos enfoques asumidos en los respectivos países implicados. En el cuarto capítulo se examinan las propuestas programáticas expuestas en las instancias electorales por los partidos y fuerzas políticas, la mayoría de aquellas sintetizadas en plataformas electorales y su comparación con las políticas públicas efectivamente ejecutadas en un lapso que considera el inicio de la gestión de los gobiernos hasta el año 2010. Conviene aclarar que, lógicamente el período considerado en cada caso es diferente, en función del año en que inicia la gestión pública de los partidos políticos de izquierda. El quinto capítulo plantea un análisis de las coaliciones o alianzas sociopolíticas (ora tácitas ora explícitas), que sostienen a los gobiernos y les otorgan la legitimidad ciudadana y el respaldo social para la implementación de las medidas y políticas sociales aplicadas. En el sexto capítulo se proponen un conjunto de vectores de identificación de construcción de bienestar, mientras que en el capítulo séptimo se realiza un análisis comparado entre los cuatro países de las políticas sociales y sus respectivas matrices de bienestar. Finalmente se plantean las conclusiones provisorias que se desprenden de los análisis precedentes, tomando en consideración todas las variables y las hipótesis que guiaron el estudio. Se agrega por último una breve consideración acerca de algunos eventos de reciente data.



## 2. MARCO CONCEPTUAL

Establecer correlaciones entre las diversas esferas de la realidad social y política implica conjugar conceptos, categorías de análisis y evidencias empíricas. A efectos de que el lector tenga referencias claras al respecto, explicitamos el marco teórico que informa y orienta el análisis global que se propone; por un lado, abrevamos en la teoría política de Bobbio (1998) para fundamentar la pertinencia y consistencia de las categorías de izquierda y derecha que aquí se aplican para identificar las orientaciones ideológicas en América Latina. Aun cuando numerosos científicos políticos, sociólogos y analistas refutan la validez de las dos categorías, relativizan los conceptos y complejizan tanto su formulación como su aplicación práctica —entre otros, las reflexiones de Sartori (1998) y Giddens (2011) —, entendemos que son términos que al menos facilitan la comprensión de procesos sociopolíticos en nuestra región. Por otro lado, también incorporamos los aportes de Arditì (2009), para sustentar precisamente la vigencia de la clasificación de los partidos, de las ideologías y de las prácticas políticas en torno a valores, objetivos, proyectos y utopías que se distinguen con cierta nitidez en el campo de las relaciones sociales. Dicho autor nos informa acerca de dos criterios para redefinir la izquierda, por un lado uno denominado de *razón teórica*, por el cual “la izquierda busca cambiar el statu quo, impulsa la igualdad y la solidaridad y que el significado de estos debe ser verificado

a través de un desacuerdo. Esto último es particularmente importante pues permite desligar el término izquierda del contenido de tal o cual proyecto y/o representación del cambio, la igualdad y la solidaridad pues hace que el contenido de todos ellos sea un efecto contingente de polémicas entre actores políticos” (Arditi, 2009). Por otro, la *razón práctica* se fundamenta en la praxis misma de las izquierdas en el ejercicio del gobierno y “refiere a que la identidad de estas agrupaciones se va modificando de acuerdo con los aciertos y fracasos de sus proyectos”; así se analiza cómo los partidos políticos de izquierda enfrentan a sus adversarios en la arena política y construyen alianzas para asegurar la gobernabilidad. Con estas herramientas conceptuales establecemos, en consecuencia, que la mayor parte de los gobiernos que accedieron al ejercicio del poder político en sus respectivas naciones en la primera década del siglo XXI se consideran en el espectro ideológico como de izquierda. Con frecuencia también se los identifica como *gobiernos progresistas*, lo que supone el anverso del conservadurismo hegemónico en América Latina durante las décadas pasadas.

Los impactos de la aplicación del modelo neoliberal en América Latina son bien conocidos; las crisis sucesivas, con secuelas de pobreza expandida, la exclusión en el ejercicio de los derechos más elementales de una proporción muy grande de la población y la alta concentración de la riqueza en manos de unos pocos sectores, fueron algunos de los factores que habilitaron los triunfos electorales de las fuerzas políticas alternativas. Mas no puede desconocerse la movilización popular, sea de las organizaciones sindicales, como de las campesinas e indígenas que contribuyeron decisivamente al relevo de las élites representativas de los intereses de la clase dominante. “El fracaso del proyecto neoliberal a fines de los 90 y la necesidad de elaborar políticas más pragmáticas, que combinaran los mecanismos de mercado con grados mayores de regulación estatal y de participación social, condujeron a regímenes más representativos y a lo que se ha dado en llamar un giro general hacia la centroizquierda” (Laclau, 2006). Para nosotros, el giro fue evidentemente hacia la izquierda, más allá obviamente de todos los matices que diferencian el ensayo venezolano de Chávez del modelo uruguayo o brasilero; lo que los hace similares es la comunión de una visión antitética respecto a los proyectos de la derecha liberal o neoliberal. De todos modos, la conformación de alianzas victoriosas en la arena pública y su ulterior permanencia posibilitó la cristalización de proyectos de cambio en varios órdenes; sin embargo, en algunas naciones consideradas en el estudio se verificaron coaliciones que incluyeron sectores empresariales vernáculos que apoyaron con cierta vocación nacionalista a los partidos de izquierda en el gobierno (Leher et al., 2011). La necesidad de responder a las situaciones dramáticas de fines del siglo pasado y principios

del presente con políticas sociales de cuño emergencial caracterizaron las primeras etapas de gobierno, en las que persistieron ciertos rasgos del paradigma neoliberal, como la focalización (Mirza et al., 2010). Asimismo, se procedió a diseñar e instrumentar reformas sociales en los cuatro países examinados, particularmente en el área de la salud, de la educación y con menor profundidad en el sistema de la seguridad social. Los gobiernos hubieron de enfrentar situaciones complejas y resolver ciertas deficiencias sectoriales, con el objetivo proclamado de garantizar el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos. Con tal cometido se introdujeron correctivos y se tomaron medidas que impactaron positivamente en la población, aun cuando los resultados generaron nuevos dilemas en la construcción de una matriz de bienestar mucho más incluyente y equitativa. Las interrogantes abrieron un escenario promisorio, planteando a la vez disyuntivas de enorme trascendencia para el futuro inmediato, en condiciones económicas que manifiestan menores tasas de crecimiento que las registradas en la primera década del siglo. Las instancias electorales próximas en algunos de estos países, la movilización social en torno a nuevas demandas y los clivajes de una integración regional que parece ardua y conflictiva, habrán de someter a nuevas pruebas de fuerza a los partidos en el gobierno.

Desde otros marcos teóricos, retomamos a su vez la caracterización formulada por Esping-Andersen sobre los regímenes de bienestar en 1990. Consideramos también las posteriores reflexiones y críticas, particularmente a la tipología emergente, realizada unos años después por Adelantado y Noguera e incorporamos las categorías propuestas para examinar la reconfiguración de los sistemas de protección en América Latina. Dichos autores realizan un abordaje metodológico que se sintetiza en los siguientes términos: por un lado consideran las esferas de la estructura social en las cuales las desigualdades van más allá de aquellas originadas por la clase social; dichas esferas corresponden al mercado, al Estado, lo doméstico-familiar y la esfera relacional (la esfera pública).

Las cuatro esferas se vinculan con la política social mediante procedimientos, de tal manera que “las políticas sociales pueden tener impactos diversos en las esferas de acuerdo con la distribución de provisión de bienestar social” (Adelantado y Noguera, 1999). Si reducimos estos impactos a un código binario se establecen entonces cuatro posibilidades: mercantilizar-desmercantilizar; estatalizar-desestatalizar; familiarizar-desfamiliarizar; comunitarizar-descomunitarizar. Siendo los ejes de desigualdad (de clase, de género, étnico, etario, cultural o de derechos sociales) transversales a la esferas señaladas, los efectos que tienen las políticas sociales o de bienestar pueden ser de igualación, reproducción o polarización. Partimos pues de un marco conceptual

que habremos de utilizar para examinar las modalidades de protección social que fueron desplegadas en el subcontinente teniendo en cuenta particularmente la variable desmercantilización-mercantilización. Asimismo discute el papel de los actores sociales, en la medida que la producción de las políticas públicas resulta también de la negociación y la lucha desde diferentes posiciones de clase. En este sentido, la configuración de coaliciones sociopolíticas explica en buena medida la introducción reciente de reformas sociales en el contexto latinoamericano.

Por otra parte, resulta relevante subrayar el papel insoslayable del Estado en la determinación de las principales orientaciones estratégicas, políticas y normativas que habilitan el pleno ejercicio de los derechos sociales, económicos, civiles y políticos de los ciudadanos y ciudadanas. El reconocimiento de las insuficiencias, inoperancias e ineficiencias de los aparatos burocráticos no puede reducirse al agotamiento de la centralidad del Estado en las responsabilidades que le atañen. En esta dirección coincidimos plenamente con Filgueira (2001), cuando en referencia al rol del Estado afirma que ni el mercado ni los formatos organizacionales de las instituciones primordiales (la familia, los vecindarios urbanos) son capaces de cumplir eficientemente y “por sí solas con el rol integrador”. La relevancia del Estado viene dada por las funciones que cumple en la conformación de las estructuras de oportunidades, en la medida que impacta en “la producción, distribución y uso de activos que facilitan la movilidad social [...]” y la integración social. El Estado resulta un “agente clave en dos aspectos adicionales que tienen impacto directo sobre la estructura de oportunidades: en tanto regulador por excelencia de las otras dos esferas —mercado y sociedad— y por su rol vinculante entre las mismas” (Filgueira, 2001). Si el supuesto de que el valor adjudicado al Estado por las izquierdas en el gobierno es correcto, en el sentido de que estas han reafirmado el papel central de los Estados nacionales y lo han manifestado en sus respectivos programas y plataformas electorales —siendo una de las diferencias normativas fundamentales con las derechas latinoamericanas—, entonces se intentará mostrar hasta dónde los resultados de mejora del ingreso de los hogares y la desmercantilización como criterio o tendencia son argumentos que demuestran la plausibilidad de sus correlativos proyectos políticos hacia la igualdad y equidad social. Se entiende por desmercantilización la ruptura del nexo monetario de la provisión de bienestar y el aseguramiento de una base de protección social para quienes no acceden con sus ingresos a los bienes y servicios sociales en el mercado.

“Por mercantilización, siguiendo a Esping Andersen (1990) [44], puede entenderse la situación del individuo que depende por completo del mercado de trabajo para su subsistencia; por lo que la desmercanti-

lización podría explicarse de la siguiente manera: dado que en las economías de mercado la situación de los individuos, y sus posibilidades de supervivencia y reproducción social, depende de su relación con el mercado, cuya posición es cada vez más dominante a medida que avanza el progreso económico y las economías de subsistencia pierden terreno, resulta fundamental sustraer a los individuos de dicha dependencia, de manera que puedan emanciparse del mercado en determinados momentos de su vida. La idea de la desmercantilización implica la cobertura de las necesidades vitales del individuo externamente al mercado laboral, por lo que se hace necesaria la definición de un marco jurídico promotor de la desmercantilización que atribuya los derechos sociales pertinentes. El criterio desmercantilizador ha sido empleado como indicador de asignación de derechos sociales por Esping-Andersen (1993), es decir cuánto más alto sea el nivel de desmercantilización, mayor será el disfrute de los mismos por la ciudadanía. Para Moreno (2001) [45] el nivel de desmercantilización de un sistema asistencial dependería de las siguientes variables: a) las restricciones existentes que limiten el acceso de los trabajadores a los derechos sociales, establecidas institucionalmente; b) las condiciones de elegibilidad existentes; c) la relación existente entre salarios y prestaciones, y d) la existencia positiva de un subsidio social para todos los ciudadanos” (Moreno, 2001).

“Desmercantilización aparece como un concepto central en esta discusión. Esping Andersen (2000: 64), sobre nociones desarrolladas por Polanyi (1992) y Offe (1990), indica que tal concepto ‘aspira a captar el grado en que los Estados del bienestar debilitan el nexo monetario al garantizar unos derechos independientes de la participación en el mercado. Es una manera de especificar la noción de derechos de ciudadanía social de Marshall’. Adelantado (1998: 143), completa la definición: ‘[...] la desmercantilización se podría entender como el conjunto de restricciones económicas, políticas y culturales (incluidas las de carácter ético) que limitan la entrada de bienes en la esfera mercantil, o intervenciones que extraen relaciones sociales de la misma’. Es decir, se trata de la extracción de una relación social del circuito mercantil y su adscripción a la regulación estatal” (Arcidiácono y Gamallo, 2009).

En cuanto a la ingeniería institucional de las políticas sociales conviene remarcar un concepto clave para comprender los procesos de reforma social, esto es, la introducción de innovaciones en las estructuras operativas que —con el propósito de dotar de mayor eficiencia— se implantaron en varios de los países de la región. Para ello nos servimos del concepto de *by pass* institucional aportado por Midaglia (1997), que refiere a la creación de nuevos formatos paraestatales con el cometido de dar cumplimiento a los mandatos políticos y generar las condiciones materiales para incrementar su eficacia. “El aspecto

más novedoso de los cambios institucionales introducidos radica en la utilización recurrente de mecanismos de tipo 'by pass' para impulsar nuevos programas sociales. Esta estrategia es un medio políticamente eficiente de llevar a cabo las reformas, en la medida que se 'sortea' las instancias de contralor político-institucional y por ende controla los potenciales niveles de conflicto que se puedan generar en relación a los cambios promovidos" (Midaglia, 1997). La instalación de unidades ejecutoras, sea en la modalidad de fundaciones con autonomía operacional y financiera, sea en la incrustación de organismos o cuerpos burocráticos adscriptos a la Presidencia o al Poder Ejecutivo, impulsó la implementación de intervenciones públicas (con frecuencia, con la concurrencia de organizaciones no gubernamentales), con agilidad y prescindencia relativa de los requisitos administrativos o formales para su ejecución. Si bien en varios casos examinados se intentaron superar las trabas burocráticas heredadas de los procedimientos y mecanismos más tradicionales (precisamente para evitar el uso abusivo de los *by pass*), mediante la profesionalización de los cuadros técnicos o la reforma o creación de ministerios sectoriales en el ámbito social, la recurrencia a los formatos antes señalados no dejó de utilizarse. En este sentido debe subrayarse el papel central asignado a los ministerios de desarrollo social, que asumiendo la conducción de los principales planes y acciones vinculadas a la pobreza y extrema vulnerabilidad social, no impidieron paralelamente la adopción de mecanismos que aplicaron de todos modos el criterio del *by pass* para obtener efectos incrementales.

Finalmente, debemos anotar que, a efectos de identificar las tendencias hacia un mejor nivel de bienestar de las poblaciones implicadas, se consideraron algunas de sus dimensiones más relevantes: a) el acceso a los bienes y servicios públicos (lo que nos indica el grado de accesibilidad y ejercicio de los derechos sociales); b) la cobertura de la seguridad social (en la medida que agrega dispositivos y normas vinculadas a la protección social de los trabajadores), que resulta un vector de bienestar fundamental, sobre todo si tenemos en cuenta los niveles de informalidad aún muy elevados en la región; c) la tasa de desempleo, que revela el esfuerzo por incluir a importantes contingentes humanos en el mercado de trabajo y por consiguiente asegurar la estabilidad y la suficiencia de sus ingresos económicos; y d) el coeficiente de Gini, uno de los indicadores universalmente aceptados, cuya evolución permite comparar el impacto de las políticas públicas en términos redistributivos. A estas dimensiones se agregaron además las tasas de pobreza e indigencia, así como el grado de mercantilización en la provisión de bienestar.

### 3. METODOLOGÍA APLICADA

Se aplicó una metodología clásica de tipo cuanti-cualitativo, fundando el análisis comparado entre cuatro países (Brasil, Bolivia, Venezuela y Uruguay) de algunas variables fundamentales desde la perspectiva diacrónica considerando el período en que se inicia respectivamente la gestión de gobierno progresista (de diez años como máximo en un caso y de cuatro como mínimo en otro) y sincrónica cuando se compararon entre sí en el mismo momento de estudio. A tales fines se utilizaron fuentes documentales para registrar índices cuantitativos e indicadores cualitativos, bibliografía acumulada con base en investigaciones precedentes y análisis de discursos y declaraciones que sustituyeron las entrevistas personales.

Por otra parte, apoyados en tipologías elaboradas en los últimos años y relativas a los diferentes formatos de bienestar en América Latina (Mesa Lago y Witte, 1992; Filgueira y Filgueira, 1997; Filgueira, 2006; Martínez, 2008), hemos seleccionado precisamente estos cuatro casos teniendo en cuenta al menos dos criterios fundamentales: 1) la evidencia de que se trata de naciones gobernadas por coaliciones partidarias de cuño progresista o de izquierda, los que las asemeja en los aspectos ideológicos más significativos; y por otro lado, 2) por la evidencia de configuraciones de protección social que han tenido itinerarios históricamente bien diferenciados. De un lado Uruguay y Brasil con

Estados de bienestar relativamente expandidos desde hace varias décadas, y del otro, tanto Venezuela y Bolivia con sistemas de protección en proceso de consolidación. El involucramiento personal del autor con la experiencia de gestión pública en el primer período de gobierno del Frente Amplio en Uruguay y el conocimiento más próximo y directo del ensayo venezolano repercutieron en la mayor profundidad del tratamiento y análisis de ambos casos.

El objeto de estudio se focalizó en los modelos de protección social y la evolución de las matrices de bienestar observadas durante el período en que se constató el cambio de signo en los gobiernos de las cuatro naciones examinadas. En todos los casos se consideraron las fechas en que asumieron los presidentes como los puntos de partida, hasta el año 2010 como *punto de llegada* para todos los casos analizados. Se estableció una correspondencia entre aquella evolución con los presupuestos estratégicos y programáticos que proclamaron los partidos y fuerzas políticas antes de asumir la administración de los Estados, a la vez que se correlacionaron con la presencia de coaliciones sociopolíticas de diferente configuración.

Las hipótesis propuestas indican una fuerte correlación entre la tendencia a la reconfiguración de las matrices de bienestar y la impronta progresista o de izquierda combinada con la presencia y acción de actores sociales aliados a los partidos.

La desmercantilización contribuye a generar un proceso de igualación (Adelantado y Noguera, 1999) en la medida que importantes segmentos de la población van incorporando mayores ingresos por la vía de transferencias monetarias directas o del acceso a bienes públicos y servicios sociales, reduciendo de este modo la brecha social. Además de los indicadores de desmercantilización, el coeficiente de Gini expresaría una tendencia determinada por el impacto de un conjunto de políticas públicas precisamente en la dirección señalada. Para determinar si efectivamente se verifica una tendencia de desmercantilización de la matriz de protección social se consideraron los siguientes indicadores: gasto público social como porcentaje del PBI; gasto público en salud per cápita; gasto público en educación per cápita; monto promedio de las rentas no contributivas condicionadas (por ejemplo, asignaciones familiares para el Uruguay y otros); empleados(as) con seguridad social y tasa de cobertura de los programas de transferencias condicionadas (sobre porcentaje de la población total). Debe consignarse que fue indispensable acudir a múltiples y diversas fuentes, dada la dificultad para obtener datos de series estadísticamente comparables o provenientes de una sola base de datos. De esta manera puede considerarse que el cuadro 1 constituye apenas una aproximación a los indicadores señalados pero es ilustrativo de una evolución por categoría y país, más allá de las

comparaciones pasibles de realizarse entre países. Asimismo, cuando se detectaron datos comparables, el período comprendido para el estudio significó una relativa limitación; luego, en algunos de los campos no estaban disponibles los datos del último año para todos los casos (2010).

Cuadro 1. Indicadores sociales

Indicadores	Brasil		Bolivia		Venezuela		Uruguay	
	2003	2010	2006	2010	2000	2010	2005	2010
1. GP social/PBI	22,4	26,2	16,67	18,86	11,03	18 <sup>a</sup>	19,69	23,77
2. GP salud/PBI	3,2	3,8	1,7	3,58 <sup>b</sup>	2,6	4,9	3,4	5,7
2.1 GP salud per cápita erita	265,3	744,6	36,1 <sup>c</sup>	61	325 <sup>d</sup>	681	4.183,54	13.414,42
3. GP educación	4,7 <sup>e</sup>	4,9 <sup>f</sup>	6,5	7,35	4,4 <sup>g</sup>	3,7 <sup>h</sup>	2,8	4,1
3.1 GP educación per cápita	454,6	957,6	18 <sup>i</sup>	s/d	267	118 <sup>j</sup>	3833,91	9586,74
4. MPR	577	1124,8	s/d	s/d	s/d	s/d	2656,49	16.560
5. Cobertura seguridad social	32,8 % 42,7 %	44,2 % 49,1 %	29,05 %	34,69 %	35,12 <sup>k</sup>	35,30 <sup>l</sup>	61 %	71 %
6. Cobertura PTC	14,7 %	28,5 %	11,5 %	17,5 %	—	—	15,54	24,50

Fuente: Elaboración propia con base en CEPALSTAT, completado con base de datos especificada en cada caso.

<sup>a</sup> Corresponde al 2009, último dato oficial registrado.

<sup>b</sup> UDAPE, 2012.

<sup>c</sup> Valores expresados en dólares.

<sup>d</sup> Corresponde al año 2005.

<sup>e</sup> Dato del 2002, no se registra el del año 2003.

<sup>f</sup> Corresponde al 2008, último dato registrado por CEPALSTAT.

<sup>g</sup> Fuente: ONAPRE y PNUD.

<sup>h</sup> Fuente: UNESCO; último dato registrado en 2008.

<sup>i</sup> Fuente: CEPAL.

<sup>j</sup> Valores en dólares de 2005.

<sup>k</sup> Banco Mundial, Rofman y Oliveri, 2011.

<sup>l</sup> Último dato: 2006, Banco Mundial, Rofman y Oliveri, 2011.

#### Notas aclaratorias:

i) Observaciones para el caso de Brasil

Todos os valores nominais.

2. Gastos federais, estaduais e municipais, deduzidas transferencias intergovernamentais. Fonte: Ministério da Fazenda/MF.

3. Dados efetivamente de 2003 e 2010. Considerados dados da União (despesa total na função educação menos transferencias para estados e municipios) mais despesas nessa função dos estados e municipios.

3.1. Aproveitado valor em % PIB e utilizado para cálculo per capita (somente incorporando-se os valores do PIB e população projetada).

4. Benefício médio anual (soma dos 12 meses). Valor de 2003 na verdade corresponde ao de 2004 (valor de 2003 não representativo pois o PBF começou no fim daquele ano). Fonte: MDS

5. Total de contribuintes / população económicamente ativa (PEA). Fonte: Ministério da Previdência/MPS. Se utilizados dados IBGE/PNAD, valores seriam de 42,7 % e 49,1 %, respectivamente

6. Adotada convenção de 4 pessoas por familia. Fonte: MDS

ii) Observaciones para el caso de Bolivia

Seguridad social. Fuentes: INE, INASES; para otros, UDAPE.

iii) Observaciones para el caso de Uruguay

Para los indicadores de GPS: ele GPS no recoge los datos del gasto de las Intendencias.

2.1. GPS en salud en pesos corrientes / población total (proyecciones de población INE).

3. GPS en educación/PBI.

3.1 GPS en educación en pesos corrientes / población total (proyecciones de población INE).

4. Promedio anual del monto asignaciones familiares, en pesos corrientes. Para 2005 se utilizan datos del BPS. Para 2010, datos del MIDES.

5. Datos según Encuesta Continua de Hogares, tomando como cubiertasa por la seguridad social a las personas que aportan a la seguridad social / PEA.

6. Tasa de cobertura de AFAM en el total de la población.

En lo concerniente a las fuentes documentales, básicamente se analizaron los programas y planes de gobierno que presentaron las diferentes fuerzas políticas a la ciudadanía en instancias previas a las elecciones que respectivamente se desarrollaron en cada uno de los países seleccionados. De este modo se identificaron los siguientes documentos:

- Bolivia: *Programa de Gobierno MAS-IPSP. Por una Bolivia digna, soberana y productiva para vivir bien*. La Paz, noviembre de 2005.
- Brasil: *Lula Presidente. Programa de Gobierno 2007-2010*.
- Uruguay: *IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio. Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010, porque entre todos otro Uruguay es posible*.
- Venezuela: *Documentos fundamentales. Libro Rojo. Partido Socialista Unido de Venezuela*, aprobado por el I Congreso Extraordinario en 2010. Propuesta de gobierno del Movimiento V República.
- Artículos de prensa (en los períodos electorales).

## 4. CARACTERIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

A continuación se describen sucintamente —en la primera parte— los aspectos sustantivos de los sistemas de protección social en Bolivia, Brasil, Venezuela y Uruguay. A partir de la información relevada se exponen las diversas respuestas que los respectivos Estados brindan a los problemas sociales. En la segunda parte del capítulo se examinan comparativamente los modelos concretos con las propuestas o plataformas electorales que los partidos políticos elaboraron y colocaron públicamente para la consideración de la ciudadanía. En esta dirección se infieren similitudes y diferencias tanto de contenido como de formas o modalidades de ejecución de planes, programas y proyectos sociales asociados al bienestar; para establecer lo que denominamos la *distancia programática* entre lo prometido previamente y lo efectivamente realizado.

### **BOLIVIA**

#### **MARCO GENERAL**

Se trata de un territorio que alberga una diversidad de comunidades y más particularmente una multiplicidad de pueblos originarios en el marco de un Estado plurinacional que se caracteriza por ser el que mayor población indígena tiene en el subcontinente sudamericano (62 %). La llegada al poder político del presidente Evo Morales —de dilatada

trayectoria en la arena de la acción social colectiva— produjo una innegable ola de transformaciones en varios órdenes. Los cambios evidentes en la política económica redundaron en fuertes inversiones sociales, de modo que puede observarse en este caso una consistencia interna entre políticas públicas aunadas en torno a una estrategia de desarrollo, más allá de algunas contradicciones aún presentes en su implementación.

Debe subrayarse el papel relevante y protagónico del Estado en el campo del desarrollo social a contrasentido de lo que venía sucediendo previamente al año 2006. Esto se reflejó en dos decisiones fundamentales: por un lado, la creación del Ministerio para la Planificación del Desarrollo y, por otro, la elaboración e implementación del Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien 2006-2011. Los rasgos más característicos del nuevo modelo implantado desde 2006 se resumen en: i) el papel central del Estado; ii) un abordaje de planificación centralizada; iii) prioridad en la redistribución de la riqueza con énfasis en los sectores más pobres (mayoritariamente población indígena); iv) la presencia de un nuevo actor, las comunidades, con la promoción de la participación de los directamente implicados en las políticas y programas sociales (con participación de las organizaciones sociales en la Coordinadora Nacional para el Cambio); y v) fuerte intervención estatal en el mercado (Morales, 2010).

La generación de recursos financieros para aplicar a las nuevas políticas sociales se sostuvo principalmente en el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH), siendo que el 91 % del gasto público social provenía en 2007 del Tesoro General de la Nación (TGN), parte del cual se transfiere al nivel local para su ejecución coordinada centralmente por el Ministerio de Planificación y Desarrollo Social (Morales, 2010).

Por otra parte, en la reestructura de las políticas sociales se constata una articulación de actores de diversa naturaleza y jerarquía institucional; desde la cúspide (CONAPES), pasando por el Ministerio de Planificación y Desarrollo, los ministerios sectoriales y la Coordinadora Nacional para el Cambio (CONACAM), que aglutina a 16 organizaciones sociales entre las que debe mencionarse la Confederación Única de Trabajadores, la Federación de Mujeres “Bartolina Lisa”, la Confederación de Pueblos Indígenas, la Federación Nacional de Trabajadoras del Hogar, la COB y el MAS; en un ámbito que aun cuando tiene un carácter informal parece tener una significación política y capacidad de decidir las grandes orientaciones y líneas estratégicas y programáticas. En esta nueva ingeniería institucional son jerarquizados los niveles locales, departamentales y municipales, a los cuales se transfieren recursos y competencias para la instrumentación de los programas sociales. Finalmente y no menos relevante se identifica el nivel de comunidad, que

reconoce la diversidad cultural y el papel de los pueblos originarios para la consecución de los objetivos de desarrollo social integral.

## **SALUD**

Con importantes déficits arrastrados durante décadas, el nuevo gobierno de Evo Morales dispuso la implementación de un seguro universal de salud (SUSALUD), en el marco de un renovado sistema nacional de salud declarado único, intercultural y comunitario, que implicó la realización de fuertes inversiones en infraestructura hospitalaria (mientras que en 2005 se construyeron 464 establecimientos de salud, en 2008 fueron 967, mayoritariamente en el primer nivel de atención), adquisición de medicamentos e integración de la medicina tradicional indígena dentro de determinados protocolos y parámetros de la atención sanitaria. Aunque el gasto público en salud no superó el 4 % del PBI según los últimos datos relevados en 2010, cabe resaltar que el indicador de gasto en salud per cápita pasó de USD 36,10 en el 2006 a USD 39,40 en el 2007, para ubicarse en USD 61 en 2010 (OMS, 2011; UDAPE, 2012).

En lo que refiere a la salud materno infantil se destaca el Programa Bono “Juana Azurduy” dirigido a madres con hijos entre 0 y 2 años, que alcanzaba en el año 2008 una cobertura de 105.888 niños, niñas y mujeres embarazadas en 293 municipios, para ubicarse en el año 2010 en cifras superiores a 110.000 niños inscriptos y cerca de 90.000 embarazadas. Se mejoró concomitantemente el acceso de las mujeres embarazadas al sistema de salud, de un 66,8 % al 75 % en el 2009 (Ministerio de Salud y Deportes, Informe 2010). Por su parte, la tasa de mortalidad infantil en menores de 5 años era de 62,9 por mil en el año 2006 y bajó a 56,7 por mil en 2010, según estimaciones de la OMS (2010). Sin embargo, para este indicador el informe oficial del Ministerio de Salud y Deportes (2010) reportaba un descenso a 50 por mil en 2009, al mismo tiempo que la desnutrición global pasaba de un 8 % al 6 % y la desnutrición crónica de un 27 % al 22 % en 2009, siempre según la misma fuente.

Si bien el Programa Juana Azurduy no focaliza por la línea de pobreza, el 77 % de las madres con hijos menores a 2 años pertenecen a hogares en situación de pobreza, aunque se evidenciaron problemas de acceso, información y participación.

También debe destacarse el programa de atención a la salud ocular, con la Operación Milagro, muy similar a los ejecutados en otras naciones sudamericanas y a partir de la cooperación cubana.

## **EDUCACIÓN**

La revalorización de las múltiples culturas de los pueblos originarios permitiría la reconstrucción de una identidad colectiva basada en el respeto a la diversidad y pluralidad de saberes y prácticas comunitarias.

Con esta intención declarada se colocó el acento en algunas estrategias de mayor alcance para caminar en aquella dirección. De este modo se destacan “el programa nacional de alfabetización, la transformación curricular y la profesionalización de los maestros interinos” (Morales, 2010). Además se agregan los telecentros educativos, el Bono “Juancito Pinto” que básicamente consiste en un subsidio o transferencia monetaria que incentiva la matriculación y concurrencia de los niños y adolescentes al sistema educativo, “[...] orientado a la universalización de la educación a través de incentivos de demanda, con el objetivo de motivar el ingreso, la permanencia y la culminación de los niños en las escuelas, especialmente en el área rural y la periferia de las ciudades a través de la entrega de un bono anual de Bs. 200. Con ese bono se benefició en el año 2008 a 1.802.113 niños y niñas” (PNUD, 2011). Resulta particularmente interesante que el mecanismo de distribución de los bonos recaiga en las fuerzas armadas (con un bajo costo operativo), así como subrayar que no existe básicamente la focalización por hogares, tratándose de una asignación universal pero que en la práctica beneficia directamente a las familias en extrema vulnerabilidad socioeconómica.

Asimismo resalta el programa Yo Sí Puedo adaptado a la realidad boliviana para mayores de 15 años, que permitió que en el año 2008 Bolivia fuese declarada por la UNESCO como “territorio libre de analfabetismo” (PNUD, 2011). “Previamente, en un período de 2 años y 9 meses, 819.417 personas fueron alfabetizadas en castellano, aymara y quechua. El trabajo se realizó en 112 provincias y 327 municipios. En marzo de 2009 comenzó el programa de posalfabetización denominado Yo Sí Puedo Seguir, con un programa piloto en algunos municipios” (PNUD, 2011). El impacto conjunto de los bonos en la disminución de la extrema pobreza se comprueba al registrar en el año 2006 un 35,8 % de la población en situación crítica, indicador que bajó a 26,1 % de la población en 2009, y se explica en buena medida por la expansión de la cobertura de estas modalidades de transferencia monetaria, que pasó de 11 % de la población en 2005 a 17,5 % del total en 2010, afectando un 0,33 % del PBI como gastos totales por concepto de transferencia monetaria.

### **TRABAJO Y MERCADO DE EMPLEO**

En el año 2006, el 79 % de la población ocupada no contaba con ninguna cobertura ni protección social por encontrarse en el sector informal de la economía (UDAPE, 2007), índice que según los parámetros de la OIT era del 62 %, mientras que si se considera el nivel de tributación y no solamente el de cotizantes, era del 65 % (Canavire-Bacarreza y Mariscal, 2010). Por otra parte y más allá de que la tasa desempleo descendiera por debajo del 6 % de la PEA, la desigualdad y

la estratificación del mercado de trabajo se expresa en la calidad de los empleos, en las oportunidades y en la retribución salarial; así, las mujeres, los indígenas y los trabajadores en el área rural se encontraban en situación claramente desfavorable. Los programas implementados durante el período de estudio tienen que ver precisamente con las características de la desigualdad en el campo del trabajo. Por un lado se reeditaron el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE) y el Programa de Lucha contra la Pobreza y Apoyo a la Inversión Solidaria (PROPAIS), y por otro se lanzó el Programa Mi Primer Empleo, con fondos externos y destinado a los jóvenes que se insertan por vez primera en el mercado de trabajo.

### **SEGURIDAD SOCIAL**

“En cuanto a la seguridad social de largo plazo, la Ley de Pensiones de 1997 introdujo una reforma que sustituyó el antiguo sistema de reparto por el sistema de capitalización individual, administrado por fondos de pensiones. La incorporación de cotizantes al sistema de capitalización individual determinó que dejaran de aportar al sistema de reparto, por tanto los trabajadores que quedaron en el antiguo sistema fueron financiados por el Tesoro General de la Nación (TGN). De esta manera, aún coexisten los dos sistemas, con distintos esquemas de financiamiento. Los jubilados que perciben beneficios del sistema de reparto decrecieron lentamente, de 134 mil beneficiarios en el 2000 hasta más de 119 mil beneficiarios en el 2007 (invalidez, vejez y muerte). Al contrario, las jubilaciones en el sistema de capitalización individual gradualmente cobran mayor importancia. “En relación con la propuesta de ley de pensiones aprobada por la Cámara de Diputados en diciembre de 2008, se plantea un conjunto de cambios en el sistema de capitalización individual, como la disminución en la edad de jubilación de 65 a 60 años y del monto de la cuenta individual para el financiamiento de la jubilación. Se propone, además, la creación de una ‘cuenta de pasivos provisionales’ donde se acumulan los aportes individuales y se transforman en una reserva global destinada al pago de las pensiones de vejez” (Wanderley, 2009). Asimismo se creó la pensión solidaria para las personas cuyos aportes no eran suficientes para financiar la pensión a la vejez, estableciendo un monto del 70 % del salario mínimo nacional. “Los aportantes a las administradoras de fondos de pensiones (AFP) comenzaron con 463.170 cotizantes y en el 2007 superan el millón de trabajadores que aportan, la mayor parte son dependientes, aunque más de 46.000 aportantes lo hacen como independientes. La reforma del sistema de pensiones incrementó el ahorro de los trabajadores en cuentas individuales y modificó el financiamiento del sistema de pensiones. Sin embargo la cobertura aún depende de la incorporación de trabajadores asalariados,

refleja la desigualdad salarial y no solucionó el problema de exclusión y falta de protección de los trabajadores más pobres. Evaluaciones recientes sobre el sistema de pensiones en Bolivia muestran que dos de los mayores problemas radican en la debilidad institucional en la cual operan y el riesgo de sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo” (Canavire-Bacarreza y Mariscal, 2010). El subsistema de la seguridad social es aún muy débil y tiene una cobertura de aproximadamente 34 % de la población total. Debe agregarse la sustitución del BONOSOL por la Renta Dignidad, que implicó el aumento del valor y la disminución de la edad para ser titular de esta, de 65 a 60 años.

### **VULNERABILIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL**

Los antecedentes del sistema de protección social se ubican en el año 2004 con la Red de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario, que estaba compuesta por varios programas específicos y focalizados, entre los que sobresalían PLANE, PAN y PROPAIS, en su mayor parte con financiamiento externo de organismos multilaterales.

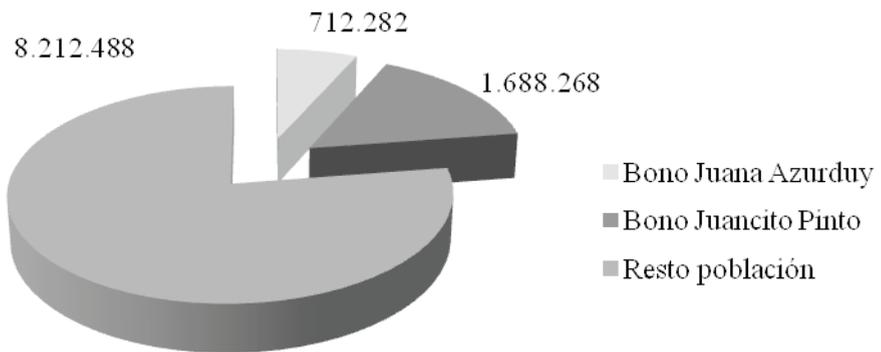
“Si bien distintas iniciativas y estrategias nacionales reconocieron los severos problemas de exclusión, vulnerabilidad y pobreza extrema que afectan a varios grupos de la población, las acciones para la protección social en las dos últimas décadas carecieron de articulación, no tuvieron mecanismos de focalización para atender a poblaciones en extrema pobreza ni protegieron a los sectores más vulnerables. Durante las décadas de los ochenta y noventa, Bolivia tuvo escasos programas de protección social; entre los que destacan principalmente la intervención de los fondos de inversión, al principio con carácter compensatorio y luego como instrumento de financiamiento y ejecución de proyectos locales” (Canavire Bacarreza y Mariscal, 2010).

La Política de Protección Social y Desarrollo Integral enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (2006-2011) contemplaba un conjunto más amplio de estrategias. Se unieron programas existentes y se crearon nuevos programas sobre una construcción conceptual amparada en el PND. Según la clasificación oficial del Gobierno (DS29246), los programas que conformarían la Red de Protección Social (RPS) eran: 1) programas de corto plazo: Programa PROPAIS y Empleo Digno e Intensivo de Mano de Obra (EDIMO); 2) programas de generación de oportunidades y activos sociales: Mi Primer Empleo Digno, Bono Juancito Pinto, Desnutrición Cero y Renta Dignidad; y 3) programas de desarrollo integral comunitario (DIC): Comunidades en Acción, Comunidades Solidarias y Comunidades Recíprocas. Hasta diciembre del 2008, de los nueve programas de la RPS-DIC solamente funcionaban cuatro; el PROPAIS, Juancito Pinto, Desnutrición Cero y Mi Primer Empleo (prueba piloto)” (Morales, 2010). Cuando se reformula la red en el

2007, se define al Consejo Nacional de Políticas Económicas y Sociales (CONAPES) como máxima autoridad para aprobar las políticas, al Ministerio de Planificación y Desarrollo como organismo de coordinación general y a la UDAPE como responsable del monitoreo, seguimiento y evaluación de los programas sociales aplicados.

Gráfico 1. Cobertura de programas de transferencias condicionadas en Bolivia, 2012

### Beneficiarios de los bonos



Fuente: Velasco y Valencia, 2012; datos de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

## BRASIL

### MARCO GENERAL: PERÍODO DE LUIZ IGNACIO LULA DA SILVA

El gobierno de Lula Da Silva en Brasil desde el primer período hasta el año de cierre del análisis generó importantes modificaciones al sistema de políticas sociales en aquella nación nortea. Se registraron cambios de los marcos teóricos y conceptuales que reorientaron las políticas públicas en general y con relación a los programas dirigidos específicamente a las situaciones de pobreza y exclusión social. Resulta relevante recordar el peso de la tasa de pobreza y la de indigencia, así como el impacto en cifras absolutas, que junto con la brecha social o la desigualdad marcada los colocaba como los problemas sociales contemporáneos más acuciantes.

Desde la asunción de la nueva Administración en enero del 2003, la prioridad de las políticas sociales fue evidenciada por la creación de uno de los mayores programas de transferencias monetarias condicio-

nadas en América Latina. Así, Bolsa Familia se constituyó en un emblema de las políticas de protección e integración social. Simultáneamente se procesaron otros cambios en la ingeniería institucional del Estado, introduciendo innovaciones como la creación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre en enero de 2004.

Precisamente una de las funciones principales del nuevo ministerio fue la articulación de aquel programa con el conjunto de las políticas públicas en el marco del Sistema Único de Asistencia Social.

### **SALUD**

A partir de la reforma constitucional que consagró en 1988 una nueva Carta Magna en Brasil, se procedió a introducir importantes modificaciones en el sistema de salud, abandonando el esquema histórico de principios del siglo pasado que se sustentaba en la provisión de asistencia sanitaria a los trabajadores formales y sus familiares, y era por ende fuertemente contributivo, junto con una débil infraestructura pública que atendía el resto de la población. En buena parte, las reformas plasmadas en el nuevo texto legal normativo de 1988 obedecieron al empuje del denominado movimiento sanitarista, que propulsaba una transformación de la atención de la salud sobre principios de universalidad del acceso, complementariedad entre la modalidad contributiva y la no contributiva, concepto de salud colectiva y descentralización de los efectores en todo el territorio (Abrantes Pego y Almeida, 2002).

El resultado de varios años de debate y negociaciones entre los múltiples actores y corporaciones fue precisamente la implementación del Sistema Único de Salud a inicios de los noventa, el cual se sostiene en algunos pilares fundamentales: universalidad, integralidad de la atención, descentralización (participan los niveles federal, estadual y municipal), participación social (se constituyeron los Consejos de Salud en los tres niveles antedichos y las Comisiones Intergestoras Bi y Tripartitas con carácter de control y decisión) y la prestación de servicios que combina los efectores públicos con los privados.

De esta manera, el sistema público incluye a los proveedores públicos y a los privados; estos últimos actúan como servicios complementarios de asistencia sanitaria en donde los usuarios deben pagar total o parcialmente por las prestaciones de salud, dependiendo del grado de subsidios transferidos desde las fuentes nacionales o federales. El sistema de salud está estructurado sobre la base de una red articulada, regionalizada y descentralizada y cuenta con un único ámbito institucionalizado de dirección en cada uno de los niveles referidos (Ministerio de Salud, Secretarías estaduais de Salud y Secretarías municipales). Por otra parte debe mencionarse que la administración y definición de las directrices generales se expresan en los Consejos de Salud, organis-

mos multipartitos de participación en los cuales convergen usuarios, profesionales, representantes de gobierno y proveedores de los diversos servicios y prestaciones.

Se reconocen avances importantes en el aumento de la cobertura de salud y el acceso universal, en tanto se trata de uno de los derechos fundamentales; no obstante ello, la descentralización conlleva riesgos y situaciones asimétricas y desiguales en tanto redistribución y aplicación de recursos. Las diferencias preexistentes entre regiones, entre municipios y entre las áreas urbanas y rurales han provocado la puesta en marcha de algunos programas focalizados, pero que resultan insuficientes a la hora de asegurar el acceso al segundo y tercer nivel de atención sanitaria, que implican servicios de mayor complejidad y alta especialización. Las fuentes financieras del sistema de salud provienen de las cotizaciones de los empleadores, de los afiliados, de incentivos fiscales y del “pago directo de bolsillo”; mientras que —en la medida que el sistema integra el de seguridad social— recibe recursos de los diferentes niveles públicos. En el marco del Sistema Único de Salud funcionan desde el año 2002 más de 80 UPA (unidades de pronta atención), que intentan desahogar los hospitales y centros clínicos ya atiborrados por efecto de la creciente demanda de los usuarios. Dichas unidades son similares a los policlínicos pero derivan los casos directamente a los centros hospitalarios cuando corresponde, prestan servicios de emergencia todos los días y durante las 24 horas, atención sanitaria de baja o mediana complejidad con la posibilidad de internaciones de corta duración (no más de 48 horas), diagnóstico y tratamiento desde las propias UPA. Finalmente se complementan los heterogéneos servicios de salud con el Programa de Atención a las Familias, que procura atender a los sectores sociales en situación de vulnerabilidad o de exclusión trabajando con el hogar, las madres y padres, y los niños y adolescentes en la línea de prevención, educación y promoción de salud.

## **EDUCACIÓN**

El sistema educativo brasilero presenta características marcadas por la diversificación y fuerte descentralización, por la universalidad del acceso y la característica de composición mixta, esto es, con participación de agencias públicas y privadas. Sin embargo, con la excepción del nivel terciario o superior, casi todos los demás proveedores e instituciones educativas son públicos. Los gobiernos estatales y municipales son los que principalmente administran y gestionan la respectivas redes públicas de educación básica, con recursos que reciben del nivel federal (rector en materia de políticas educativas, proveedor de financiamientos suplementarios y material didáctico), por lo cual se hace evidente la desigualdad de resultados en función de las posibilidades y fuentes

manejadas por cada Estado y más allá de las transferencias que el Gobierno nacional —a través del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación— hace para reequilibrar o compensar estas diferencias (Schwartzman y Cox, 2009). De acuerdo con fuentes oficiales, la distribución según el último censo educativo muestra que un 46,3 % de la matriculación total en educación básica corresponde a las instituciones municipales mientras que un 41,3 % a las estatales y apenas un 12 % a las privadas (Ministerio de Educación, Brasil, 2008)..

El más importante proyecto innovador introducido por el gobierno de Lula Da Silva fue dirigido a reducir el analfabetismo mediante el Programa Nacional de Alfabetización de Jóvenes y Adultos, influido por las teorías pedagógicas de Paulo Freire y apoyado en las redes de organizaciones populares para su instrumentación. Sin embargo, fue luego reformulado en la medida que no se pudieron registrar avances importantes en la primera etapa, dado que la incidencia mayor del analfabetismo se asociaba a los adultos y menos a los jóvenes. La versión actual del programa se apoya en las instituciones municipales (Schwartzman y Cox, 2009).

Por otra parte, el Plan Bolsa Familia integró de manera articulada el anterior programa Bolsa Escola, que consistía en una transferencia condicionada de recursos a las familias con el objetivo de incentivar la matriculación escolar y el mantenimiento de los niños y niñas en el sistema educativo institucionalizado. De acuerdo con los resultados primarios no se obtuvo el impacto deseado en razón de que la deserción ocurría fundamentalmente en el tramo 14 a 15 años y menos en las primeras cohortes de edad. Durante el segundo mandato de Lula Da Silva las políticas educativas empezaron a reorientarse, evaluando todo el sistema escolar, reforzando los recursos para las instituciones con mayores dificultades y estableciendo como meta que los menores de ocho años pudieran leer y escribir sin mayores inconvenientes; actualmente la inversión en educación se ubica en un 4 % aproximadamente del producto bruto interno.

## **TRABAJO Y MERCADO DE EMPLEO**

En términos de la evolución del desempleo total, y según fuentes del propio Ministerio de Trabajo y Empleo, se observó una lenta pero firme caída desde que asumió el gobierno del presidente Lula Da Silva pero con diferencias importantes según la región o el estado de que se tratara; así, por ejemplo, en Belo Horizonte la tasa pasó del 18,3 % al 9,0 %, mientras que en Porto Alegre pasaba del 14,9 % al 8,1 %, ambos datos correspondientes al período 2001-2008. Las políticas de fomento productivo se acompañaron de políticas y programas específicos que apuntaron a facilitar la reinserción laboral de los desocupados, infor-

males o trabajadores por cuenta propia, como el PROGER, Programa de Generación de Empleo y de Renta; PROEMPREGO y PLANFOR, Programa Nacional de Calificación del Trabajador. De mismo modo que los otros países analizados en este trabajo, el Estado brasileiro cuenta con un Fondo de Amparo para el Desempleado que provee los recursos públicos para solventar el seguro de desempleo.

En la *Guía de acciones para la generación de trabajo y renta* del año 2007, del Ministerio de Desenvolvimento Social y Combate al Hambre, se presentan unas 149 acciones según tres ejes fundamentales: transferencia de renta (20), generación de trabajo y renta (109) y apoyo al desarrollo local (20). Si tomamos solo aquellas intervenciones estatales (federales pero articuladas con los niveles estaduais y municipales) dirigidas al fomento del empleo, observamos que se pueden categorizar en función de sus objetivos específicos, a saber: a) diagnóstico, movilización y articulación de *parcerías* (recuperación de empresas por los trabajadores en la modalidad de autogestión; estímulo y apoyo comercial a las microempresas; orientación profesional e intermediación de mano de obra); b) formación y capacitación (educación de jóvenes en agricultura familiar, calificación de trabajadores beneficiarios del sistema de público de empleo y economía solidaria); c) asistencia técnica (fomento y extensión rural para agricultores familiares, investigación y desarrollo tecnológico para el desarrollo social, apoyo de proyectos de incentivo para la autonomía económica de las mujeres); c) apoyo para la institucionalización (fomento a la generación de empleo y renta en actividades de economía solidaria, fomento de proyectos especiales para protección de tierras y de las poblaciones indígenas, promoción del asociativismo y cooperativismo rural); d) infraestructura y logística de producción (apoyo a la construcción de cocinas comunitarias, apoyo al funcionamiento de unidades integrantes de la cadena productiva en acuicultura, apoyo a proyectos de infraestructura turística, fomento a la agroindustrialización y la comercialización, y a actividades pluriactivas); e) acceso al crédito (subsidio a las tasas de interés a través del PRONAF, estructuración de asentamientos e inversiones comunitarias); f) comercialización (ferias y eventos para la comercialización de la producción artesanal, adquisición de alimentos provenientes de la agricultura familiar, fomento de la producción local y distribución de productos para uso de emprendimientos turísticos).

### **VULNERABILIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL**

Al asumir el presidente Lula Da Silva delineó la estrategia *fome zero* (hambre cero), cuya finalidad apuntaba a asegurar a todos los ciudadanos una alimentación básica y digna; los cuatro ejes que sustentan al día de hoy aquella estrategia refieren al acceso a la alimentación,

la generación de renta, la fortalecimiento de la agricultura familiar y la articulación, movilización y control social. Aplicada con sentido de transversalidad, esta política emblemática exigió la articulación y coordinación de varios ministerios y organismos públicos liderados por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza, creado en el año 2004. El Programa Bolsa Familia en este marco es el “buque insignia” de las políticas y programas que abordan la pobreza y la exclusión social para garantizar el ejercicio de los derechos sociales.

El sistema de protección social es sostenido por el SUAS (Sistema Único de Asistencia Social), que lo consolida como política de Estado y que cuenta con varios componentes: el Beneficio de Prestación Continuada (BPC), el Programa de Atención Integral a la Familias (PAIF), el Projoven Adolescente organizado como un conjunto de servicios socioeducativos para los adolescentes, el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) y el programa de combate de la explotación sexual de los niños y adolescentes. Complementariamente se construye el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) que a su vez está constituido por el Programa de Adquisición de Alimentos, Cocinas Comunitarias, Restaurantes Populares, Promoción de Acceso al Agua (Cisternas), Bancos de Alimentos, Ferias y Mercados Populares. El programa Bolsa Familia ha sido, sin duda, en este marco institucional el programa estrella de los dos gobiernos del presidente Lula Da Silva, llegando a una cobertura muy alta, que a la fecha cubría a más de 13 millones de hogares vulnerables en este país.

Desde el año 2003 los diversos programas de protección social destinados fundamentalmente a la atención de los segmentos más pobres en Brasil fueron absorbidos e integrados al Bolsa Familia en el marco del Plan Fome Zero. Así pues, el Programa Auxilio Gas (2002, subsidio para la provisión energética para el consumo), Bolsa Escola (2001, ingreso monetario para incentivar la permanencia de los niños en las escuelas), Tarjeta de Alimentación (2003, provisión de alimentos básicos), fueron reorientados y articulados a las políticas sectoriales en el campo educativo y de la salud, y quedaron en la órbita del nuevo Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. En rigor se trata de un programa típicamente *Conditional Cash Transfer*, es decir transferencia de renta a cambio del cumplimiento de dos contrapartidas básicas: por un lado, el compromiso de cumplir con los controles de salud para niños y niñas y mujeres embarazadas y, por otro, la matriculación escolar y permanencia en el sistema educativo institucionalizado.

Este programa alcanzó a hogares provenientes de sectores sociales en extrema pobreza y pobreza; su operación está a cargo de los municipios, los cuales gestionan y administran los fondos transferidos por el Gobierno federal. Los montos de las transferencias son

de dos tipos: a) básico, independientemente de la composición de la familia (situaciones de extrema pobreza), y b) varían según el número de hijos o hijas de cada núcleo familiar (en situación de pobreza) y son complementados por otros programas (Alimentación Escolar, Cisternas, Comedores Populares, Bancos de Alimentos, Huertas Comunitarias, entre otros). Paralelamente se ha implementado un Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), que opera a través de una garantía-zafra (precisamente asegurando un ingreso en períodos de seca durante seis meses) y un seguro de agricultura familiar. Por otra parte son estimulados los proyectos productivos de carácter asociativo (sobre todo fomentando la organización de cooperativas) comprendidos en la economía solidaria a través de calificación o capacitación laboral, con fondos de financiamiento subsidiado, etcétera. Asimismo, en el nivel territorial se desplegaron cientos de Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS), como servicios de protección social permanentes y próximos a los grupos más vulnerables y muy especialmente en aquellas regiones con déficit nutricional; tienen una función esencialmente de articulación y coordinación con el conjunto de las políticas públicas. Concomitantemente se desarrollan intervenciones de carácter socioeducativo en la formación de ciudadanía y la capacitación de agentes sociales procurando una evaluación constante de los programas sociales y su adecuación a las demandas y necesidades de la población económica y socialmente más vulnerable. Finalmente debe subrayarse la instalación de consejos sociales en los niveles local y municipal, que canalizan la participación ciudadana y promueven la función de control de la gestión pública, así como la formulación de iniciativas de diversa índole.

**Cuadro 2. Impacto del Programa Bolsa Familia en salud, en sus primeros dos años**

Brasil	2005		2006	
	1º semestre	2º semestre	1º semestre	2º semestre
Nº de familias beneficiárias do PBF com perfil saúde	5.539.716	5.751.203	7.338.833	9.493.873
Nº de famílias beneficiárias acompanhadas	334.856	1.796.601	2.808.983	3.172.629
% de famílias acompanhadas	6,0 %	31,2 %	38,3 %	33,4 %
% de famílias acompanhadas que cumpriram as condicionalidades	93,4 %	95,4 %	99,5 %	99,5 %

Fuente: Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional - SISVAN Gestão Bolsa Família – MS.

## SEGURIDAD SOCIAL

Aun cuando el sistema previsional mantiene su estructura básica, el gobierno de Lula Da Silva introdujo importantes y sustanciales reformas en el sentido de mejorar el acceso y disminuir los privilegios generados en períodos anteriores debido a la presión corporativa, sobre todo a nivel de los funcionarios públicos. Los cambios fueron en dirección a una gradual unificación del régimen de retiros del sistema público con el sistema general; los límites de edad se establecieron para todos en 60 años para los hombres y 55 años para las mujeres y se aplicaron impuestos de hasta 11 % en las jubilaciones de los empleados públicos bajo el principio de la contribución solidaria (Mallo y Moreira, 2004). Esta reforma del subsistema que regía para los funcionarios públicos suscitó una importante movilización y protesta de los trabajadores estatales que consideraban vulnerados sus derechos conquistados en el pasado.

Debemos recordar que los cambios producidos por la promulgación de la Constitución de 1988 implicaron introducir una concepción amplia de seguridad social, de acceso universal al sistema previsional, cobertura de salud y asistencia social; por consecuencia se proponía ampliar los beneficios, lo cual además determinaba una mayor carga fiscal, redireccionar algunos impuestos e incrementar los aportes de los empleadores a fin de financiar el presupuesto de la seguridad social, el que a partir de ese momento fue separado del resto del presupuesto público. Aun cuando uno de los tres principales objetivos de aquella reforma previsional del año 2003 apuntaba a una reducción sustantiva del gasto público y habiendo logrado “ahorros” importantes, la tendencia deficitaria de la ecuación ingresos/gastos se mantuvo cinco años después. “La previsión social será organizada sobre la forma de régimen general, de carácter contributivo y de filiación obligatoria, observados los criterios que preserven el equilibrio financiero y actuarial y para atender en los siguientes momentos: de enfermedad, invalidez, muerte y edad avanzada; de protección a la maternidad; de protección al desempleo involuntario; de pensiones por muerte; de auxilio a la reclusión y salario familiar a los dependientes de bajo ingresos” (Mussi, 2004).

Múltiples fuentes de financiamiento aseguran los recursos para sostener todo el sistema previsional. “Contribuciones sociales. Base amplia y gasto solo en seguridad social: a) de la hoja de pagos de salarios y demás ingresos; de los trabajos pagos o acreditados a la persona física que preste servicios, aun sin contrato; de los ingresos y ventas; sobre las ganancias; de contribuciones de los trabajadores y demás asegurados del régimen general; sobre los ingresos de loterías; de los importadores de bienes o servicios; sobre movimientos de valores y créditos financieros” (Mussi, 2004). En el sistema general previsional están incluidas

casi todas las prestaciones que corresponden a múltiples contingencias y cobertura de riesgos durante todo el ciclo vital; es decir, el sistema está diseñado para contemplar todas las circunstancias derivadas no solo de la condición de trabajador asalariado (desempleo transitorio, enfermedad, accidentes, licencias), sino que además establece pensiones por discapacidad permanente y atención a los adultos mayores que no hubieran cotizado durante su vida laboral. La institucionalidad se sostiene en el Instituto Nacional del Seguro Social que depende del Ministerio de la Previsión Social, cuyos recursos provienen tanto de las cotizaciones de trabajadores y empleadores como del propio Estado a través de la recaudación de impuestos genéricos e indirectos. Anotamos uno de los tantos ejemplos de prestaciones del sistema que fueron desarrollándose en este período de gobierno del Partido de los Trabajadores: las pensiones rurales. “Este es un programa de naturaleza ‘semicontributiva’ debido a que, para adquirir el derecho a la prestación, el trabajador requiere demostrar cierto tiempo de servicio en la agricultura. Sin embargo, el financiamiento proviene mayoritariamente de recursos fiscales de rentas generales y marginalmente de subsidios cruzados del régimen contributivo para trabajadores urbanos. También contribuyen a la financiación los recursos de impuestos a la comercialización primaria de productos agrícolas. El programa ha logrado una importante extensión de la cobertura y ha ayudado fuertemente a reducir la pobreza y mejorar la inclusión social de los adultos mayores en el ámbito rural, particularmente de numerosas mujeres (Bertranou et al., 2007).

## **VENEZUELA**

El nuevo esquema de protección social implementado por el *chavismo* reposa en una reforma sustancial del sistema de seguridad social, por un lado, y por otro, en la aplicación de un conjunto de programas sociales, las denominadas *misiones* que mediante la estrategia de los *by pass* institucionales (Midaglia, 1997, 2009), han podido sortear algunas de las dificultades propias del burocratismo para obtener resultados plausibles en el campo de la salud, la educación, el trabajo y la vivienda.

## **MARCO GENERAL**

A partir de la llegada al poder del presidente Hugo Chávez en 1999 es que la atención de la cuestión social cobra una nueva dirección, sustentada en fundamentos políticos y normativos radicalmente diferentes a la tradición social de los últimos cuarenta años. Colocando la centralidad en la garantía de los derechos ciudadanos y sobre la base de una participación social en la definición de prioridades, la nueva generación de políticas sociales en Venezuela se articula a partir de la implementación de las misiones, formatos sectoriales que se acoplan

a las políticas más genéricas en salud, trabajo, vivienda, educación y seguridad social.

“El Estado venezolano a partir de 1999 emprende la reorientación de las políticas así como una reestructuración de sus instituciones con el objeto de dar cumplimiento a las disposiciones de la nueva Constitución. La Constitución de 1999 define a la República como un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia que busca la construcción de una sociedad democrática, participativa y protagónica enmarcada en un Estado federal y descentralizado. En consonancia con el nuevo modelo de sociedad se diseña el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para el período comprendido entre 2001-2007. En el mencionado plan se trazan tres objetivos estratégicos: 1. garantizar el disfrute de los derechos sociales de manera universal y equitativa; 2. mejorar la distribución del ingreso y la riqueza; y 3. Fortalecer la participación social y ampliar el poder ciudadano en los espacios públicos de decisión” (UNFPA, 2005).

Es importante destacar la intención declarada de un abordaje integrado de las políticas sociales con las políticas económicas, como resultado de las definiciones del modelo de desarrollo endógeno impulsado por el proceso revolucionario bolivariano. Así, y a modo de ejemplo, la Misión Mercal constituye un mecanismo de regulación del mercado de bienes de consumo para favorecer el acceso de los sectores sociales de menores ingresos a partir del concepto de seguridad alimentaria y al mismo tiempo promover la producción local y autóctona.

Por otra parte, la instalación de los consejos comunales habilita la función de contralor ciudadano y *accountability* permanente frente a las organizaciones sociales por parte del Gobierno nacional pero también a nivel local. Veamos ahora cuáles son las principales características del nuevo sistema de políticas sociales y de qué modo se articula con la estrategia de participación social. Para ello realizaremos una breve síntesis de los antecedentes inmediatos en materia de protección social para ir luego identificando sectorialmente los rasgos distintivos de la nueva política social venezolana.

## ANTECEDENTES

La etapa inmediatamente anterior a la asunción de la presidencia de Hugo Chávez estuvo signada por la influencia del neoliberalismo y sus principales postulados. “En Venezuela, el modelo neoliberal ortodoxo comienza aplicarse a partir del año 1989, en la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez, con el ‘gran viraje’. Posteriormente se atraviesa una corta etapa de indefinición entre los años 1994-1996 en la segunda presidencia de Rafael Caldera, aun cuando mantiene la estrategia social que acompañó al gobierno anterior, culminando esta etapa con

la implantación de la Agenda Venezuela, segunda experiencia de ajuste estructural de tipo ortodoxo en el país” (Mujica y Rincón, 2006).

Las políticas sociales durante la década de los noventa se caracterizaron por ser focalizadas y casi exclusivamente asistenciales —aunque se mantuvieron algunos rasgos del universalismo consagrado en períodos anteriores—, compensatorias para mitigar los efectos de los ajustes macroeconómicos y transitorias en la medida que se esperaba que la pronta recuperación económica tuviera efectos positivos en la generación de las condiciones para la incorporación de los desempleados al mercado laboral y mejoraran los ingresos de la población en general. Nada de ello ocurrió y así como el *caracazo* de 1989 preanunció la debilidad del modelo, los conflictos sociales, la degradación de la calidad de vida de las grandes mayorías y el colapso de un sistema de partidos que había sido fruto del Acuerdo de Punto Fijo de 1958 empujaron al triunfo electoral de Hugo Chávez.

La consolidación de un Estado burocratizado a partir de unas estructuras verticales y separadas (D’Elía, 2002a) también contribuyó a la pérdida de legitimidad del sistema, que evidenció importantes déficits en cuanto al nivel del gasto público social, que no llegaba ni al 8 % del PBI, y a la tasa de pobreza, que alcanzaba al inicio de los años noventa al 59 % de la población. Asimismo las reformas institucionales introducidas a partir de 1989 para mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión pública y para abrir ámbitos de participación social, no tuvieron impactos positivos. En efecto, la descentralización político-administrativa que generaría nuevos esquemas de negociación por la asignación de recursos no daría los resultados esperados; la abstención en las primeras elecciones municipales fue superior al 55 % y marcó una tendencia que se reforzaría años más tarde. En 1998, año en que triunfó en las urnas la candidatura de Hugo Chávez, un *outsider* de la política venezolana, el desempleo se ubicaba en el 11 %, la informalización del mercado de trabajo llegaba al 49 % y el gasto público social estaba en el orden del 8 %. El bienestar de la mayoría de la ciudadanía se deterioraba, se intensificaba la exclusión social y se acentuaba la fisiónomía de las políticas sociales focalizadas y compensatorias. Tal era el panorama en que se encontraba Venezuela y que vio modificadas sus principales estructuras con el inicio de un proceso de transformaciones radicales y profundas acaecidas al impulso y gracias al fuerte liderazgo del presidente Chávez.

Esbozamos a continuación los cuatro momentos o períodos que a grandes rasgos identifican algunos autores en la historia reciente del diseño e implementación de políticas sociales venezolanas (Mujica y Rincón, 2006).

**A) PRIMER MOMENTO: 1999, DEL NEOLIBERALISMO ABIERTO AL AJUSTE SILENCIOSO**

“Este modelo es planteado como una opción tercerista, que se resume en la frase ‘tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario’ (MVR, 1998). En este marco es definido como humanista, autogestionario y competitivo lo que, aunado a la complementariedad antes señalada, permitiría la construcción de una sociedad equitativa, justa y próspera (MVR, 1998; MPD, 2000a). Esta concepción teórico-filosófica del modelo de desarrollo —y por consiguiente del Estado y del mercado— se aleja y separa de la concepción que sobre este tiene y pregona el pensamiento neoliberal (Ochoa y Chirinos, 1999; Mujica, 2002). Pese a postular el carácter integral y de promoción de capacidades ciudadanas emancipadoras, durante esta primera etapa prevalecieron los programas focalizados y compensatorios, expresados en el mantenimiento de nueve de los catorce que ya estaban operando en el marco de la Agenda Venezuela (ibídem). Sin embargo, en esta etapa se formula el Proyecto Bolívar con el protagonismo militar en su ejecución, es decir, a manera de un plan de emergencia, debido a las condiciones paupérrimas en que se hallaba la mayor parte de la población”.

**B) SEGUNDO MOMENTO: 2000-2001**

“Este segundo momento lo podríamos catalogar de definiciones filosóficas y normativo-programáticas, en el sentido de que se buscan delimitar, desde el punto de vista teórico y estratégico, los principios que orientarían la acción gubernamental en el campo económico-social. Estos principios son recogidos en varios documentos, no pocas veces contradictorios, tanto entre sí como entre su contenido y la praxis de la política.

Está guiado por el ‘Programa de Gobierno: La propuesta de Hugo Chávez para continuar la revolución’ (MPD, 2000a), ‘Programa económico año 2000’ (MPD, 2000b), el ‘Programa económico 2001’ (MPD, 2001b) y las ‘Líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación 2001-2007’ (MPD, 2001a), en primera instancia, y complementados por ‘La revolución social de la V República: la política social de Venezuela’ (MSDS, 2000) y abarca el periodo de enero de 2000 a diciembre de 2001. En este marco las políticas sociales se orientan según algunos criterios y principios refundacionales: integración social, corresponsabilidad, cohesión social, participación social, ciudadanía, progresividad, intersectorialidad, familia en tanto centro de atención, desarrollo humano integral. No obstante, aún en esa etapa coexisten intervenciones estatales de corte compensatorio y con una estructura ministerial que tradicionalmente tuvo enormes dificultades y limitaciones para aplicar políticas de modo eficaz y acorde a las reales necesidades de la población, con ensayos innovadores y de intencionalidad transformadora de los formatos históricos.

**C) TERCER MOMENTO: 2002**

“Tres documentos guían este período: ‘Medidas en materia fiscal, cambiaria y productiva’ (MPD, 2002a), ‘Se garantiza la inversión social y se incentiva la producción’ (MPD, 2002b), que implicó establecer las prioridades en materia de infraestructura y servicios sociales: en seguridad alimentaria, atención integral a través de Hogares y Multihogares de Cuidados Diarios, provisión de uniformes escolares, asistencia sanitaria para niños entre 0 y 14 años, protección a la infancia, sistema de becas, infraestructura y equipamientos sociales públicos...; para julio de 2002, el MSDS diseña el Plan Estratégico Social 2001-2007 (PES). El plan se articula en torno de tres ejes conceptuales que buscan romper con las prácticas tradicionales en los servicios sociales, a saber: universalidad con equidad versus pobreza y focalización; brechas por inequidad *versus* déficit de atención; transectorialidad *versus* sectorialización (MSDS, 2002)”.

**D) CUARTO MOMENTO: 2003-2004**

“Se aspira revertir las consecuencias del paro empresarial y petrolero con una estrategia de diversificación productiva con inclusión social basada en tres impulsores clave: la inversión pública, la inversión privada y las misiones sociales, estas últimas como expresión de una política social más estructural, dirigida a la inclusión de grandes masas de pobres a las actividades productivas (Giordani, 2004).

En este sentido, las misiones se convierten en el centro de lo que será la política social del Gobierno. No queremos decir con esto que se abandonan los otros programas y, con ellos, las instituciones que los impulsan —por ejemplo el FUS y el PB-2000—; lo que percibimos es que se mantienen en bajo perfil, dándoles el Gobierno prioridad a las acciones organizadas alrededor de aquellas. Más allá de estas consideraciones, es necesario reconocer que las mismas apuntan más a tratar de resolver el problema de la exclusión, básicamente las relacionadas con los aspectos educativos, de empleo y salud, aun cuando no se sabe a ciencia cierta qué son en realidad, si programas permanentes o proyectos transitorios. Se puede percibir que con las misiones se intenta levantar una institucionalidad paralela que trata de esquivar la pesada carga burocrática del Estado; el ejemplo más palpable es la Misión Identidad, que prácticamente echa a un lado a la Oficina Nacional de Identificación y Extranjería” (Mujica y Rincón, 2006).

**E) QUINTO MOMENTO: 2004-2010, EXPANSIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LAS TENDENCIAS SOCIALES**

Finalmente nosotros agregamos un quinto momento, el que se inició entonces desde el 2004 y hasta el 2010, etapa signada por la multiplicación

y expansión masiva de las misiones y la cosecha de los impactos sociales en la atención de la salud, la educación y el desarrollo de emprendimientos socioprodutivos de carácter asociativo. Y aun cuando las reformas de la seguridad social no están siquiera consolidadas, resultan plausibles los logros en el aumento de la cobertura de la seguridad y protección social, la mejora de la gestión pública, la descentralización política y la participación activa de la ciudadanía. Todo ello indica que efectivamente el salto cualitativo y cuantitativo en el campo social se ha galvanizado en este período, tornando irreversibles las principales transformaciones y consolidados los logros en el abatimiento de la pobreza y la indigencia, la casi eliminación del analfabetismo y el incremento de los años de escolaridad media de la población más joven.

A continuación reseñaremos brevemente los perfiles y la reconfiguración de las políticas sociales sectoriales a partir del año 2000 y particularmente referidas a la educación, trabajo y seguridad social, salud y abordaje de la pobreza y la exclusión social. Retomando la historia reseñada de apenas una década del actual proceso de reformas recordamos que durante el primer año, es decir en 1999, se ejecutó el Plan Bolívar 2000, el que puede asimilarse a un verdadero plan de emergencia o de atención de las urgencias en materia de vivienda, infraestructuras básicas, salud, entre otras necesidades sociales, que implicó la participación activa del Ejército como apoyatura primaria. A partir del año siguiente comenzó el rediseño del conjunto de las reformas sociales que habrían de pautar la trayectoria posterior de las políticas sociales, prefigurando en nuevo modelo de protección social en Venezuela. “Entre noviembre del 2000 y noviembre del 2001 se presentan 49 leyes, llamadas habilitantes, como las de Tierras y Desarrollo Agrario, Hidrocarburos, Pesca y Acuicultura, Microfinanzas, Seguridad Social... Estas leyes van dejando clara la orientación social de las políticas públicas del gobierno de Hugo Chávez” (Ríos, 2004).

## **SALUD**

Desde el nacimiento del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social en 1936 y en un contexto de expansión económica por efecto de los precios internacionales favorables al petróleo, se inició la institucionalización de un sistema de salud fuertemente centralizado con la pretensión de una cobertura nacional. “En 1987 el Congreso Nacional aprueba la Ley del Sistema Nacional de Salud, según la cual se establecía un período de diez años para la integración de las principales instituciones de salud del país entre otras reformas [...]” (González, 2001).

Sin embargo, es a partir de 1989 que se promueve por el contrario un proceso de descentralización con el propósito de resolver los graves problemas que enfrentaba el sistema de atención sanitaria por la exce-

siva burocratización, las prácticas clientelares y la ineficiencia de las prestaciones. Más allá de la transferencia de competencias y recursos a los niveles locales y regionales, las reformas en aquella dirección no tuvieron el éxito deseado y hundieron al sistema de salud en una profunda crisis que lo convertiría en un conjunto de servicios duales que marcaron las inequidades en tanto se trataba de consolidar un modelo supuestamente universalista. La proliferación de clínicas y hospitales privados agudizaron las diferencias entre los segmentos sociales con mayor capacidad económica y la mercantilización de la salud como efecto inevitable.

El año 1999 marcaría un hito trascendente en el cambio radical tanto de la conceptualización de la salud como derecho fundamental como desde el punto de vista estratégico y sus correlatos operativos. De acuerdo con lo establecido por la nueva Constitución, “el Estado creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad. El sistema público nacional de salud dará prioridad a la promoción de la salud y a la prevención de las enfermedades, garantizando tratamiento oportuno y rehabilitación de calidad”. Asimismo plantea que: “los bienes y servicios públicos de salud son propiedad del Estado y no podrán ser privatizados. La comunidad organizada tiene el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de la política específica en las instituciones públicas de salud [...]. El Estado regulará las instituciones públicas y privadas de salud” (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999).

Se suma y se sustituye parcialmente el esquema anterior de atención de salud con la implantación de la Misión Barrio Adentro, en la que predomina fundamentalmente el enfoque de prevención, promoción y educación en los barrios más carenciados de las principales ciudades venezolanas, el que se adapta a las regiones rurales con dispositivos especiales. Se inició formalmente en el año 2003 habiendo pasado por una primera etapa de ensayo y experimentación (de abril a agosto) para expandirse mediante la multiplicación de *consultorios populares* en los cuales tuvieron un papel fundamental los médicos cubanos. En la primera fase se desarrolló el primer nivel de atención sanitaria, con un sistema de emergencia durante las 24 horas, más una atención ambulatoria de unas 12 horas de cobertura. En la segunda fase, en el año 2005, se procedió a implementar el segundo nivel con la ampliación de los consultorios y clínicas populares, a lo que agregaron los comités de salud como ámbitos institucionalizados de participación comunitaria.

La nueva estructura del sistema público nacional de salud está hoy constituida por el conjunto de entidades y organizaciones de asistencia reguladas por el Ministerio del Poder Popular para la Salud (órgano rector y de control). Orientada por los postulados y principios emanados de los convenios y acuerdos internacionales suscritos por la OMS, se sustenta en tres niveles básicos. Por un lado, el primer nivel, de atención primaria de salud, caracterizado por la prevención, la educación y los servicios ambulatorios de emergencia a través de una extensa red de policlínicos comunitarios articulados con las redes regionales o municipales. Las apoyaturas en este nivel cuentan con los centros de diagnóstico integral y los centros de rehabilitación integral. Por otro lado, el segundo nivel, que refiere a las modalidades ambulatorias de mayor complejidad y a la atención hospitalaria de especialidades básicas (medicina interna, pediatría, ginecología, cirugía, anestesiología y diagnósticos y tratamientos complementarios). El correlato operativo se sustenta en las clínicas populares, y cuenta con el apoyo de los centros de diagnóstico de alta tecnología (CAT), también coordinados a nivel regional. Finalmente, el tercer nivel, de mayor complejidad, considera la consulta ambulatoria, internaciones y tratamientos de alta especialización que requieren dispositivos y tecnologías médicas más sofisticadas, con los hospitales del pueblo como unidades operativas.

Cabe subrayar que las reformas introducidas al sistema de salud también hacen hincapié en la descentralización de los servicios de atención, para asegurar por proximidad geográfica el acceso de los segmentos sociales con mayores dificultades y por tanto garantizar la universalidad de las prestaciones sanitarias. La participación de usuarios en la cogestión de los servicios y el control de la calidad descansa en buena medida en los consejos locales de planificación pública y muy particularmente en los comités de salud, en tanto estos son los ámbitos comunitarios de base. Para el desarrollo e implementación de este sistema integral de salud el gobierno venezolano había recibido —hasta el año 2007— la colaboración de más de 25.000 médicos y diversos técnicos de la salud cubanos, que trabajaron junto a unos 11.000 médicos nacionales, en paralelo a la formación de nuevos y jóvenes profesionales en medicina general integral que fueron incorporándose de manera progresiva a la Misión Barrio Adentro.

## **EDUCACIÓN**

El análisis de María Bethencourt (2007), publicado en la *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, resulta bien ilustrativo del actual panorama de las transformaciones y reorientaciones en materia de políticas educativas.

“Desde una perspectiva cronológica, el proceso de producción de las bases teóricas del sistema educativo se ha desarrollado en tres

etapas: del año 2000 al año 2002 los debates del modelo educativo estuvieron circunscritos a grupos de educadores y asesores cuyas propuestas no lograron trascender más allá de los ámbitos ministeriales; a partir del golpe de Estado del año 2002, y hasta el año 2006, surgen con fuerza los nuevos planteamientos educativos, comienzan las transformaciones curriculares en la Educación Inicial y en la Educación Media Diversificada y se formula un Proyecto de Ley de Educación que haga viable los cambios; finalmente, desde el año 2006 hasta la fecha, el Sistema Educativo Bolivariano queda totalmente definido en cuanto a su estructura y contenidos curriculares en todos sus niveles, iniciándose la divulgación del nuevo modelo entre los docentes. En este sentido, a diferencia de lo que venía ocurriendo en años anteriores (2000-2005), cuando la formación docente estuvo centrada en procesos de adquisición de la lectura, escritura, pensamiento lógico y enseñanza de las TIC, en 2006 cerca de 60.000 docentes de todo el Sistema fueron formados en los principios de la Educación Bolivariana, centenares participaron en diversos talleres pedagógicos y varios miles asistieron a programas de especialización docente realizados en Cuba (MPPE, 2006: 7-12). Del mismo modo, para el inicio del año escolar 2006-2007, se tenía prevista la realización de 300 horas de formación dirigidas a todos los docentes del nuevo Sistema Educativo Bolivariano, desarrolladas durante los días sábados o en jornadas extraescolares” (Bethencourt, 2007).

“Todo ello ha supuesto una transformación en la organización de los niveles y modalidades del sistema educativo prefigurado en la Ley Orgánica de Educación de 1983, retomándose las nociones de Educación Primaria (de 6 a 11 años de edad y con 6 años de estudio) y Educación Secundaria (de 11 a 19 años de edad) pudiéndose realizar esta última tanto en Liceos Bolivarianos (con 5 años de estudio) como en Escuelas Técnicas Robinsonianas y Zamoranas (con 6 años de estudio); además se contempla la Educación Inicial (de 0 a 6 años), la Educación Especial, la Educación de Jóvenes, Adultos y Adultas y la Educación Intercultural Bilingüe, que ha de implementarse en contextos indígenas y en donde exista una marcada diversidad cultural” (cf. Ministerio del Poder Popular para la Educación, 2007).

Asimismo y tal como ocurriera en el campo de la salud, las intervenciones públicas innovadoras y las nuevas orientaciones se plasmaron en los formatos de las misiones, que constituyeron una suerte de *by pass* a las estructuras tradicional e históricamente instituidas como oferta pública de enseñanza. El Gobierno se propuso intervenir en los tres niveles y simultáneamente instrumentar una estrategia de alfabetización masiva para quienes nunca habían tenido la oportunidad de aprender a leer y escribir. Habida cuenta del porcentaje muy grande de población analfabeta, la campaña organizada con el apoyo cubano

desde la metodología conocida como Yo Sí Puedo y con la provisión de los docentes que directamente participaron en su ejecución, puede afirmarse que los resultados fueron netamente exitosos y emblemáticos.

En efecto, más de un millón y medio de venezolanos pasaron por la Misión Robinson desde el año 2003, habilitándolos para la prosecución de la primera y segunda etapa de educación básica; para lo cual se contó con más 100.000 facilitadores y unos setenta pedagogos cubanos que asesoraron durante todo el proceso a las autoridades responsables de su aplicación.

La incapacidad de las instituciones preestablecidas quedó en evidencia, y fue muy significativa no solo la cobertura masiva de la Misión Robinson sino la peculiaridad y eficacia de los métodos desplegados, que interpelaron las prácticas pedagógicas en aula más tradicionales. En el año 2006 el gobierno declaró a Venezuela territorio libre de analfabetismo, en función de haber obtenido las metas dispuestas originalmente y más allá de la polémica generada a partir de esta declaración (en tanto algunos han cuestionado la calidad de la educación), lo cierto es que aproximadamente un diez por ciento de la población consiguió recuperar o adquirir las herramientas más elementales que cualquier ciudadano necesita para el ejercicio de sus derechos.

Simultáneamente se reformularon los planes de la educación primaria y secundaria, reforzando el carácter de universales a través del sistema público de enseñanza. Por su parte, la Misión Ribas tenía el propósito de incluir a la mayor cantidad de adultos al sistema de educación formal básica diversificada, a fin de que pudieran finalizar el ciclo completo de bachillerato. Se inició en octubre de 2003 con más de 620.000 venezolanos, de los cuales la mayoría lograron la titulación secundaria al cabo de los dos años (según cifras oficiales se graduaron a diciembre de 2008 más de 500.000 bachilleres). El aumento de la cobertura de la educación media fue acompañado por la eliminación del cobro de matrícula en el sistema público obligatorio y la expansión de la educación inicial a través de la Misión Simoncito. De manera complementaria se instaló el Plan Nacional de Lectura en tanto mecanismo de fomento y distribución masiva de libros a las bibliotecas familiares. A nivel universitario se dispuso también en aquel año la ejecución de la Misión Sucre, consistente en la instalación de más de 6.000 aulas para los bachilleres egresados del ciclo de educación media y más de 150.000 becas de estudio, con el objetivo de integrarlos al Programa de Iniciación Universitaria y en consecuencia levantar los obstáculos existentes para que numerosos estudiantes de los sectores sociales más desfavorecidos accedieran al nivel terciario, sobre todo a las universidades públicas, entre ellas la Universidad Bolivariana.

En términos generales se ha incrementado y estabilizado la matriculación de manera considerable en los niveles de educación inicial, escolar y secundaria, con una participación significativa del Estado, no solo por efecto de la expansión de la cobertura de la educación pública (más escuelas y liceos, más docentes), sino porque además ha subsidiado buena parte de la educación privada por medio de las becas otorgadas a los estudiantes de bajos recursos. El impacto de las misiones educativas guarda relación con la estrecha colaboración de los expertos cubanos y la participación activa de miles de militantes políticos del chavismo que han resultado ser una pieza clave para el éxito de las sucesivas ediciones desde el año 2003 a la fecha. Se agrega además la modificación del sistema de evaluación de aprendizajes introducido en el esquema educativo institucionalizado, que expresa un interés por la dimensión cualitativa y los vectores que inciden en el proceso pedagógico vinculado a los contextos familiares, comunitarios, económicos y psicológicos que influyen en los rendimientos escolares. Finalmente es importante señalar que se promueve la participación de los estudiantes y sus familias entendidas como parte de una comunidad educativa.

## **TRABAJO**

La tasa de desempleo descendió al cabo de diez años a menos del 7 %, en parte debido a la puesta en marcha de la Misión Vuelvan Caras que tenía como objetivo la generación de proyectos productivos a la vez que promover el desarrollo sociocultural de los participantes. “En materia de empleo está la Misión Vuelvan Caras, cuyo objetivo es incorporar a las actividades productivas a los participantes de las misiones educativas que se encuentran en situación de desempleo. Muy unida a esta misión, se encuentra la Misión Piar, que trata de consolidar y hacer sustentables y sostenibles las comunidades de pequeños mineros para el aprovechamiento racional y organizado de los recursos” (Mujica y Rincón, 2006). La Misión Vuelvan Caras alcanzó a 1.200.000 desempleados de larga duración o provenientes de los segmentos más vulnerables e históricamente excluidos del mercado formal de trabajo con capacitación técnica y becas (transferencias monetarias) para facilitar la inserción laboral en plazos que van de seis meses hasta dos años.

Cuadro 3. Evolución de la tasa de desempleo 2004-2008

Año	2004		2005		2006		2007		2008	
Mes	%	Total								
Enero	19,1	2.317.878	15,5	1.844.470	12,9	1.583.968	11,1	1.336.666	10,2	1.248.936
Febrero	17,1	2.066.306	14	1.674.628	10,7	1.273.994	10,9	1.322.222	7,6	938.944
Marzo	15,6	1.872.763	13,5	1.611.037	10,1	1.224.667	9,5	1.160.145	7,6	952.771
Abril	16,3	1.972.420	12,1	1.450.732	10,2	1.246.778	8,8	1.101.078	7,9	1.000.692
Mayo	15,8	1.885.563	12,6	1.463.449	10,2	1.213.947	8	973.375	7	887.718
Junio	15,5	1.862.004	11,8	1.387.494	9,7	1.164.212	8,3	1.026.561	7,6	960.515
Julio	15,3	1.844.182	12,6	1.509.478	9,6	1.181.981	8,8	1.094.230	7,2	900.805
Agosto	14,2	1.704.704	12,1	1.468.698	10,5	1.288.627	8,6	1.069.216	7,1	894.719
Septiembre	14,5	1.774.722	11,5	1.395.740	9,5	1.175.308	8,3	1.035.831	7,2	928.003
Octubre	13,7	1.661.785	11,4	1.398.677	8,9	1.113.259	7,2	915.936	6,7	855.405
Noviembre	12,8	1.522.314	10,9	1.313.692	8,8	1.070.158	6,3	790.578		
Diciembre	10,9	1.337.800	8,9	1.071.304	8,4	1.038.779	6,2	774.463		

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Asimismo, la política de promoción e incentivo de la economía social y solidaria ha contribuido a expandir el empleo formal a través de la conformación de aproximadamente 50.000 cooperativas de trabajo en sectores de actividad industrial y de servicios. El fomento de la asociatividad y aglutinamiento a través de federaciones y organizaciones solidarias, la demanda del Estado de bienes y servicios, estímulo al desarrollo tecnológico y provisión de financiamiento con líneas de microcréditos blandos (Banco de la Mujer, Bandes, Banco del Pueblo Soberano), el aumento de la demanda del mercado interno y articulación con la Misión Mercal han sido factores preponderantes para explicar otro porcentaje significativo de la tasa de empleo. En el cuadro 3 notamos que el descenso del desempleo fue de más de diez puntos porcentuales, que coincide con la mejora de *performance* de la industria petrolera pero, junto con ella, con la instrumentación de las misiones y la aplicación de medidas dirigidas especialmente a los sectores volcados al mercado interno y al desarrollo de unidades productivas de mediano y pequeño porte.

Entre las misiones también deben destacarse la Misión Zamora, que ha implicado la entrega de tierras a los campesinos, acompañada de asistencia tecnológica y capacitación específica en el manejo de los cultivos o de la cría de animales, con el doble objetivo de generar empleo y asegurar la oferta alimentaria. Esta es otra de las misiones

que encastra en la estrategia de desarrollo endógeno. También nos referimos nuevamente a la Misión Mercal, la que apunta al desarrollo de mercados locales de acceso a la población de bajos ingresos a través de más de dos mil bocas de abastecimiento y venta de bienes de consumo básicos (alimentos, bebidas, medicamentos, etc.), en todo el territorio venezolano. Finalmente dos misiones operan en campos específicos. La Misión Miranda está focalizada en reservistas del Ejército en situación de desempleo, que reciben un salario mínimo de sobrevivencia y formación más crédito para estimular la creación de cooperativas de producción y trabajo. La Misión Piar pretende apoyar al sector de la pequeña minería y contribuir a la mejora de la calidad de vida de unos 78.000 obreros a través de acciones vinculadas a la vivienda, la asistencia social y la recuperación ambiental de zonas degradadas.

**Cuadro 4. Población ocupada en el sector formal  
(1º semestre 2003-2º semestre 2007)**

<b>Semestre, año</b>	<b>Formal (%)</b>	<b>Informal (%)</b>
<b>1º semestre 2003</b>	47,6	52,4
<b>2º semestre 2003</b>	47,3	52,7
<b>1º semestre 2004</b>	49,1	50,9
<b>2º semestre 2004</b>	51,1	48,9
<b>1º semestre 2005</b>	52,2	47,8
<b>2º semestre 2005</b>	53,3	46,7
<b>1º semestre 2006</b>	54,3	45,7
<b>2º semestre 2006</b>	54,7	45,3
<b>1º semestre 2007</b>	56,1	43,9
<b>2º semestre 2007</b>	55,9	44,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

## **SEGURIDAD SOCIAL**

El sistema de seguridad social en Venezuela comienza a implantarse en la década de 1940, en particular con la creación del Instituto Central de Seguros Sociales, que a la postre se denominaría Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), sobre los fundamentos del modelo bismarckiano; vale decir que se trataba de un régimen apoyado en el sector formal de la economía con la participación de los tres actores básicos: Estado, trabajadores y empresarios. “De una población total de

28.873.000 personas en 2010, un 78 % de los 5.375.000 activos formales cotizan al Sistema de Seguridad Social y un 19 % de las personas del sector llamado informal también lo hacen. Si se considera solamente el subsistema de pensiones, se observa que en 2010 hay unos 681.000 ancianos (27 %) mayores de 60 años que están cobrando su pensión de vejez o sea que cada pensionado está sustentado por 8 activos. Si todos los ancianos de 60 y más, o sea 2.524.000 personas, cobraran su pensión de vejez, la relación sería de un pensionado por dos activos. Estos cálculos elementales demuestran que el sistema completo de la seguridad social necesita un financiamiento público masivo, teniendo en cuenta que el subsistema de pensiones es tan solo uno de los cinco que deberían existir” (El Universal, 2010). Por otro lado, estos datos se enmarcan en una tendencia de creciente formalización del mercado laboral, si tomamos nota de que 2010 cerraba con un porcentaje de 55,7 % y un 44,3% correspondiente al sector informal respecto del total de la población económicamente activa (INE, 2013).

Sin embargo, en una economía altamente informalizada, muchos eran los trabajadores no cotizantes y por tanto tampoco eran beneficiarios de las prestaciones que otorga el sistema de seguridad social. A impulso de las corporaciones y por efecto de los grupos de interés y de negociaciones sucesivas para la obtención de beneficios socioeconómicos, se fue configurando históricamente una estructura desigual de reparto de la renta. Un conjunto poco articulado y fragmentado de instituciones, prestaciones y coberturas que fueron respondiendo a las demandas sociales agregadas: tal era la fisonomía de la seguridad social a fines del siglo pasado.

Por otro lado, los regímenes paralelos de jubilaciones y pensiones han dado muestras de agotamiento por una relación activo-pasivo cada vez más comprometedor y de costos muy altos, que aparentemente no cumplen con el supuesto de complementariedad de los seguros sociales (Méndez, 2008).

La nueva Ley de Seguridad Social del año 2002 estableció algunos cambios en la estructura de las prestaciones creando una pensión básica y universal para los adultos mayores de 65 años. No obstante ello, y aun tratándose de un conjunto normativo de avanzada, su implementación ha sido largamente demorada, mientras paralelamente se desplegaron programas de atención de los sectores sociales más desfavorecidos a través de una diversidad de misiones que se colocaron al costado de la institucionalidad consolidada.

Los ensayos de reforma de la seguridad social experimentados en los años 1989 y luego en 1997-1998 (Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social), que intentaron constituirse en respuestas estructurales a las crisis de sustentabilidad financiera e ineficiencias del sistema,

fueron condenados al fracaso sin poder aplicarse casi ninguna de las normas y cambios introducidos en aquellos años. Más adelante en el tiempo, la nueva reforma del *chavismo* (LOSSS del 2002), que auguraba un importante giro en la concepción de la seguridad social apoyada en los pilares de universalidad, solidaridad e integralidad, tampoco pudo aplicarse aun cuando fue promulgada por el Legislativo. A posteriori, el presidente Hugo Chávez dictó un decreto con fuerza y rango de ley (Ley del Seguro Social, julio 2008), que reformó y modificó parcialmente la ley anterior. En el marco de la ley del 2002 se fueron generando o reformulando un conjunto de subsistemas integrados, garantizando la cobertura de varias contingencias y riesgos en el ciclo vital de los ciudadanos y de los trabajadores: subsistema de pensiones, subsistema de salud, subsistema de paro forzoso y capacitación laboral, subsistema de vivienda y política habitacional, subsistema de recreación.

### **VULNERABILIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL**

La atención de las situaciones de pobreza y vulnerabilidad remiten inevitablemente al sistema de la seguridad social y a la implementación de las misiones ya descritas en los capítulos precedentes; así pues, las prestaciones asociadas a la invalidez o discapacidad, la consideración de las múltiples contingencias de la población trabajadora (maternidad, desempleo, enfermedad, incapacidad temporal, entre otras) y no trabajadora son incluidas bajo las formas de prestaciones no contributivas. Entre los múltiples servicios sociales, bienes y prestaciones puede consignarse que las misiones han logrado garantizar satisfactorios mínimos para un conjunto amplio de la población más vulnerable y en situación de pobreza. Entre los proyectos de mayor impacto social mencionamos: Proyecto de Seguridad Alimentaria, Programa Alimentario Escolar y Comedores Comunitarios; Programa de Hogares y Multihogares de Cuidado Diario; Atención Integral a la Salud; a mujeres embarazadas; a las comunidades indígenas; Plan de Becas; proyectos de infraestructura social con inversiones en infraestructuras educativas, de salud, vivienda y urbanismo, deporte y cultura. En tanto que la simple enumeración de las misiones ilustra la magnitud y alcance masivo: Vuelvan Caras, Mercal, Barrio Adentro, Che Guevara I y II, Zamora, Simoncito.

### **URUGUAY**

#### **PERÍODO 2005-2010: PRIMER GOBIERNO DE IZQUIERDA (TABARÉ VÁZQUEZ), Y SEGUNDO GOBIERNO (JOSÉ MUJICA) EN CURSO**

Durante los años noventa, las Administraciones de los partidos Nacional y Colorado dispusieron varias medidas, ajustes fiscales y aplicaron el recetario neoliberal, aun cuando no fue posible un total despliegue de todo el set de recomendaciones inspiradas en el consenso de Wash-

ington, en gran parte por la resistencia de los movimientos sociales que lograron frenar el proyecto hegemónico de la derecha vernácula. De todos modos, el saldo final dio como resultado la pérdida de más de 90.000 puestos de trabajo, la mayoría en la industria manufacturera, la precarización del empleo, la inestabilidad y la desregulación del mercado de empleo. El Estado social hubo de replegarse para dar paso al surgimiento de programas focalizados, a modo de *by pass* a las estructuras institucionales y con un financiamiento proveniente de los organismos multilaterales de crédito.

La crisis económica y financiera del año 2002 impactó negativamente en todos los grupos sociales en Uruguay, acentuando las desigualdades y agravando las condiciones de vida de un porcentaje importante de la población. La pobreza se ubicaba en el año 2005, en que asumía el gobierno de Tabaré Vázquez, en un 33 % de los hogares, en tanto que la tasa de desempleo trepaba a casi el 14 % de la población económicamente activa.

Las respuestas del gobierno del Frente Amplio (coalición de izquierdas fundada en 1971) ante la situación fueron inmediatas: declaración de emergencia social y concomitantemente la implementación del Plan de Atención Nacional ante la Emergencia Social (PANES), simultáneamente con la creación del Ministerio de Desarrollo Social, organismo dedicado en su primera etapa a la puesta en marcha de los siete componentes iniciales del PANES. Dichos componentes respondieron a diversas problemáticas, sobre todo de los grupos sociales más afectados por la acumulación de vulnerabilidades; por un lado ante las privaciones materiales y por otro por la ausencia de oportunidades y la dificultad severa de acceso al conjunto de los beneficios que comportan las sociedades modernas. Así, se implementó la tarjeta alimentaria, que sirvió para asegurar la provisión de alimentos básicos para los hogares en situación de extrema pobreza con una asignación de recursos económicos destinados al acceso a una red de comercios barriales adheridos al Plan. Por otra parte se instituyó el Ingreso Ciudadano, que alcanzó a más de 120.000 hogares, a modo de transferencia condicionada de renta. Además se instrumentaron programas de educación para escuelas de contexto crítico; de salud con énfasis en la atención primaria; de realfabetización de adultos; de hábitat y vivienda; de atención de las personas en situación de calle (PAST); un programa de trabajo promovido con la intención de procurar la reinserción al mercado de empleo de los desocupados de larga duración, denominado Trabajo por Uruguay, y por último un programa de inclusión social denominado Rutas de Salida, como complemento del Ingreso Ciudadano. Durante la etapa final del PANES (el cual desde un principio fue planteado con plazo de finalización prefijado) se procedió a diseñar el Plan de Equidad, con el

objetivo de reconfigurar el sistema de protección social en su conjunto. A partir del abordaje más integral del conjunto de dispositivos preexistentes en la arquitectura histórica del Estado se procedió a inaugurar un proceso de reformas sociales tales como la modificación parcial del régimen de asignaciones familiares (que databa de la década de 1940), la implementación del nuevo sistema de salud y el incremento del gasto público destinado a la educación con cambios en la ingeniería institucional. El Plan de Equidad incluía además la reforma tributaria con la instauración del impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF), fundamentado en la estrategia redistributiva paralela a la renovación de la red de asistencia social y la incorporación de varias leyes en el orden laboral y en el sistema de la seguridad social.

En consecuencia, el actual sistema de protección social es sostenido por dos pilares básicos: la red de asistencia pública (polo no contributivo) y el subsistema de seguridad social (polo contributivo). Con una cobertura muy amplia de este último, la red de asistencia social se transformó y consolidó a partir de la implementación del Plan de Equidad, que se propuso alcanzar al cien por ciento de la población en situación de pobreza a través de algunas reformas sociales de carácter permanente que incluían la introducción de importantes modificaciones al régimen de asignaciones familiares, así como la generación de nuevas prestaciones no contributivas para los adultos mayores de 65 años en situación de extrema pobreza. En el marco de las reformas sociales más estructurales debe mencionarse la creación del FONASA (Fondo Nacional de Salud), que vertebra el nuevo sistema integrado de salud con cobertura universal. La ampliación del nuevo régimen de asignaciones familiares a todos los menores de 18 años provenientes de hogares en situación de pobreza ilustra la intencionalidad de universalizar el sistema de protección a la infancia y la adolescencia; en cifras absolutas se registraron unos 400.000 menores de edad en el nuevo régimen.

## **SALUD**

Una de las principales reformas sociales implementadas durante la gestión del presidente Vázquez fue el Sistema Nacional Integrado de Salud, que modificó sustancialmente el esquema que había regido durante varias décadas. La tendencia a la universalidad de las prestaciones y del acceso a los servicios de asistencia a través de la creación de un Fondo Nacional de Salud (FONASA), nutrido por los aportes de trabajadores formales, empresarios y Estado permitió establecer un Seguro Nacional de Salud con cobertura masiva, actualmente cercana al 98 % del total de la población, sobre una estructura mixta que combina los servicios del mutualismo con los de la Administración

de Servicios de Salud del Estado (ASSE), renovada esta como ente descentralizado y autónomo.

“En base al diagnóstico precedente, el nuevo gobierno se propuso la creación de un Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) que tiene entre sus principales objetivos garantizar el acceso universal a la atención integral en salud a toda la población en niveles de accesibilidad y calidad homogéneas con justicia distributiva en la carga económica que el gasto en salud representa para cada ciudadano” (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2008).

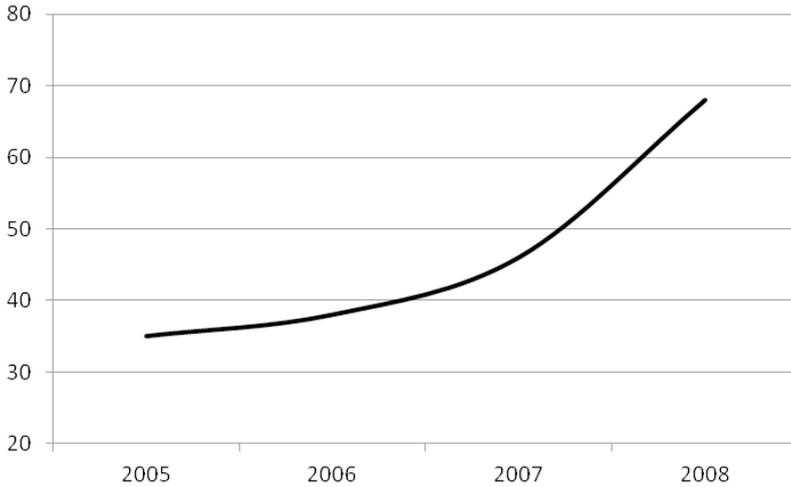
Tres cambios fundamentales fueron entonces los que marcaron la reforma del sistema de salud; en primer término, en el nivel del financiamiento la creación del Seguro Nacional de Salud (FONASA, usuarios y prestadoras de servicios); en segundo término, un cambio en el modelo de atención, prevaleciendo el primer nivel preventivo y de promoción de salud; y en tercer término, con relación a la gestión se introdujo un modelo con participación de todos los actores implicados. Desde la ingeniería institucional cabe mencionar la descentralización y separación de ASSE respecto a su organismo de origen; así, actualmente el Ministerio de Salud cumple el papel de rectoría, regulación y control, mientras que ASSE presta los servicios de atención hospitalaria, asistencia con policlínicas en convenios con los municipios y acuerdos de uso con las instituciones de asistencia médica colectiva (IAMC). Asimismo se constituyó por ley la Junta Nacional de Salud, cuya integración es multipartita con representación de trabajadores, usuarios y delegados del Poder Ejecutivo y de las prestadoras de servicios de salud.

Paralelamente y en el marco de la instrumentación del nuevo sistema de salud, se desarrollan actualmente diversos programas especialmente dirigidos a las poblaciones más vulnerables, como las mujeres embarazadas, los niños y niñas. Así también, la política de promoción de salud se manifiesta en estímulos a las mujeres para realizarse los controles preventivos (papanicolau y mamografía).

“Una de las inequidades más importantes del sistema previo a la reforma se reflejaba a través de las diferencias en el gasto por usuario entre ASSE y el promedio de las IAMC. En 2005, el gasto promedio en ASSE representaba aproximadamente el 35 % del vigente en las IAMC, mientras que esta relación en 2008 será casi un 70 %, mostrando la reducción de esta desigualdad” (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2008). Desde la perspectiva de los funcionarios —médicos, administrativos, enfermeras y auxiliares—, en el período 2005-2008 la masa salarial se incrementó un 65 %. A fines de 2008 hizo eclosión una crisis de envergadura que afectó a la mayor mutualista de asistencia colectiva (CASMU, con 250.000 afiliados), gestionada precisamente por el Sindicato Médico, que finalmente desembocó —en virtud de una salida

negociada— en una resolución que mantuvo sus servicios asistenciales, exigió una adaptación organizativa y jurídica al nuevo sistema vigente.

**Gráfico 2. Gasto promedio ASSE sobre gasto promedio IAMC**



Fuente: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, MIDES. Con datos del SINADI y ASSE.

Si efectivamente consideramos el nuevo Sistema Nacional Integrado de Salud como el emblema de las reformas sociales de última generación en Uruguay, aún resta mejorar aceleradamente la calidad de las prestaciones, tanto en las IAMC como y sobre todo en ASSE, a impulso de una migración de beneficiarios de esta última hacia las primeras, lo que evidentemente descomprimió la demanda favoreciendo una atención personalizada.

**Cuadro 5. Gasto promedio por usuario de ASSE**

Año	Gasto promedio
2005	281
2006	346
2007	472
2008	722

Fuente: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2008), con datos de ASSE.

También resaltamos algunas intervenciones emblemáticas como la campaña de salud bucal en todas las escuelas urbanas, el Programa “Nos tenemos que ver” en el marco de la Operación Milagros, con varios viajes a Cuba y finalmente con la instalación del Hospital de Ojos y el Centro de Atención Pre y Posoperatorio “Tarará Prado”, en acuerdo multipartito con el Banco de Previsión Social, el Ministerio de Salud Pública y la Organización de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONAJPU).

## **EDUCACIÓN**

Uruguay se ha caracterizado desde tempranas épocas por contar con una educación universal, laica y obligatoria de acuerdo con el modelo decimonónico promovido por el reformador José Pedro Varela, el cual fue durante décadas un factor aglutinante, integrador y motor de la movilidad social ascendente. La escuela primaria fue expansiva y abarcadora de todas las clases sociales y también lo fueron, aunque en menor medida, la educación secundaria y de formación tecnológica. En el último cuarto del siglo pasado se inició un proceso de deterioro de la calidad por cuanto se reduce la inversión en educación, y se introducen reformas a expensas de una participación de los principales protagonistas de la comunidad educativa, aun admitiendo algunos avances importantes en este campo.

La mayor parte de las escuelas pertenecen al sistema público, mientras se ha incrementado la cantidad de instituciones privadas en la educación media. Por otro lado, la educación superior sigue siendo mayoritariamente pública, centralizada en la Universidad de la República, que compite con cierta ventaja (por no cobrar matrícula ni mensualidades) con más de cinco universidades privadas.

Desde que se inició la administración Vázquez quedó claramente establecida la prioridad del gasto social dirigido a la educación. Así, en el presupuesto quinquenal y las sucesivas rendiciones de cuentas creció el gasto en educación pasando de USD 471 millones en 2005 a USD 1.440 millones en el final del período, lo que más que triplica la inversión en cinco años. Debe destacarse la universalización de la educación inicial de cuatro años a partir del 1.º de enero de 2009 y la expansión del nivel preescolar a través de la mayor oferta pública, a través el Plan CAIF (Centros de Atención de la Infancia y la Familia, con cobertura de 43.000 niños provenientes de hogares vulnerables) o por medio de los jardines de infantes del Consejo de Enseñanza Primaria (CEP-ANEP).

Cuadro 6. Cobertura de educación inicial y primaria

<b>Educación inicial</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Tasa bruta (3 a 5 años)</b>	75,1	75,7	81,9	84
<b>Tasa neta (3 a 5 años)</b>	70,6	70,4	73,5	75,4
<b>Tasa neta (4 a 5 años)</b>	82,3	83,9	84,5	86
<b>Montevideo</b>	82,9	85,8	84,3	85,8
<b>Interior urbano</b>	81,8	82,5	84,6	86,1
<b>Hombre</b>	81,4	83	84,5	85,8
<b>Mujer</b>	83,3	84,8	84,5	86,1

<b>Educación primaria</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Tasa bruta</b>	109,8	108,6	111,5	110,7
<b>Tasa neta</b>	95,7	95,5	95,3	95,2
<b>Montevideo</b>	95,9	94,8	95,7	95,1
<b>Interior urbano</b>	95,4	96,1	95	95,3
<b>Hombre</b>	95,9	95,5	95,4	95,1
<b>Mujer</b>	95,4	95,5	95,2	95,4

Fuente: División de Investigación, Evaluación y Estadística de ANEP, con base en la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística. Total país, localidades de 5.000 y más habitantes.

<sup>a</sup> La tasa bruta de asistencia es el total de asistentes, en el grupo de edades determinado, al subsistema específico (inicial, primaria) sin importar su edad, sobre la población en el subgrupo de edades respectivo (3-5 y 4-5, 6-11).

<sup>b</sup> La tasa neta de asistencia es el total de asistentes, en el grupo de edades determinado, al subsistema específico (inicial, primaria) sobre la población en el grupo de edades respectivo (3-5 y 4-5, 6-11).

Además deben agregarse varios programas específicos que —desde una concepción de focalización subsidiaria— favorecen la mejora de los rendimientos escolares con el Programa Maestros Comunitarios; la reinserción de los adolescentes al nivel medio mediante el Programa Aulas Comunitarias (PAC) y la alfabetización de más de 3.500 adultos con el Plan “En el país de Varela, yo sí puedo” con el apoyo pedagógico de expertos cubanos.

Por otra parte se reformularon parcialmente los currículos del Centro de Educación Técnico Profesional (UTU), con la implementación del nuevo Sistema Profesional de Base y el cambio del plan de estudios con la finalidad de evitar la deserción temprana de los más jóvenes. Se le suman otros programas, como el más difundido Plan CEIBAL, que distribuye una computadora por cada niño en edad escolar, así como

para los maestros y maestras de primaria (fueron entregadas aproximadamente 300.000 computadoras portátiles).

Finalmente debe mencionarse el proceso de reforma educativa que culminó con la aprobación del Parlamento nacional de la Ley de Educación, comenzado con la apertura a la participación de la pluralidad de actores involucrados, en un congreso nacional con 1.265 delegados que elevaron a las autoridades correspondientes un conjunto de recomendaciones retomadas en su mayoría en el texto de la ley ya promulgada.

“El diálogo y la participación fue la opción elegida para la conducción de la educación en sus diversos niveles. En el nivel micro cotidiano mediante el fortalecimiento de los centros educativos y su vínculo con las redes de apoyo. La concentración horaria y la permanencia de los docentes en el centro y la elaboración de proyectos educativos son políticas que deben estar acompañadas de una fuerte participación social en cada centro educativo; estimulando muy especialmente la participación de los estudiantes en educación media, además de los docentes y los referentes familiares. Por otro lado, en el nivel macro, estimulando el diálogo y coordinación entre los diversos entes e instituciones públicas, unido a la apertura participativa a nivel nacional promovido por el MEC, ANEP y la Universidad de la República mediante la constitución de una Comisión Organizadora del Debate Educativo y la posterior convocatoria al Congreso Nacional de la Educación en 2006” (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2008).

Los desafíos que se presentan tienen que ver básicamente con el alto porcentaje de deserción del sistema educativo en el nivel medio de adolescentes y jóvenes, que no encuentran incentivos o estímulos para permanecer y completar el ciclo completo de bachillerato.

## **TRABAJO Y EMPLEO**

En sentido contrario de la impronta marcada por los años anteriores, el gobierno de izquierda reintrodujo la práctica de la negociación colectiva con la conformación de los consejos de salarios por rama o grupo de actividad. Dichos consejos, de integración tripartita —esto es, con representantes del Poder Ejecutivo, los trabajadores sindicalizados y los empresarios—, tuvieron como tarea fundamental elaborar y discutir los ajustes salariales y otros asuntos relativos a las relaciones laborales con la mediación del Estado. “A siete días de la asunción presidencial, a través del decreto n.º 105/005 se dispuso esa convocatoria. Para el sector privado se creó un Consejo Superior Tripartito entre cuyos cometidos estaba el de redefinir los grupos de actividad, adecuándolos a las nuevas realidades económicas. Así se establecieron 20 grupos de actividad que fueron convocados para negociar, habiéndose logrado que todos conformaran sus delegaciones y negociaran en algo más de 150 subgrupos. Las rondas tripartitas de 2005-2006 arrojaron resultados elocuentes: se alcanzaron

consensos en el 89 % de las negociaciones” (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2008).

Relegados históricamente como de segunda categoría, los trabajadores rurales nunca antes habían tenido posibilidades de siquiera encarar algún tipo de negociación colectiva y estaban sujetos a la explotación y al trabajo peor remunerado sin protección alguna. Con el nuevo Gobierno pudieron participar con sus delegados en un consejo de salarios especial, a lo que se agregó la regulación por ley de las ocho horas de trabajo, con regímenes especiales. De igual forma, las empleadas domésticas obtuvieron amparo legal, lo que promovió el aumento de la inscripción en la seguridad social.

Como resultado de esta práctica sistemática y obligatoria, el salario real de los trabajadores obtuvo una recuperación promedio del 18,56 % en el período enero-setiembre de 2008, en comparación con igual período de 2004. Recordemos —por otra parte— que funcionaba desde el año 1992 la Junta Nacional de Empleo (JUNAE)<sup>1</sup>, órgano también de composición tripartita encargado de formular, diseñar y aplicar los recursos financieros para la capacitación y recalcificación laboral, en particular de aquellos trabajadores en el seguro de desempleo. Al finalizar el ejercicio 2010 poco había realizado, aun habiendo acumulado más de USD 30 millones por concepto de aportes al Fondo de Reversión Laboral (con aportes de los trabajadores, los empresarios y el Estado). A modo de rejerarquización de aquel ámbito se creó por ley el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional.

En términos de logros, el más relevante indica que la tasa de desempleo descendió de 13 % en 2004 a la cifra histórica de 7 % promedio anual para todo el país en 2010. Ciertamente es que la tasa femenina es un poco mayor que la masculina, al tiempo que la tasa de los jóvenes es muy superior a la media.

También fueron significativas: la ley de regulación del fuero sindical, la que establece normas precisas y reglamenta las subcontrataciones y tercerizaciones de modo que se eviten abusos y desnaturalizaciones en contra de los intereses de los trabajadores, la que limita la jornada laboral de los peones rurales y la que determina licencias especiales por diversas contingencias.

Con el propósito de facilitar la reinserción al mercado de trabajo de los desempleados de larga duración (al menos dos años) y de baja escolarización (menos de nueve años), se pusieron en marcha dos programas de trabajo transitorio o de promoción de empleo, uno de ellos gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social denominado Uruguay Trabaja, que brinda la posibilidad de realizar jornadas de seis horas durante casi un año a cambio de un subsidio no contributivo, y el otro denominado Obje-

---

<sup>1</sup> Luego sustituida por el Instituto Nacional de Empleo en el año 2008.

tivo Empleo, gestionado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que establece incentivos de entre un 60 % (para varones) a un 80 % (para mujeres) a las empresas que contraten a dichos trabajadores al menos por un año y bajo determinadas condiciones *ex ante*. Habiéndose inscripto más de 35.000 desempleados se sortearon y luego seleccionaron unos 6.000 trabajadores para el conjunto de los dos programas (datos al 2010).

### **VULNERABILIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL**

La pobreza alcanzaba a uno de cada tres uruguayos en el año 2004; de este porcentaje aproximado al 33 %, casi un 4 % se encontraban en situación de extrema pobreza o indigencia y, por tanto, no podían subvenir a sus necesidades de alimentación diaria. Ante tal dramática realidad de exclusión, vulnerabilidad socioeconómica y desamparo, el gobierno de Tabaré Vázquez dispuso de manera inmediata la ejecución del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, que llegó a abarcar a unos 80.000 hogares, alrededor de 330.000 personas distribuidas en todo el territorio nacional. En rigor se trató de un conjunto originalmente constituido por siete componentes o programas articulados, a los cuales se sumaron dos más en el segundo año: el Ingreso Ciudadano, que consistía en una transferencia monetaria condicionada de alrededor de USD 58 mensuales (cotización del año 2008) a los jefes y jefas de hogares en situación de extrema pobreza; refugios transitorios para los sin techo; tarjeta alimentaria; programa de mejoramiento de hábitat; educación en contextos críticos; Trabajo por Uruguay; Construyendo Rutas de Salida; a los que se agregaron el programa de alfabetización de adultos (“En el país de Varela, yo sí puedo” y “Nos tenemos que ver”, como parte de la Operación Milagro). Las evaluaciones hechas tanto por autoevaluación interna del Ministerio de Desarrollo Social, como por investigadores de la Universidad de la República y del propio Banco Mundial son coincidentes en señalar la eficacia de la focalización y el impacto que tuvo en la reducción de la indigencia (un 50 % en tres años), siendo uno de los pocos programas de su tipo, si no el único, que tenía plazo de finalización antes de su inicio y, por tanto, simultáneamente se procedió a transformar algunos dispositivos de protección y de integración social desde el principio en 2005.

De esta manera, la corta transición del Plan de Emergencia al Plan de Equidad —entendido este, en rigor, como un conjunto de políticas, programas y medidas concretas que apuntan a la justicia social, la igualdad y la reducción de la pobreza— se procesó de un modo cuasi natural, sin mayores turbulencias ni discontinuidades. El Plan de Equidad dio comienzo formalmente en enero de 2008; no obstante, algunos de sus componentes venían aplicándose desde un tiempo atrás; por citar dos ejemplos, el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos y la reforma tributaria que, sin ser *strictu sensu* una política social, tuvo fuertes impactos redistributivos hacia la mayor equidad del sistema.

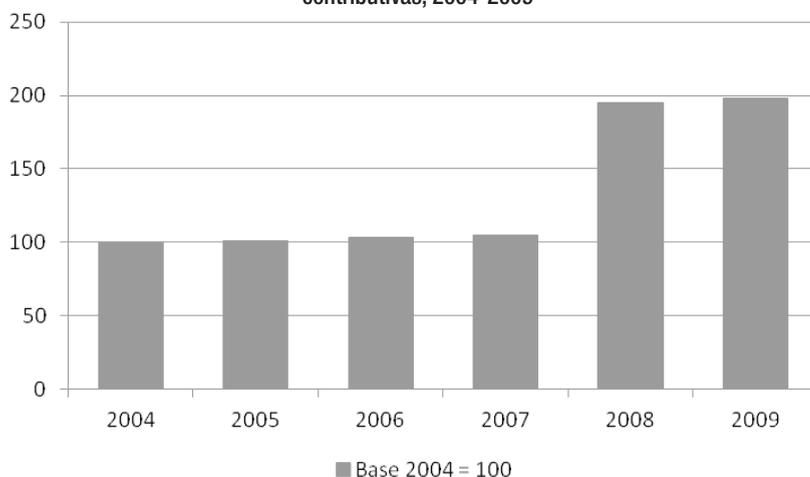
Cuadro 7. Evolución de beneficiarios de asignaciones familiares

Año	Ley				Total
	15084	17139	17758	18227	
2004	315220	105406	65658		486283
2005	324001	85396	112508		521905
2006	335304	69081	140436		544820
2007	341794	55540	155816		553151
2008	256207	15636	49471	257318	578631

Fuente: BPS, Asesoría Económica y Actuarial. La serie se expresa en promedios anuales (CNCPS, 2008).

Al mes siguiente de finalizado el Plan de Emergencia entraba en vigencia la nueva Ley de Asignaciones Familiares, que cambió el régimen no contributivo en al menos tres direcciones: incremento sensible de los montos, titularidad preferente para las mujeres y frecuencia mensual en lugar de bimestral. Como se aprecia en el gráfico 3, el valor promedio de las asignaciones familiares (transferencias monetarias de acuerdo con el número de hijos o menores a cargo en el hogar) aumentó sustancialmente, por lo que las simulaciones *ex ante* de impacto de las Asignaciones Familiares (AFAM) arrojaban informaciones positivas en segmentos de población por debajo del umbral de la pobreza.

Gráfico 3. Número índice del valor promedio real de las asignaciones familiares no contributivas, 2004-2009



Fuente: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, con datos del BPS, INE y OI, valores proyectados promedio por año.

Vale aclarar que el Plan de Equidad se sostiene en dos pilares; uno que aglutina el conjunto de reformas sociales estructurales (salud, educación, tributaria, entre otras) y la renovación de una red de asistencia e integración social. Ambos pilares apuntan a reconfigurar el sistema de protección social y en suma construir una nueva matriz de bienestar en el Estado social. Por tanto, aquel plan (vigente aún) abarca el conjunto de la población y la red de asistencia en particular le da cobertura a los sectores en situación de pobreza. La inversión social incremental fue de aproximadamente USD 145 millones por año (2008 y 2009).

### **SEGURIDAD SOCIAL**

La última gran reforma del sistema de seguridad social se concretó en 1996 y dio como resultado el paso a un sistema mixto, en parte fundado en la solidaridad intergeneracional y en parte regulado por el mercado a través de la creación de las AFAP, administradoras de fondos previsionales que captan el ahorro individual de los trabajadores. Ciertamente resistido por los sectores de la oposición en su momento y por los principales movimientos sociales, el saldo de la aplicación de la reforma da cuenta de una importante proporción de trabajadores que no cumplen ya los requisitos establecidos para acceder al régimen de retiros o jubilaciones. Y además, en estos años se redujo el gasto público y hubo por tanto menos beneficiarios y más desprotección social (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2008).

La administración Vázquez asumió un criterio pragmático y, en vez de replantear o revisar totalmente el sistema de la seguridad social, decidió convocar a un debate amplio para considerar los diseños futuros y proponer cambios de corto y mediano plazo. En esta dirección se realizó durante todo el año 2007 el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, en el que participaron decenas de delegados de organizaciones de jubilados y pensionistas, trabajadores, empresarios, expertos universitarios con el apoyo de las Naciones Unidas a través del PNUD. Con los insumos recogidos y elaborados en comisiones temáticas e instancias plenarios, la Comisión Sectorial de Seguridad Social que funciona en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, conformada por los Ministerios de Economía y Finanzas, de Desarrollo Social, de Salud Pública y de Trabajo y Seguridad Social y el Banco de Previsión Social (Instituto de Seguridad Social), discutió y elaboró varios proyectos de ley que fueron luego aprobados por el Parlamento nacional.

Entre las principales leyes merecen destacarse: a) nuevo régimen del seguro de desempleo que prioriza a los desempleados de 50 años y más, extendiendo el plazo de cobertura; se establece un criterio anticíclico genérico, ya que prevé que en caso de registrarse una recesión económica el seguro puede ampliarse en el tiempo; se articula con

programas de recalificación laboral; b) flexibilización de acceso a las jubilaciones reduciendo la cantidad mínima de años de servicio de 35 a 30 años; se crea una prestación compensada para los trabajadores desempleados de 58 años y más hasta alcanzar la edad mínima de 60; la causal de jubilación por edad avanzada se modificó requiriéndose al menos 65 años en vez de 70; c) promoción de la formalización de microempresarios; inclusión de empleadas del servicio doméstico en residencias particulares.

Con el conjunto de normas, leyes y decretos sancionados, el Gobierno inició el tránsito a una reforma de la seguridad social más profunda, que consideraría la revisión del actual régimen mixto y el papel de las administradoras de fondos previsionales. En otras palabras, se optó por el gradualismo y las reformas de medio alcance, para abordar la siguiente etapa con avances ya consolidados como los que se señalan.



## **5. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS PLANES DE GOBIERNO Y LAS POLÍTICAS SOCIALES APLICADAS**

A fin de establecer comparaciones plausibles entre los diferentes sistemas de protección social y los planes de gobierno se han tomado en consideración solamente las propuestas programáticas expresamente formuladas por los partidos políticos y coaliciones que se encuentran ejerciendo el poder del Estado en los cuatro países seleccionados. El análisis toma en cuenta los aspectos generales que prefiguran un nuevo modelo de abordaje de la cuestión social y la atención de los riesgos sociales pero no pretende construir nuevas taxonomías. Por lo antedicho, se consideran los períodos en los cuales y según nuestra hipótesis central se registraron cambios de relevancia en los enfoques y orientaciones de políticas públicas y en la edificación de una arquitectura social acorde a las realidades sociales más acuciantes. En consecuencia, aquellos difieren según cada país en razón de tener en cuenta el año en que se inicia la gestión de los nuevos gobiernos progresistas, entendidos como aquellos cuyas orientaciones fundamentales se sustentan en la promoción y garantía del ejercicio de los derechos, particularmente los sociales. Es decir, son gobiernos progresistas o de izquierda (según las categorías que sirven a su examen, esto es, la razón teórica o la razón práctica según el esquema propuesto por Ardití), los que implementan políticas públicas incluyentes con el fin de progresar hacia mayores niveles de igualdad y se caracterizan por impulsar el criterio de universalidad y participación ciudadana.

Para establecer comparaciones plausibles se incluyeron los indicadores del primer año de gestión (lo que de hecho supone que manifiestan resultados de las administraciones precedentes al inicio del mandato) y el año más reciente con datos confiables (en este caso y para la mayoría de los indicadores se registraron datos hasta el año 2010). Habremos de establecer —a grandes rasgos— comparaciones entre los programas y propuestas de gobierno formuladas (por los partidos de izquierda) antes de acceder al ejercicio del poder político y la gestión del Estado y las políticas públicas efectivamente ejecutadas o en curso en cada uno de los países seleccionados. En otras palabras, describiremos y analizaremos las plataformas electorales en el campo de la acción social y su relación con las intervenciones estatales observadas (planes, programas y proyectos sociales) que manifiestan tendencias de medio y largo plazo en clave de sistemas de protección social y matrices de bienestar. Si es posible, se establecerá algún indicador de cumplimiento o de *distancia* entre lo prometido y lo realizado en materia de políticas sociales.

## **BOLIVIA**

### **1. PROPUESTAS DE GOBIERNO**

El Movimiento al Socialismo fue el actor político principal que sostuvo la candidatura de Evo Morales a la presidencia de Bolivia. Su programa de gobierno se expresó en el documento *Por una Bolivia digna, soberana y productiva para vivir bien* (2005), del cual extractamos lo más significativo en políticas sociales. Por otra parte, se tendrá en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Ministerio de Planificación del Desarrollo (2006) que recogiendo los ejes y propuestas fundamentales del programa del MAS desarrolla y propone metas concretas a obtener al final del mandato de Evo Morales, es decir al año 2011.

En cuanto a los objetivos de garantizar la vivienda para todos, se proponía estructurar la política en un plan con cuatro programas básicos:

a) Programa de Emergencia Habitacional, a cargo del Estado y destinado a los hogares en situación de pobreza, b) Programa de Crédito Solidario, de carácter mixto, donde intervendrían agentes privados con el Estado que habría de subsidiar un parte del capital necesario, c) cooperativas de construcción, para favorecer la organización de los desempleados, con el doble propósito de proveer la vivienda y generar fuentes de trabajo y d) microempresas para la fabricación de materiales para la construcción de viviendas, con intención de ampliar las fuentes laborales. En materia de políticas de empleo e inclusión social se establece la importancia de producir infraestructura como motor dinamizador de empleo; al mismo tiempo se expresa la necesidad de

instaurar la negociación colectiva a través de la Ley General de Trabajo; manteniendo transitoriamente el PLANE en tanto se esperen los resultados de las políticas activas de empleo y la expansión de las mypes.

Se plantea un nuevo sistema de seguridad social en el largo plazo, sobre la base de los principios de solidaridad y universalidad, con sostenimiento del BONOSOL con los rendimientos del Fondo de Capitalización Colectiva y recursos fiscales. En el área de la salud se propone un nuevo sistema nacional e integrado con estrategias de descentralización y control de la gestión, de articulación con la medicina tradicional, reestructurando las instituciones públicas, incrementando la cobertura, con gratuidad en el punto de atención y subrayando la seguridad alimentaria mediante ollas comunales, desayuno escolar y atención de las mujeres embarazadas. En cuanto a la educación, se propone construir un nuevo sistema sobre bases que consideren la intraculturalidad, la interculturalidad, la educación bilingüe y de doble vía. Entre los planes a impulsar se mencionan: plan nacional de erradicación del analfabetismo, plan nacional de educación de niños, niñas y adolescentes trabajadores; plan para personas discapacitadas; plan integral que asegure la permanencia; y otros planes en los niveles medio y superior. Se destaca la propuesta de autonomización de la educación a través del Consejo Nacional de Educación y de los Consejos Educativos de Pueblos Originarios.

## **2. COMPARACIÓN ENTRE PROPUESTAS PROGRAMÁTICAS Y POLÍTICAS APLICADAS**

De acuerdo con las propuestas contenidas en el programa de gobierno que el MAS presentó a la ciudadanía boliviana podemos establecer un comparativo que da cuenta del cumplimiento de algunas de aquellas, sobre todo las asociadas a la educación, a la salud y a la estructura global del sistema de protección social. Deben consignarse como logros en este sentido: a) el diseño y la ejecución a partir del año 2006 del Plan Nacional de Alfabetización y Transformación Curricular; b) la instauración del Bono Juancito Pinto a modo de subsidio e incentivo para la concurrencia al sistema educativo institucionalizado, destinado a niños, niñas y adolescentes; c) la implementación del Programa Yo Sí Puedo para mayores de 15 años y adaptado a las características culturales de Bolivia; y d) el Programa de Posalfabetización, instrumentado a partir del 2009, articulado con municipios y niveles locales, que incluyó la alfabetización en quechua y aymara, dos de las lenguas de los pueblos originarios. De este modo puede afirmarse que efectivamente en la esfera de la educación se cumplió con buena parte de las propuestas prometidas durante la campaña electoral del MAS, que propuso un nuevo sistema educativo con base en la interculturalidad y el carácter

bilingüe, la erradicación del analfabetismo y planes específicos de educación para aumentar la matrícula escolar.

Con relación a la salud hubo un relativo buen cumplimiento de lo anunciado previamente como propuesta de gobierno. Se destaca el rediseño del Sistema Integrado de Salud, el incremento de efectores, sobre todo de centros de salud que pasaron de 1.218 en 2005 a una cifra acumulada de 9.983 en 2011. En tanto que, por otra parte, la instauración del Bono Juana Azurduy mejoró los indicadores de atención de las embarazadas y lactantes, que sumados superaban las 200.000 personas en 2010, contra poco más de 100.000 en el año 2008, duplicando la cobertura, de acuerdo con las propuestas del programa del MAS, que explícitamente declaraba la necesidad de una “reducción de las tasas de mortalidad materna e infantil” como una de las prioridades en el área de la salud.

Se mejoró sustancialmente el modelo de protección social pasando de una arquitectura social estructurada sobre la base de los fondos de inversión social en las administraciones anteriores a una modalidad expandida de transferencias monetarias y programas de atención a los grupos más vulnerables. Entre algunos de gran escala, caben mencionar los bonos, la Renta Dignidad que reemplazó al BONOSOL (que fue sostenido al inicio del nuevo gobierno y hasta el 2008, tal como estaba explicitado en el programa de gobierno del MAS), Desnutrición Cero y el Programa Mi Primer Empleo. Corresponde resaltar que los programas de transferencias monetarias tuvieron un carácter universalista, no focalizado y autoselectivo, a diferencia de la mayoría de este tipo de modalidades en la región. Pese a dicho criterio, la cobertura alcanzó en términos generales a la población en condición de vulnerabilidad económica y social, que pasó del 11 % en 2005 al 17,5 % del total de la población en las postrimerías del 2009.

Al repasar los datos cuantitativos en materia social se pueden identificar importantes avances: a) disminución de la extrema pobreza de 35,8 % al inicio de la gestión de Evo Morales a un 26,1 % en el registro del año 2009; b) también descendió la tasa de mortalidad infantil en menores de 5 años, de un 62,9 por mil a un 56,7 por mil en el año 2010; c) el analfabetismo en mayores de 15 años se había eliminado al 2009; d) el gasto público en educación subía del 6,5 % a 7,35 % entre el 2006 y el 2010; e) el gasto público en salud también aumentaba de 1,7 % a 4,8 % del PBI en igual período; f) el gasto público social total pasó del 16,67 % al 18,86 % del PBI.

Entre los asuntos pendientes o mal resueltos se identifica el fracaso de la política de vivienda, explicado sobre todo por la falta de capacidad de gestión, los recambios en la conducción del Programa de Vivienda Social y Solidaria (PVS), las lagunas normativas, la excesiva

burocratización y el uso indebido de los fondos (Ledo García, 2011). “Como consecuencia del fracaso del PVS, se lo suspendió en el segundo semestre de 2008. Desde marzo de 2009 se diseñó un nuevo reglamento operativo, denominado en transición que, amarrado todavía al Decreto Supremo, resolvió las omisiones del anterior, e incorporó conceptos nuevos (densificación en áreas urbanas, mayores techos presupuestarios y mayor área útil de las viviendas); y exigencias (mejorar la calidad física y ambiental de las viviendas, promover la participación activa de los beneficiarios a través de los Comités de Vivienda; y promover la asistencia técnica por parte del PVS para apoyar la autogestión y la autoconstrucción)” (Ledo García, 2011). Sin duda, constituye una de los incumplimientos mayores respecto a las propuestas formuladas por el partido de gobierno antes de asumir la gestión pública; aunque por razones diferentes, tal situación lo asemeja con el caso uruguayo, en donde tampoco se pudo aplicar políticas eficientes en el primer gobierno de izquierda entre 2005 y 2010.

En cuanto al empleo y teniendo en cuenta el alto grado de informalidad del mercado de trabajo se destacan como logros, por un lado, el descenso de la tasa de desempleo al 6,5 % en 2010; por otro, el incremento por decreto del salario mínimo que, habiéndose estancado en el período 2001-2005 en Bs 440, llegó a fijarse en Bs 679,5 en 2010. Por otra parte se modificaron algunos aspectos importantes del Código General del Trabajo, tanto en lo atinente a los contratos laborales como a la instauración de acuerdos o convenios colectivos entre sindicatos y empleadores. Además, debe subrayarse la implementación de las modalidades de trabajo protegido o más comúnmente conocidos como *workfare*, dando continuidad y amplificando los preexistentes, caso del PLANE que en 2008 y solo teniendo en cuenta al Departamento de Tarija implicó una inversión de 19 millones de dólares creando oportunidades laborales en el sector de infraestructura local urbana y rural, incluyendo capacitación por un período de tres meses. Estos planes suponen la realización de trabajo aplicado a reparaciones, mantenimiento o desarrollo de infraestructura local, aplicando unas 35 horas semanales por un pago de Bs 120 por semana y ningún otro beneficio; son contratos que van de una semana a tres meses, para trabajadores de entre 25 y 50 años. En 2008 se postularon 72.963 personas y fueron capacitados 5.095 (Hernani-Limarino et al., 2011). También entre el 2007 y el 2008 se comenzó con el Programa Empleo Digno Intensivo, dirigido a los desempleados o subocupados de bajos recursos, cuyo objetivo apuntaba a crear oportunidades laborales temporarias en municipios afectados por desastres naturales, con una modesta inversión de un millón de dólares. A dichos programas se agregó el MPED (Mi Primer Empleo Digno), focalizado en jóvenes, que generó capacitación e inserción en

el mercado forma de empleo, con un subsidio durante tres meses, y en el que participaron en total 20.871 jóvenes entre 2006 y 2010 (Hernani-Limarino et al., 2011). En síntesis puede afirmarse que durante el período considerado las políticas sociales aplicadas respondieron en buena medida a los compromisos previamente explicitados principalmente por el MAS como fuerza política liderada por el actual presidente Evo Morales, aun cuando el panorama en 2010 evidenciaba insuficiencias y logros parciales en el campo de la vivienda, la formalización del mercado laboral y las reformas en el sistema de la seguridad social.

## **BRASIL**

### **PROPUESTAS DE GOBIERNO**

La coalición que condujo a Ignacio *Lula* Da Silva al segundo mandato de la presidencia en Brasil elaboró, acordó y tradujo sus aspiraciones y objetivos en la propuesta electoral condensada en el documento *Lula presidente. Programa de Gobierno 2007-2010*.

Enumeremos algunos aspectos sustantivos del programa de gobierno de la coalición que condujo nuevamente a Lula Da Silva a la presidencia de Brasil en las elecciones de 2006, especialmente aquellos vinculados a las políticas de bienestar. Lula fue apoyado por una coalición cuyo principal actor era el Partido de los Trabajadores (PT), acompañado por el Partido Comunista de Brasil, el Partido Republicano Brasileiro, el Partido Socialista Brasileiro y la mayoría del Partido Movimiento Democrático Brasileiro (PMDB), en la medida que la fórmula fue completada por el candidato a la vicepresidencia José Alencar. A estos se agregaban “movimientos sociales y amplios segmentos de la ciudadanía que se unieron para avanzar en las transformaciones en el segundo mandato de Lula”.

En el programa de referencia, que se divide en varios capítulos, hay una afirmación significativa formulada a modo de objetivo general, que expresa: “Están construidas las condiciones objetivas para un mayor crecimiento con tasas de interés más bajas, aumento de las inversiones e intensificación de las políticas sociales, preservando el equilibrio macroeconómico” (Comisión de Programa de Gobierno, 2006: 6). En otras palabras, se reafirma la orientación general de los años previos, en el sentido de favorecer a las clases subalternas sin necesidad de modificar radicalmente la política macroeconómica.

Objetivo general y explícito del plan de gobierno expresado como un “compromiso con el pueblo brasileiro”, se proponía entonces continuar con “el combate a la exclusión social, la pobreza y la desigualdad” (Comisión de Programa de Gobierno, 2006: 9). En varios ítems desarrollados en el documento de más de treinta páginas se plantea específicamente —entre otros objetivos particulares—, en el sector salud:

“avanzar en la consolidación y fortalecimiento de la gestión del Sistema Único de Salud (SUS)” con un criterio de universalización de la atención sanitaria; universalizar la tarjeta del SUS, crear centros de atención especializados de media complejidad, así como crear el Telesalud en tanto sistema informático que permitiría hacer más eficiente el sistema en su conjunto.

Con relación a la educación se proponía la universalización de la enseñanza básica de nueve años, mejorar la calidad y aprobar el FUN-DEB, que contemplaba el piso salarial profesional. En materia de trabajo y empleo se planteaba generar más y mejores empleos y recuperar el poder de compra del salario mínimo. En cuanto al sector de la vivienda social se expresaba la intención de incrementar la inversión pública e implementar el Sistema Nacional de Habitación de Interés Social. En cuanto al desarrollo social se expresaba la necesidad de mantener el Programa Bolsa Familia expandiendo la red de servicios básicos para sus beneficiarios, afirmar el papel de orientador de la oferta pública del Catastro Único y consolidar el SUAS (Sistema Unificado de Asistencia Social) y de los Centros de Referencia de Asistencia Social.

#### **COMPARACIÓN ENTRE PROPUESTAS PROGRAMÁTICAS Y POLÍTICAS APLICADAS**

La implementación del Programa Hambre Cero y del Bolsa Familia como “buque insignia” de las políticas de superación de la indigencia y de la pobreza sin duda constituye una de las piezas de triunfo de los sucesivos gobiernos del Partido de los Trabajadores, encabezados por Lula Da Silva y continuados por Dilma Rousseff. Con una cobertura masiva que arroja resultados plausibles en la medida que unos 12,5 millones de hogares se encontraban cubiertos por el programa en el 2010, la inyección de ingresos suplementarios en las familias de más bajos ingresos ha logrado generar una tendencia sostenida de movilidad social ascendente. No obstante, concluir que estas familias han pasado a engrosar las clases medias brasileras resulta un poco apresurado, por cuanto la esfera o dimensión económica más precisamente determinada por el nivel de ingresos no concuerda totalmente con la categoría expuesta. Correspondería un examen más exhaustivo y afinado de otras variables asociadas a los niveles educativos, al acceso a servicios de salud, a coberturas de seguridad social, a la obtención de viviendas adecuadas y de calidad, así como a variables de orden cultural y la producción de nuevas demandas agregadas. Con ello no se pretende desestimar los avances notorios e innegables en términos de impactos de los programas de transferencia monetaria, sino advertir acerca de la necesidad de incorporar otras condiciones más estructurales que coyunturales en el análisis de los procesos de integración e inclusión social.

En el sector salud, las políticas aplicadas dan cuenta de un proceso de reforma de mediano plazo que ha obtenido impactos sustantivos en la cobertura de los niveles de atención primaria y ha cumplido en gran medida con lo propuesto y comprometido en la plataforma electoral del PT. Sin embargo, la inversión global en salud no se incrementó sustantivamente en el período 2003-2010, puesto que apenas pasó del 3,2 % al 3,8 % del PBI; de todos modos si se considera el gasto per cápita, efectivamente hubo un aumento relativamente mayor, ya que pasó de 265,3 a 744,6 reales en el mismo período. Algunos autores sin embargo formulan observaciones críticas en el sentido de afirmar que “a situação da assistência à saúde oferecida pelo SUS continua sendo ineficaz, de baixa qualidade, com cobertura limitada e distante dos anseios e necessidades da população” (Costa, 2013). Por otra parte y cumpliendo con lo establecido en las propuestas de gobierno conviene destacar la instrumentación de Telesalud, que lograba instalarse en once estados y abarcar cerca de 1.500 puntos enfocados sobre todo a la salud familiar.

En materia de educación cabe resaltar la aprobación de la Ley de Piso Salarial Profesional Nacional y la creación del FUNDEB en el año 2006 para generar mayor financiamiento para la inversión educativa, lo que permitió duplicar el gasto per cápita, que pasó de 454,6 a 957,6 reales en el período 2003-2010. En tanto que se incrementó la inversión pública, paralelamente se dispusieron diversos programas educativos, destacándose la instauración de la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica para los niños y adolescentes de entre 4 y 17 años de edad a través de la enmienda constitucional n.º 59, de noviembre de 2009. Por el otro lado, se impulsó el acceso al nivel superior de la educación creando el PROUNI (Programa Universidad para Todos), que totalizaba en 2010 unas 241.273 becas integrales y parciales para jóvenes provenientes de hogares con bajos recursos y asistió acumulativamente a más de 800.000 estudiantes para aquel año. Finalmente, es relevante la apertura a la participación de los diferentes actores de la educación, ilustrada por la concreción de la Conferencia Nacional de Educación (CONAE) a fines del 2010.

“Todavía, as mudanças mais significativas para a educação ocorreram no segundo mandato do presidente Lula. A que merece maior destaque é a instituição, por meio de um decreto, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), constituindo-se na reunião de dezenas de programas que abarcam da educação básica — compreendendo suas etapas e modalidades — à educação superior” (Gentili y Andrade Oliveira, 2013).

En el campo del empleo y el trabajo, la propuesta del PT expresaba que se incrementaría el poder de compra del salario mínimo y los datos registrados reflejan que efectivamente hubo una recuperación del

20,6 % y del orden del 70,7 % en términos de salario real en una década, y se crearon aproximadamente 18 millones de puestos de trabajo en el mismo período. Así también debe indicarse que hubo un aumento de la tasa de ocupación y un concomitante incremento de la formalización del mercado laboral que significó un ingreso mayor de cotizantes al sistema de seguridad social (de 32,8 % en 2003, a 44,2 % en 2010). Hubo una mejora sensible en los ingresos de la clase trabajadora, en razón de un incremento absoluto de la pensión estándar, que para un obrero medio pasó de 416,1 a 687,1 reales, y de la pensión mínima de jubilación de un obrero estándar con salario medio, que pasó de 240 a 510 reales en el período de referencia; todo ello manifiesta una mejora importante del conjunto del sistema de protección social. A partir del 2009 se destinaron mayores recursos para subsidiar la vivienda social, de acuerdo con las propuestas previstas en el programa de gobierno del PT (como parte de las políticas anticíclicas), a través del Programa Habitacional “Minha casa, minha vida”, que proyectaba la construcción de un millón de viviendas para grupos sociales de bajos ingresos con facilidades en términos de plazos extendidos y bajas tasas de interés de los préstamos hipotecarios. Aun cuando el diseño fue adecuado a la demanda, no pocos fueron los problemas de carácter técnico y los incumplimientos de los parámetros constructivos por parte de las empresas contratadas. En síntesis, el grado de ejecución de los planes comprometidos en la campaña electoral por el PT fue significativamente importante, se destaca la expansión de Bolsa Familia, con impacto social en la reducción de las tasas de pobreza y de extrema pobreza, la baja de las tasas de mortalidad infantil, el incremento de las tasas de alfabetización de adultos y la mejora de la cobertura de la seguridad social para el conjunto de los trabajadores.

## **VENEZUELA**

### **PROPUESTAS DE GOBIERNO**

Al postularse el candidato del Movimiento V República a las elecciones del año 1999 se propuso un conjunto de líneas de acción que debía iniciar el camino a las transformaciones profundas del sistema de políticas sociales en Venezuela. Para la segunda presidencia de Hugo Chávez se presentó el documento que sirvió como columna vertebral del proyecto bolivariano, denominado “Proyecto Nacional Simón Bolívar”, denominado *Primer Plan Socialista del Desarrollo Económico y Social de la Nación para el período 2007-2013*. En este se planteaban objetivos muy ambiciosos que apuntaban a generar las bases para la refundación de la nación venezolana, proceso que se basaría en la “fusión de los valores y principios más avanzados de las corrientes humanistas del socialismo y de la herencia histórica del pensamiento de Simón Bolívar”.

Este nuevo proyecto se establecían siete directrices fundamentales: nueva ética socialista; la suprema felicidad social; democracia protagónica; revolucionaria; modelo productivo socialista; nueva geopolítica nacional; Venezuela: potencia energética mundial y una nueva geopolítica internacional. De esta manera, el proyecto bolivariano declaraba su alternativa al régimen capitalista; este segundo gobierno proponía un proceso de profundización de la llamada Revolución bolivariana, concebido como una globalidad que pretendía abarcar todos los aspectos de una nueva nación.

Para cada una de las directrices presentadas en el documento se determinan objetivos y programas para lograr su cumplimiento. En el caso de la matriz de protección social, en la directriz denominada “Suprema felicidad social”, se plantea la construcción de una “estructura social incluyente, un nuevo modelo social, productivo, humanista y endógeno, se persigue que todos vivamos en similares condiciones”.

En este sentido se explicitan los siguientes objetivos:

- Reducir la miseria a cero y acelerar la disminución de la pobreza.
- Transformar las relaciones sociales de producción construyendo unas de tipo socialistas basadas en la propiedad social.
- Fortalecer las capacidades básicas para el trabajo productivo.
- Promover una ética, cultura y educación liberadoras y solidarias.
- la solidaridad con los excluidos de América Latina y el Caribe.

Las políticas que se aplicarían para cumplir con los objetivos antes mencionados se presentaban como líneas generales:

- Superar la pobreza y atender integralmente a la población en situación de extrema pobreza y máxima exclusión social.
- Profundizar la atención integral en salud de forma universal.
- Garantizar el acceso a una vivienda digna.
- Profundizar la universalización de la educación bolivariana.
- Masificar una cultura que fortalezca la identidad nacional, latinoamericana y caribeña.
- Garantizar una seguridad social universal y solidaria y los mecanismos institucionales de participación de trabajadores en la gestión de las empresas.
- Garantizar la administración de la biosfera para producir beneficios sustentables.

- Fomentar la participación organizada del pueblo en la planificación de la producción y la socialización equitativa de los excedentes.

### **COMPARACIÓN ENTRE PROPUESTAS PROGRAMÁTICAS Y POLÍTICAS APLICADAS**

A más de diez años de iniciado el proceso de transformaciones en Venezuela, denominado como Revolución bolivariana, las políticas públicas aplicadas dan cuenta de un grado muy alto de ejecución —a pesar de las múltiples dificultades y obstáculos— de las propuestas establecidas en las respectivas plataformas electorales planteadas por las fuerzas políticas que representaba Hugo Chávez. Primero a través del Movimiento V República, luego tras la reorganización partidaria mediante el Partido Socialista Unido de Venezuela. En la descripción de las políticas sociales ejecutadas y consignadas en el capítulo correspondiente se trasluce claramente la evolución desde la primera etapa, en la que se mantuvieron la mayoría de los 14 programas del período anterior de gobierno del presidente Carlos Andrés Pérez, hasta la instauración y posterior consolidación de las misiones en 2003, que ocupan hasta la fecha un papel central en estructuración de las intervenciones públicas en el campo del desarrollo social.

Aun cuando debe subrayarse el hecho de que aquellas nuevas formas de implantar las respuestas estatales a los problemas sociales suponen un *by pass* (Midaglia, 1997) a las clásicas e históricas instituciones sectoriales, es importante afirmar el significativo impacto que han tenido en más de diez años de *chavismo*.

Las promesas de abordar los problemas de la pobreza y la indigencia que registraba Venezuela a fines del siglo pasado se han cumplido con creces, si observamos que dos de las misiones, Mercal y Barrio Adentro, dieron cobertura al 50 % y al 30 % de la población, respectivamente; y que un 48 % de la población se vio beneficiada por al menos una las misiones implantadas a partir del 2003 (Stefanoni, 2012). La reestructuración del sistema de protección social implicó su vertebración desde las diversas misiones (23 en total, al término de 2010), las cuales dieron respuesta a la grave situación de fines del siglo pasado.

En el campo de la educación se aplicaron la Misión Ribas, para el nivel de enseñanza secundaria, que para 2008 ya había graduado a 450.000 estudiantes (Stefanoni, 2012), y la Misión Sucre, para el nivel universitario, que obtuvo un impacto importante al llevar a Venezuela a los puestos más altos en cuanto a jóvenes matriculados en educación superior. Por su lado, la Misión Robinson logró la meta proyectada y

comprometida durante las elecciones presidenciales, en el sentido de erradicar el analfabetismo en Venezuela.

En la esfera de la salud, además de los programas específicos de competencia ministerial, se implementaron varias misiones, de las cuales se destacan Barrio Adentro, Niño Jesús y Sonrisas. En particular, las misiones Barrio Adentro I, II, III y IV articuladas y como componentes fundamentales del sistema nacional de salud comenzaron por la atención primaria en las zonas más carenciadas para complejizarse cada vez más hasta alcanzar el nivel terciario, con importantes inversiones y mejoras en los hospitales y centros de alta tecnología. En 2010 se registraban más de 7.500 puntos o puestos de servicios sanitarios expandiendo la atención en todos los niveles, garantizando de este modo la efectiva universalización del derecho a la salud. La misión Niño Jesús se focalizó en la población materno-infantil brindando la atención de embarazos y controles neonatales.

La vivienda también se constituyó en parte de la plataforma de gobierno de la fuerza política liderada por Chávez. La agencia estatal respectiva se reestructuró dos veces, la primera en 2009 con la creación del ministerio específico y la segunda en 2010 con la fusión de dos ministerios que dieron lugar al Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y el Hábitat. Ofrece soluciones a los grupos más vulnerables y también a los sectores medios con planes de financiamiento de largo plazo y tasas de interés accesibles. Las cifras posteriores a 2010 son elocuentes, en la medida que se lograron construir más de 300.000 viviendas desde la instauración del Plan. En cuanto al régimen de seguridad social se subrayan las reformas instrumentadas a partir de 2008 con una ampliación de la cobertura para las personas mayores de 65 años a través de una pensión universal. La ley promulgada reestructura el régimen de seguridad social sobre la base de tres pilares: uno de carácter contributivo tripartito, a partir de las cotizaciones de trabajadores, empleadores y del Estado; el segundo, de tipo no contributivo, que garantiza a todos los ciudadanos una pensión básica, con recursos fiscales; y el tercero, que es voluntario y complementario del primero, con un sistema de aportes exclusivamente de los trabajadores.

Por otra parte, en términos de poder adquisitivo del salario se registró un descenso promedio de 20 % en la primera década del siglo XX, período en el cual debe anotarse la crisis del 2002, el estancamiento provocado de la producción petrolera a raíz de la huelga desatada principalmente por la CTV. No obstante, la evolución fue diferente en el sector público, en donde hubo recuperación real respecto al año 2000 y es además interesante observar una reducción de las disparidades entre los diversos estratos de ingresos. Esta caída del salario real fue sin embargo compensada por un incremento sustantivo del gasto so-

cial, que pasó del 11 % al 18 % entre 1999 y 2008. Asimismo, se debe considerar la introducción en ese período del ticket alimentación, que complementó el salario mínimo (que tuvo un mejor comportamiento evolutivo que el salario promedio), y la implementación de la Misión Mercal proveyendo bienes de consumo a precios más accesibles, todo lo cual contribuyó a sostener el poder de compra de los ingresos de los trabajadores de menores recursos.

La atención de los sectores en situación de pobreza y vulnerabilidad tuvo como respuesta la conformación de un abanico de misiones complementarias entre sí, que fueron prefigurando un sistema de protección social emergente que dio cobertura a la problemática alimentaria y nutricional, sobre todo de la infancia y del binomio madre-hijo, así como la expansión de la cobertura en salud descentralizada, la promoción de nuevos ámbitos educativos en los tres niveles, el impulso a las formas asociativas a través de las cooperativas (aun cuando se observaron limitaciones, insuficiencias y fallas en dicho sector productivo), y la provisión de mecanismos de apoyo técnico y financiero a emprendimientos rurales. Entre las principales misiones que hacen a la arquitectura de protección social se destacan: Negra Hipólita, Alimentación, Madres del Barrio, Niños y Niñas del Barrio, Guaicaipuro (para los indígenas) y Dr. José G. Hernández (para los discapacitados).

En síntesis; i) la reducción de la tasa de pobreza y extrema pobreza, ii) el descenso de la desigualdad medida por ingresos, iii) la expansión masiva de las misiones, iv) la casi eliminación del analfabetismo, v) el desarrollo de un sistema de salud articulado, vi) la educación extendida y el aumento de la matriculación sobre todo a nivel de secundaria, dan cuenta de logros significativos en la primera década del siglo XXI. La aplicación de políticas sociales refleja un alto grado de consistencia con los planes y compromisos presentados por el *chavismo* en las respectivas campañas electorales del período considerado, amén de las particulares y difíciles coyunturas políticas, económicas y sociales que hubo de enfrentarse el gobierno del presidente Hugo Chávez Frías.

## **URUGUAY**

### **PROPUESTAS DE GOBIERNO**

Para la presidencia de Tabaré Vázquez, el Frente Amplio, en su congreso denominado “Héctor Rodríguez” aprobó los *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010*, documento base para la acción de la fuerza política en su primer gobierno. Esta plataforma electoral tuvo como principal postulado en materia de protección social “garantizar la cobertura de las necesidades básicas para toda la población y la creación de condiciones que permitan el pleno desarrollo de la persona humana”. Sus grandes orientaciones eran: “justicia social, mejor

calidad de vida, trabajo digno, equidad e inclusión, distribución solidaria, integralidad, participación y descentralización, salud para todos, educación para el desarrollo y la cultura ciudadana, seguridad social integral y vivienda popular”.

De esta manera se proponía la implantación de una red de protección social de carácter universal que apuntara a la restitución de los derechos de los ciudadanos, concibiendo esta restitución desde una posición ética y política. En los discursos del candidato Tabaré Vázquez se aseguraba que “proteger a la gente, generar el marco adecuado para su realización personal y colectiva es tarea del gobierno. La política social es la intervención de la sociedad sobre sí misma para orientar el producto del esfuerzo social hacia la satisfacción y realización de los derechos políticos, económicos, sociales, civiles y culturales de la gente”. Se debe destacar el lugar que se otorgaba al Estado a la hora de asegurar el ejercicio de los derechos básicos de la población, como un actor necesario para la redistribución social y adjudicándole a las políticas sociales una centralidad a la hora de la estrategia de crecimiento económico y de reactivación productiva.

En este sentido, desde el punto de vista programático, la propuesta del Frente Amplio tenía dos grandes capítulos. En primera instancia, un Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES), orientado a atender de forma inmediata a la población que se encontraba en una situación más vulnerable, para asegurar las condiciones mínimas de sobrevivencia.

En un segundo capítulo se planteaba la implementación de una serie de planes específicos y sectoriales, orientados a reconfigurar la matriz de protección social del Estado, de manera de asegurar el pleno ejercicio de los derechos, según las siguientes propuestas:

- Instrumentación del salario social o renta básica de integración (RBI).
- Plan alimentario que cubra en los tres primeros años a la población de mayor riesgo.
- Alojamiento a indigentes sin techo a solucionar en los primeros dos años.
- Cobertura y asistencia en salud.
- Plan nacional de salud preventiva.
- Políticas activas de empleo y trabajo.
- Políticas de recalificación laboral.
- Recuperación de los niveles de educación —realfabetización— sobre la base de la educación de adultos y jóvenes.

- Atención de la problemática de vivienda y asentamientos.
- Política de tierras para quienes manifiesten deseo de reafincarse en el área rural y recuperar la producción primaria.
- Atención prioritaria a las poblaciones en situación de alto riesgo social.

### **COMPARACIÓN ENTRE PROPUESTAS PROGRAMÁTICAS Y POLÍTICAS APLICADAS**

Un análisis exhaustivo nos permite distinguir precisamente los logros de la primera categoría, es decir, aquellos que fueron el resultado de la aplicación del Plan de Emergencia Social, y los del segundo tipo, aquellos que fueron producto de modificaciones en las áreas o sectores en que pueden diferenciarse las acciones de mediano y largo plazo. En cuanto a los objetivos del PANES, numerosos estudios y análisis de impacto dan cuenta de resultados muy positivos (Banco Mundial-MIDES, 2008; Amarante y Vigorito, 2012; Manacorda, Miguel y Vigorito, 2011), tanto en términos de alcance o cobertura de los beneficiarios, la eficiencia en el uso de los recursos y su focalización, como en lo atinente a la calidad y pertinencia de las transferencias monetarias con impacto positivo en la reducción de la extrema pobreza.

Podría afirmarse que el PANES tuvo incidencia en la reducción de la indigencia y en menor grado en el descenso de la pobreza, amén de implementar programas complementarios en alimentación (Tarjeta Alimentaria), en alfabetización (Programa Yo Sí Puedo), en atención de la salud infantil y en haber generado cierto grado de conciencia respecto a los derechos sociales de la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Respecto a sus efectos en la inclusión laboral, los resultados fueron más modestos y de relativa importancia, en la medida que los programas de trabajo promovido o protegido (Trabajo por Uruguay), si bien generaron oportunidades de capacitación y aumentaron el conocimiento de los derechos de ciudadanía, no se tradujeron en una inserción en el mercado de empleo formal de la población beneficiaria del PANES y, si lo hicieron, fue cuantitativamente poco significativo.

De todos modos es innegable el hecho de que el gobierno de Tabaré Vázquez aplicó —en un alto grado de correspondencia— las medidas que el Frente Amplio había anunciado durante la campaña electoral del 2004, más allá de los impactos de disímil escala obtenidos al final de su ejecución. Corresponde señalar, por otra parte, que el PANES dio lugar al Plan de Equidad, diseñado durante el último año de implementación del primero y que se inició en 2008 con la introducción de varias refor-

mas, entre otras la del sistema nacional de salud, y la reforma tributaria implantada a partir de 2007 y que formó parte de dicho plan.

Si se considera el conjunto de políticas públicas implementadas en el período 2005-2010, se observa que el saldo global fue positivo en cuanto a: i) reducción sensible de la extrema pobreza y en menor medida descenso de la pobreza; ii) universalización y reestructuración del sistema de atención de la salud (consolidada); iii) ampliación de la cobertura alimentaria de la infancia (preescolar y escolar) e importantes logros en materia de alfabetización y realfabetización de adultos; iv) reformas parciales del sistema de seguridad social con efectos inclusivos de varios segmentos de trabajadores (servicios domésticos y peones rurales); v) disminución sustantiva de la tasa de desempleo; vi) recuperación del poder adquisitivo del salario como producto de la reinstauración de la negociación colectiva obligatoria; vii) mayor protección a los asalariados ante riesgos y contingencias diversas (pérdida del empleo, maternidad, enfermedad).

No obstante, en la balanza de los asuntos pendientes del programa de gobierno que fuera expuesto en la campaña electoral del año 2004 se destacan: i) nulos avances en relación con la propuesta de una renta básica universal o salario social; ii) escasos avances en materia de atención a las personas sin techo o en situación de calle, que no pasaron la frontera de la atención emergencial; iii) magros resultados relativos a la problemática de vivienda, en particular la ausencia de políticas eficaces en torno a los asentamientos irregulares (viviendas precarias sin servicios básicos); iv) reducido o casi nulo impacto en la política de reafincamiento en zonas rurales.

El Gobierno que se instaló en el período subsiguiente, también del Frente Amplio y presidido por José Mujica, reformuló algunos de los planes y abordó parcialmente algunos de los problemas antes señalados. En conclusión y en virtud de estar examinando solo el primer período mencionado (2005-2010), se puede afirmar que la *distancia* entre las promesas electorales y las políticas sociales efectivamente aplicadas fue relativamente corta, en el sentido de que se registraron consistencias y coincidencias entre unas y otras.

El cuadro 1 ilustra aquellos logros con indicadores significativos: en términos de incremento real del gasto público social en el período de referencia (19,69 % sobre el PBI en 2005, a 23,77 % en 2010); relativos al gasto en salud, con 3,4 % del PBI en 2005, para ubicarse en 5,7 % en 2010 y, si se compara el gasto per cápita, este más que triplicó el monto en pesos corrientes durante el mismo período. Similar comportamiento tuvo el gasto en educación, que se colocó en 4,1 % del PBI al final de la gestión de gobierno del Frente Amplio, mientras que casi triplicó el gasto per cápita al cabo de este. Finalmente, y como indicador de im-

pacto en la tendencia a ampliar la cobertura de la seguridad social, el porcentaje de la población trabajadora cubierta pasó de 61 % a 71 %, es decir, se registró un aumento de la formalización del trabajo y por consiguiente un correlativo incremento de los cotizantes al sistema. En síntesis se puede afirmar que durante el primer período de gobierno de la izquierda en Uruguay se cumplieron las principales promesas o compromisos asumidos y declarados en la campaña electoral del año 2004, no obstante lo cual se observaron insuficiencias en el alcance de aquellos, al tiempo que otros aspectos del programa votado por la ciudadanía no fueron abordados o aplicados de acuerdo con lo señalado oportunamente. Los indicadores sociales que constituyen argumentos irrefutables para afirmar la coherencia y la coincidencia entre el plan de gobierno y las políticas efectivamente aplicadas no dan cuenta cabalmente de los procesos complejos y contradictorios experimentados en el primer ejercicio del poder y con el control de buena parte de los clivajes del Estado.



## 6. COALICIONES SOCIOPOLÍTICAS PARA EL CAMBIO

En cada uno de los países seleccionados se observa una articulación singular entre actores políticos y actores sociales, que resulta en diversos formatos de coaliciones que constituyen el sostén de los respectivos gobiernos. La importancia de dichas coaliciones viene dada por las consecuencias o efectos que generan en materia de políticas públicas<sup>2</sup>, expresando por ello el alcance de los pactos sociales implícitos o explícitos, los que, a su vez, van configurando o modelando la atención de la cuestión social o, dicho de otro modo, la reconstrucción de las matrices de bienestar en la región. A los efectos del estudio hemos tomado en consideración básicamente aquellos actores sociales con capacidad de interlocución, negociación, presión y que expresan en la arena pública sus discursos políticos y proyectos (Touraine, 1987) y defienden sus intereses de clase. Desde esta perspectiva se incluyen como movimientos y actores sociales a los siguientes: campesino, indígena, sindical urbano, empresariado (rural e industrial, corporaciones financieras), movimientos alternativos feministas, pequeños y medianos comerciantes, ambientalistas. Por otra parte se consideran como actores políticos de relevancia a los partidos políticos con representación parlamentaria o con capacidad de incidencia en los procesos de decisión más significa-

---

<sup>2</sup> El campo de las políticas públicas sociales —que se constituye en campo de relaciones de poder— expresa la pugna distributiva por los recursos de una sociedad en un contexto sociohistórico determinado, entre clases, grupos y actores políticos y sociales.

tivos. Se advierten estructuraciones y morfologías bien dispares entre los casos seleccionados, que dependen en buena medida de los legados histórico-institucionales de cada nación. Para el presente análisis consideramos las siguientes formaciones políticas que constituyen el núcleo central de los gobiernos: en Brasil, el Partido de los Trabajadores (PT), el Partido Comunista de Brasil, el Partido Republicano Brasileiro, el Partido Socialista Brasileiro; en Uruguay: Frente Amplio; en Venezuela, el Partido Socialista Unido de Venezuela, que aglomera a los sectores provenientes del Movimiento V República y otros partidos de izquierda, y finalmente, en Bolivia, al MAS, Movimiento al Socialismo.

La comparación entre casos permite en primer lugar identificar los actores implicados en las alianzas construidas, en segundo lugar dar cuenta de su estabilidad y en tercer lugar caracterizar su fortaleza en términos de capacidades para producir cambios en las principales orientaciones políticas y programáticas. De estos tres factores que operan en las coaliciones emergentes se desprenden tipos diversos que manifiestan los vínculos establecidos con vistas a determinados objetivos sociales.

Se entiende que la coalición que sostiene al gobierno respectivo está constituida por los partidos políticos que apoyaron al presidente y lo siguen haciendo con sus correspondientes legisladores. También se conforma con los actores sociales, movimientos o corporaciones que expresamente han apoyado al gobierno —más allá de las críticas o divergencias circunstanciales— manteniendo un grado de adhesión alto o moderado a las políticas sociales y económicas desplegadas en cada caso. Cabe destacar que las coaliciones representan un consenso o pacto básico no necesariamente explícito y suscrito por la totalidad de sus componentes, cuando en realidad se observan acuerdos declarados públicamente entre partidos y movimientos políticos materializados en los proyectos programáticos y, por otra parte, acuerdos implícitos que involucran movimientos y actores sociales. Asimismo, las alianzas construidas por las fuerzas políticas de izquierda en el gobierno han sido capaces de consolidar una articulación sostenida con base en un marco ideológico común que —al menos— define las grandes orientaciones estratégicas. No obstante ello, no pueden analizarse las coaliciones o alianzas desde una perspectiva estática cuando, en rigor, la realidad evidencia un grado de variación significativo según la coyuntura o los intereses en juego. Esto es muy claro cuando se estudian las conductas de los actores sociales y políticos durante los períodos de debate y definición de los presupuestos quinquenales.

Las diversas combinaciones posibles pueden expresarse en un abanico muy amplio de probabilidades; sin embargo, se colocan aquí

cuatro tipos de coaliciones<sup>3</sup> que incluyen en todos los casos *el o los partidos oficialistas* (para nuestro análisis, los partidos de izquierda) y la integración de la coalición de actores de naturaleza social; así resultan al menos cuatro combinaciones posibles que se desprenden del estudio de los casos reseñados. Para ello incluimos los partidos oficialistas, luego le agregamos en el tipo 1 el movimiento sindical, en el tipo 2 otros partidos de centro, el movimiento sindical y empresariado nacional; en el tipo 3 movimientos indigenistas y campesinos, en el tipo 4 movimientos sociales y empresariado nacional. En este último caso están comprendidos los actores sociales de mayor relevancia cuantitativa y cualitativa (organizaciones sindicales, campesinas, indígenas, feministas) con voz en la arena pública. De este modo, se podrían establecer cuatro grados de ocurrencia de estos tipos de coaliciones para cada uno de los países seleccionados: ocurrencia nula, ocurrencia baja, ocurrencia media y ocurrencia alta. Debe advertirse que esta tipología reduce la gama variada de acuerdos, apoyos implícitos y discontinuidades de las articulaciones, en función de las circunstancias en que se desenvuelven los cuatro tipos de coaliciones. Efectivamente, si en uno de los posibles formatos de coalición no se incluye al movimiento sindical, no necesariamente excluye que este actor social manifieste su conformidad puntual o específica según la casuística temática. Aun así, tomando todos los recaudos necesarios, y solo a modo de ensayo, esbozamos en una primera aproximación las posibles ocurrencias (sobre la base de las informaciones primarias) expresadas en el cuadro 8.

Cuadro 8. Tipos de coaliciones sociopolíticas y grados de ocurrencia

Actores principales	Bolivia	Brasil	Venezuela	Uruguay
<b>1. Partidos de gobierno, movimiento sindical</b>	Media	Alta	Baja	Alta
<b>2. Partidos de gobierno y aliados (izquierda y de centro), movimiento sindical, empresariado nacional.</b>	Nula	Alta	Nula	Baja
<b>3. Partidos de gobierno, movimientos indigenistas y campesinos</b>	Alta	Baja	Media	Nula
<b>4. Partidos de gobierno, movimientos sociales y empresariado nacional</b>	Nula	Media	Baja	Baja

<sup>3</sup> Clasificación sujeta a revisiones en función del avance en el análisis de las prácticas institucionales y sociales en los respectivos países; entre otros aspectos examinaremos las series de datos proporcionadas por OSAL en términos de medición de los grados de conflictividad y la acción social colectiva que informan acerca de la naturaleza, la profundidad y el alcance de las movilizaciones populares.

Para definir el grado de ocurrencia, hemos tomado en consideración: discursos explícitos de los actores políticos, plataformas y discursos de los actores sociales y frecuencia o grado de conflictividad social laboral a partir del Observatorio de OSAL/CLACSO (huelgas, paros, ocupaciones, mítines de protesta), teniendo en cuenta las variables ya señaladas, es decir, la composición, la estabilidad y la fortaleza para mantener o producir políticas públicas.

En términos generales, las coaliciones que sostienen los gobiernos estudiados se conforman por los partidos de izquierda y organizaciones sociales de carácter contestatario, aunque deben formularse al respecto dos precisiones. Por un lado, no todos los movimientos sociales contestatarios se hallan completamente alineados a los gobiernos y, por otro, no en todos los países los movimientos clásicos de acción colectiva han sido antisistémicos, anticapitalistas o contestatarios. Brasil y Uruguay comparten algunos rasgos por el alto grado de urbanización y el denso tejido sindical construido durante décadas a la par del desarrollo industrial, la expansión del Estado y de sus respectivos estamentos burocráticos y la presencia de sectores medios asociados a corrientes universitarias de izquierda. El surgimiento a principios de la década de 1980 de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) en Brasil está fuertemente asociado a la creación del Partido de los Trabajadores (PT), hoy en el ejercicio del gobierno desde el año 2003. Por su parte, en Uruguay la central obrera conformada a mediados del siglo pasado se reconstituyó plenamente también en los ochenta, confirmando el proceso unitario cuya expresión orgánica resultó en el PIT-CNT (Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores), a su vez fuertemente vinculada a diversos grupos y partidos políticos de izquierda, aglutinados en el Frente Amplio desde 1971. También en este caso, el Frente Amplio ha accedido al poder político desde 2005, con antecedentes en el gobierno de la capital Montevideo desde 1989.

Las alteraciones del mapa político en ambos países responden, sin duda, a diversas causas, que no ahondamos en el estudio, empero cuenta reconocer el apoyo explícito de sendos movimientos sindicales con un peso muy grande en la arena pública. El hecho de ser la única (y unitaria) representación de la clase trabajadora le confiere un valor inusitado y excepcional a la central sindical uruguaya en el concierto sudamericano. Y no cabe duda respecto a su apoyo —ora explícito, ora implícito— a la fuerza política de izquierda en el gobierno, de tal manera que se configura en uno de sus aliados principales, acaso el más potente, a la hora de identificar alianzas sociopolíticas. Durante el período examinado, es decir básicamente durante toda la gestión del expresidente Tabaré Vázquez, la central sindical mantuvo su respaldo, sin que por ello supusiera la admisión complaciente u obsecuente de to-

das las decisiones o políticas implementadas en aquel período, y cuando hubo discrepancias estas se manifestaron con huelgas o paros parciales que, sin embargo, nunca jaquearon la conducción del Frente Amplio o pusieron en riesgo la gestión del presidente Vázquez.

En referencia a Brasil acontece algo similar, aun cuando la CUT no es la única aglomeración de trabajadores; más aún, el respaldo otorgado al gobierno en los sucesivos períodos en que estuvo al frente del gobierno el expresidente Luiz Ignacio *Lula Da Silva*, condujo a divisiones y escisiones del movimiento obrero. Si tenemos en cuenta la frecuencia, duración y envergadura de las huelgas en el período 2003-2010, se evidencia una notoria disminución, tanto que sumadas no alcanzan a ser la mitad de las realizadas en la década precedente (Leher et al., 2011), aun cuando resultaron en una reconfiguración de las luchas obreras. Particularmente en el caso brasilero, la consistencia de la coalición de soporte al gobierno de Lula tuvo efectos e impactos profundos en el movimiento sindical, que sufrió una división en su estructura tras los conflictos desatados y las disidencias observadas en 2004, provocadas por las diferencias sustantivas en torno a la primera reforma de la seguridad social instrumentada y que resultaron en la fractura de la CUT, dando origen a Conlutas como organización sindical con un perfil mucho más crítico. Esta central sindical culminó su proceso constitutivo en 2010 concitando plurales apoyos de sectores y agrupaciones que se opusieron a las medidas instrumentadas por el gobierno tras la crisis del año 2008.

Por otra parte, los rasgos que caracterizaron la acción social colectiva, sobre todo en los primeros años, fueron de carácter económico-corporativos y más reivindicativos, luchas marcadamente menos unificadas. No obstante debe señalarse que en el año 2007 hubo intentos de unificar luchas contra algunas de las reformas impulsadas por el gobierno, aun cuando no tuvieron un impacto muy alto. Durante todo el período debe destacarse el conflicto latente que eclosionaría en diferentes momentos por la creciente expansión del agronegocio, que condujo a manifestaciones de campesinos e indígenas y tuvieron al Movimiento Sin Tierra (MST) como uno de los actores protagonistas; así también se produjeron movilizaciones de diversa naturaleza por la reforma agraria, contra algunas privatizaciones (caso Vale do Rio Doce), otras vinculadas a los derechos del colectivo gay y con relación a las cotas en la educación superior por razones étnico-raciales (Leher et al., 2011).

Otros movimientos y actores sociales conforman un bloque más o menos homogéneo en el sentido de compartir las principales orientaciones estratégicas y políticas públicas, particularmente las políticas sociales que apuntaron a la inclusión de los segmentos socioeconómica-

mente más vulnerables. En Brasil, del lado del sector sindical se identifican, además de la CUT, Forza Sindical, el MST (aunque con posiciones más críticas hacia el gobierno), el MTST; todos nucleados, junto con muchos más (totalizaban en 2010 unas 27 organizaciones), en la Central de Movimientos Sociales (CMS).

“La lucha social del proletariado brasileiro fue marcada en 2010 por un corte reivindicativo. Tal es el caso de los servidores públicos, los metalúrgicos, los bancarios, el Movimiento Despierta Indio, aquel contra la usina hidroeléctrica de Belo Monte, el MST, los estudiantes, los sin techo, las mujeres y la disidencia sexual. El movimiento obrero, liderado por la CUT, se alineó al proyecto neodesarrollista del PT mientras que la oposición de Conlutas y la Intersindical falla en el intento de fusionarse en una central sindical. El gobierno petista, coaligado a un bloque dominante hegemónico por la burguesía internacionalizada, logró que el grueso de la fuerza del movimiento social se volcara a la elección presidencial de Dilma Rousseff, ante cuya próxima contrarreforma deberá responder desde una debilidad que no ha determinado la naturaleza del bloque de poder, los fundamentos del patrón de acumulación capitalista y la estructura de clases nacional ni definido la organización y la estrategia de los trabajadores” (Leher et al., 2011).

En Uruguay, además de la central sindical, son varias las organizaciones y movimientos sociales que respaldan de alguna manera al gobierno de izquierda, conformando junto con aquella un bloque hegemónico que sostiene el núcleo fundamental de las políticas públicas y, también en este caso, muy especialmente las vinculadas a la cuestión social. Pueden mencionarse a las aglutinadas en torno al sector cooperativo en sus diversas modalidades (FUCVAM, FCPU), a diversas organizaciones territoriales urbanas, al movimiento estudiantil (FEUU) y a organizaciones de menor peso relativo a nivel agrario. Sin embargo, en el plano de los derechos humanos se aprecian diferencias importantes que distanciaron a algunos sectores que manifestaron discrepancias en el tratamiento de la aplicación de la justicia por delitos de lesa humanidad registrados durante la dictadura de los años setenta.

Las alianzas o coaliciones que respaldaron a los gobiernos de Lula Da Silva y Tabaré Vázquez en Brasil y Uruguay, respectivamente, no suponen desconocer los conflictos, confrontaciones y negociaciones habidas durante sus períodos de gestión. Lo que aquí se intenta demostrar es la existencia de una base de soporte —más o menos amplia—, que corrobora la coherencia entre un discurso y una práctica social y política que, a la vez que delimita las fronteras entre proyectos progresistas y conservadores (de cuño neoliberal), evidencia la consistencia del bloque hegemónico más allá de las fisuras, fracturas o labilidad de este. Lo que importa subrayar es la no volatilidad de ciertos acuerdos,

asumidos, negociados o pactados en torno a un proyecto que globalmente refiere a determinados procesos de transformaciones. Particular y especialmente interesa destacar aquellos que han viabilizado la implementación de políticas sociales de corte más redistributivo.

Corresponde agregar que, en Brasil, el sector del empresariado nacional (industriales, comerciantes, grupos asociados al agronegocio) ha dado respaldo a las orientaciones macroeconómicas y, consecuentemente, ha “aceptado” las políticas públicas aplicadas en el campo social. No obstante, las críticas a las políticas asistenciales, sobre todo las que implican transferencias monetarias, han sobrevenido de las clases más ricas y de sectores medios urbanos.

En síntesis, el PT y sus aliados (Partido Liberal y Partido Socialista Brasileiro), los movimientos sociales de mayor representatividad y arraigo (vertebrados por la CUT y el MST), el empresariado nacional (vinculado a la industria autóctona, al comercio, al agronegocio) y las burocracias federales le han conferido una relativa certeza de gobernabilidad y legitimidad política para desplegar un amplio, variado y articulado abanico de políticas sociales. Y son estas las que expresan una tendencia desmercantilizadora, tibiamente igualadoras, pero reveladoras de una intención de reconfigurar la matriz de bienestar.

En Uruguay, la hegemonía impuesta por el Frente Amplio en la esfera política cuenta con la convergencia sustantiva de la clase trabajadora organizada en la única central sindical, que se configura como su principal aliado estratégico. En la vereda de enfrente, el gran capital no resultó afín a las propuestas de la izquierda pero es tolerante hasta cierto punto de los primeros ensayos del gobierno frenteamplista. Sin embargo, las grandes corporaciones más representativas del agro y la industria local no respondieron ni constituyeron el bloque de sustento del gobierno izquierdista. Los conflictos sociales desencadenados entre 2006 y 2010 tuvieron en numerosas ocasiones a trabajadores del sector público como protagonistas, en particular los adscriptos a los organismos de la educación, a los de la Administración central y en menor medida a los trabajadores del sector privado. Pero debe reiterarse la vigorosa intervención estatal en la regulación del mercado de empleo, a través de la reanudación —por ley— de la negociación colectiva que de algún modo aligeró la conflictividad sociolaboral, colocando el índice por debajo de años anteriores a la asunción de la izquierda en 2005.

En suma, la alianza tejida desde hace dos décadas entre el partido de izquierda (coalición Frente Amplio) y el movimiento sindical es la que básicamente ha viabilizado la implementación de las políticas públicas en Uruguay, aunque no debe minimizarse el papel de otros actores sociales vinculados al campo cooperativo, a la pequeña industria y en menor grado a los minifundistas y múltiples segmentos urbanos, los

que contribuyeron a mantener un plus a favor de las fuerzas de cambio en el campo de disputa por la hegemonía política.

Por otra parte, Bolivia y Venezuela han tenido trayectorias económicas, sociales y políticas diferentes; el primero de estos con una composición pluriétnica y multicultural, con un peso muy fuerte del campesinado y de pueblos originarios (es el único país de Sudamérica cuya población indígena supera a todas las demás), en tanto el segundo con presencia minoritaria de indígenas, una población en zonas rurales muy reducida y una economía articulada en torno al petróleo. En Bolivia, en el movimiento sindical tiene prevalencia el sector minero y, en las décadas recientes, las movilizaciones se centraron en la disputa por el control de los recursos naturales. Los años inmediatamente anteriores al advenimiento por la vía electoral del presidente Evo Morales explican la coyuntura del conflicto social y político que enfrentó el gobierno desde 2006. En efecto, en el primer quinquenio del siglo XXI, la acción social colectiva adquirió un tinte muy violento, recorriendo una zona de turbulencias y pautando el enfrentamiento de las grandes mayorías campesinas e indígenas ante la implantación del modelo neoliberal. Subyace la ruptura con un viejo estilo de relación entre lo estatal y lo social, la deslegitimación del sistema de partidos históricamente heredado y la emergencia de actores sociales hasta ese período casi invisibles. Comparte con Venezuela el hecho de un decaimiento sensible en la credibilidad de los partidos políticos encuadrados en el mantenimiento del *establishment*. La “guerra del agua” (2000), los episodios de “febrero negro” (2003), la “guerra del gas” (2003) y el ciclo de movilizaciones entre 2004 y 2005 conforman los principales hitos de la acción colectiva en donde el sujeto colectivo se articula en torno al movimiento campesino e indígena en sus múltiples organizaciones (Chávez, Mokrani y Uriona, 2011). Las demandas, reivindicaciones y propuestas hacen hincapié en la interpelación a las modalidades democráticas históricamente establecidas y conllevan la premisa de una mayor autonomía de las organizaciones sociales en la definición de su participación en los asuntos públicos. Una nueva forma de hacer política desde lo *no partidario*, el cuestionamiento del orden instituido y la revisión radical de la formación del Estado es lo que trasunta el proceso intensificado, violento y masificado de aquellos primeros años. No obstante, este culmina de alguna manera con la construcción de una herramienta propiamente inscrita en el *modus operandi* y en la lógica de los partidos políticos.

El Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos, conformado por sindicatos campesinos e indígenas y agrupaciones urbanas populares, desemboca más tarde en el Movimiento al Socialismo (MAS), que condujo a Evo Morales a ganar las elecciones del año 2005.

La agenda de los movimientos sociales colocó en el centro del debate la realización de una asamblea constituyente, realizada en 2006 y cuyos resultados expresan un nuevo pacto social sobre la base de la “refundación del Estado, la descolonización, la profundización de la democracia y la inclusión social” (Chávez, Mokrani y Uriona, 2011). La resistencia al proceso de transformaciones iniciado por el gobierno del MAS provino directamente de los segmentos sociales ligados al capital y a la derecha más propiamente conservadora. La crisis desencadenada en el “enero negro” en Cochabamba (2007), fue la primera prueba de fuego para el presidente Morales y la alianza que lo respaldó durante todo su mandato. Los reclamos por mayor autonomía departamental, el desconocimiento de la novel Carta Magna y la defensa de los intereses de la clase históricamente dominante, combinados con expresiones de odio étnico racial hacia la población indígena, campesina y pobre son los ingredientes del conflicto que enfrentó el gobierno de izquierda en los primeros años de su gestión. La violencia desatada en mayo de 2008 contra aquella población en Chuquisaca, Santa Cruz, dio lugar a la formación del Consejo Nacional Democrático (CONALDE), una evidente plataforma de oposición al gobierno que generó la réplica del lado de los aliados con la creación de la Coordinadora Nacional para el Cambio (CONALCAM). “Golpe cívico-prefectural”, asesinato de campesinos, atentados en gasoductos y refinerías y toma de instituciones públicas a nivel local marcaron los itinerarios conflictuales del año 2008 (Tarija, Pando, Santa Cruz), que culminarían con el referéndum revocatorio impulsado por la oposición y que confirmara a Evo Morales como presidente de Bolivia.

Para las elecciones del año 2009, el MAS articuló una plataforma más amplia, concretando alianzas con sectores de la derecha “reciclada”, y se erigió como el único y principal portador del proceso de cambios en Bolivia (Chávez, Mokrani y Uriona, 2011). De esta forma, el gobierno de izquierda liderado por Evo Morales se sostuvo sobre la base de una alianza hegemónica construida por el partido Movimiento al Socialismo y los movimientos sociales campesinos e indígenas, y en menor grado con la COB y ciertos grupos empresariales. Las nuevas orientaciones en el campo de las políticas sociales rinden tributo a la vocación igualitarista de la izquierda boliviana colocando recursos y desplegando dispositivos de protección y promoción social para los contingentes humanos históricamente relegados o postergados durante las décadas anteriores.

En Venezuela, las trayectorias en el campo popular han transcurrido —hasta las postrimerías del siglo pasado— determinadas por los estrechos lazos entre las organizaciones sindicales y los partidos tradicionales. La principal agrupación de trabajadores, la CTV, fue terreno

de disputas en el intento de influir sus estrategias y luchas sociales; por ello las evidencias demuestran la relación estrecha con la socialdemocracia representada por AD y en menor grado la existencia de corrientes que respondían al COPEI. La asunción del presidente Hugo Chávez en 1999 descolocó al movimiento obrero, y lo situó más adelante exactamente en la vereda de enfrente y del lado opositor.

Si las acciones colectivas estaban teñidas de alta beligerancia y movilización en las calles durante los ochenta y noventa (recuérdese el *caracazo* en 1989), la etapa siguiente, ya bajo el mandato de Chávez, se caracterizará por la polarización política, también por la beligerancia y el impulso “desde arriba” de una democracia participativa y protagónica (López Maya y Lauder, 2010). Durante la primera década de la presente centuria se observaron picos de conflictividad que, más allá de reivindicaciones y demandas sociales, se nutrió de la discordia y enfrentamiento entre dos proyectos contradictorios y que respondían a intereses económicos dispares. En el año 2001 se produjo el primer paro cívico de carácter masivo a iniciativa de Fedecámaras, alineando “curiosamente” a la dirigencia de la CTV y a algunas agrupaciones estudiantiles (que otrora salieron a las calles en protesta contra las políticas neoliberales inspiradas en los organismos multilaterales); en el año 2002, se produjo el golpe de Estado finalmente fallido, sostenido por las cámaras empresariales, buena parte de los sindicatos que respondían a la línea oficial de la CTV y los medios de comunicación de masas. Un año más tarde se realizó el paro petrolero, que dejó ingentes pérdidas e impactos en la economía rentista venezolana.

El chavismo, necesitado y convencido de que el proceso bolivariano debía apoyarse en las grandes mayorías empobrecidas, promovió la organización popular barrial a través de las Organizaciones Comunitarias Autogestionarias, los Consejos Comunales (2006), los Círculos Bolivarianos, las Mesas Técnicas (de cogestión de servicios), los Comités de Tierra Urbana y Rural, y el fomento de miles de Cooperativas y Núcleos de Desarrollo Endógeno. En el año 2003 se fundó la UNT, Unión Nacional de los Trabajadores, aliados del gobierno chavista. Del otro lado, los sectores opositores crearon las Asambleas de Ciudadanos para contrarrestar la edificación de ámbitos *prochavistas* y estructuras participativas en todo el territorio nacional. Al final de la primera década se registraron movilizaciones estudiantiles, huelgas de hambre, reclamos y caceroleos en protesta por medidas adoptadas por el gobierno bolivariano. La respuesta fue de criminalización de la protesta y acciones represivas en contradicción con los principios y discursos oficialistas (Chávez, Mokrani y Uriona, 2011).

En suma, la alianza hegemónica construida por el bloque chavista en torno básicamente al Partido Socialista Unido de Venezuela

(que incluye varios grupos y partidos de izquierda que se adhirieron), comprende una amplia base de carácter barrial (notoriamente proveniente de los segmentos más vulnerables y pobres), así como un novel movimiento sindical (UNT) y cooperativo, este último apañado y emergido al amparo de las políticas de gobierno, y en menor medida es respaldado por agrupaciones estudiantiles y campesinas. Puede afirmarse que el pacto implícito fue sellado entre las clases sociales más pobres subalternas y el movimiento político bolivariano (antes Polo Patriótico, luego Movimiento V República y ahora PSUV), liderado de manera singular por Hugo Chávez. Debe advertirse la importancia superlativa, en comparación con los otros tres países estudiados, de los militares que apoyan y se consideran chavistas. La relación entre el presidente Hugo Chávez y la ciudadanía que lo respalda ha sido caracterizada —por algunos científicos— con un rasgo típicamente de los modelos populistas o neopopulistas<sup>4</sup>, por cuanto, desde sus inicios en 1999, la conducción del proceso de cambios no fue apoyada por los principales actores sociales.

Aquella composición hegemónica viabilizó la puesta en marcha de los planes de gobierno, especialmente el diseño, la formulación y la implementación de las misiones bolivarianas, que cambiaron radicalmente la topografía de protección social en Venezuela con los impactos ya señalados. La reconfiguración de la matriz de bienestar, aun cuando dependa fuertemente de la renta petrolera, no es más que la afectación de intereses de clase, que alteraron significativamente el patrón redistributivo de la riqueza que benefició durante décadas precedentes a la alta burguesía.

Desde la perspectiva comparada, Brasil y Uruguay ilustran un tipo de coalición sociopolítica que presenta un binomio partido de izquierda-movimiento sindical. No obstante, Brasil se distingue por tener incorporados a partidos de centro o centroderecha, así como, de otra parte, incluye el apoyo crítico del campesinado y actores empresariales, con las variantes analizadas en cada caso. En cambio, en Bolivia la figura es un trinomio básicamente entre un partido de izquierda, el movimiento campesino e indígena, más un apoyo crítico del movimiento sindical. Y en Venezuela la coalición incluye el partido de izquierda, el movimiento barrial o territorial urbano (en sus diversas expresiones orgánicas) y núcleos sindicales de reciente formación, a lo que se agrega el apoyo tácito de los sectores militares.

---

4 La categoría *neopopulista* aplicada al gobierno venezolano por algunos analistas está fundada en la consideración precisamente de las débiles mediaciones organizacionales entre el líder y el pueblo (O'Donnell, 1994). Nuestro estudio no profundiza en esta cuestión, aunque resulte relevante para mejor comprender los avances sociales desde esta perspectiva.

No desconocemos la complejidad en los cuatro países en términos de estructuración del conflicto social que da lugar a formatos dinámicos y no estáticos en cuanto a los actores que constituyen los bloques hegemónicos. La reducción a un esquema como el propuesto parece ocultar la heterogeneidad, pluralidad y multiplicidad de actores y sus relaciones, de tal modo que definen en un momento o etapa histórica el estadio del campo de fuerzas. Este esquema muy básico permite no obstante identificar las fortalezas sobre las cuales se edifican las alianzas sociopolíticas para garantizar la implementación de políticas públicas y brindar la estabilidad y continuidad al cambio de los patrones distributivos y redistributivos de la riqueza en el marco de gobiernos de signo progresistas o definidos como de izquierda.

## 7. IDENTIFICACIÓN DE VECTORES DE CONSTRUCCIÓN DE BIENESTAR

Para determinar los rasgos que van asumiendo las matrices de bienestar en la región definimos y adoptamos algunos vectores que influyen en forma decisiva para dar cuenta de las tendencias de medio y largo plazo. Consideramos a tales efectos: la distribución de la riqueza o de la renta nacional expresada en los niveles de ingreso y medida por el coeficiente de Gini; el acceso (universal o segmentado) a los bienes y servicios sociales; la cobertura de la seguridad social; las tasas de desempleo y la tendencia de desmercantilización. Así pues, intentaremos establecer un modelo *proxy* de análisis de las matrices de bienestar en la región sobre la base de las variables mencionadas, lo que resulta en definitiva en modelos más o menos incluyentes, más o menos equitativos, según el cuadro 9.

Cuadro 9. Modelo proxy I para matrices de bienestar en América Latina

	Bolivia 2006 2010		Brasil 2003 2010		Venezuela 1999 2010		Uruguay 2005 2010	
	Excluyente	Desmer- cantilizado	Dual	Desmer- cantilizado	Dual	Desmer- cantilizado	Univer- salismo estratificado	Desmer- cantilizado
<b>Acceso a servicios y bienes públicos</b>								
<b>Cobertura de la seguridad social</b>	29	35	33	44	35	35	61	71
<b>Coefficiente de Gini<sup>a</sup></b>	0,60	0,58 <sup>b</sup>	0,621	0,576	0,498	0,394	0,456	0,422
<b>Tasa de desempleo<sup>c</sup></b>	8	6,5	12,3	7	13,9	8,8	12,2	7,3

Elaboración propia con datos de CEPAL, 2011; OIT, 2010; PNUD, 2010. [no figuran en la bibliografía]

<sup>a</sup> Fuente: CEPAL, 2011.

<sup>b</sup> Fuente: PNUD, 2010. El último dato disponible corresponde al año 2008.

<sup>c</sup> Fuente: OIT, 2010.

El conjunto de vectores señalados expresan una tendencia positiva para los cuatro países seleccionados, más allá de las variaciones en el período considerado; i) el acceso a los bienes y servicios mejoró por cuanto los cambios introducidos en instrumentos y dispositivos en el polo no contributivo así como el aumento de las inversiones lograron mayor cobertura, con tendencia a la universalización de determinadas prestaciones y en consecuencia un porcentaje mucho mayor de cobertura, particularmente en la esfera de la salud y de la educación; ii) la creciente formalización del mercado de empleo implicó también un aumento de la cobertura de la seguridad social, aunque no fue de la misma magnitud en los cuatro países estudiados; sin embargo, algunas reformas del sistema tuvieron como propósito la ampliación de derechos laborales y alcanzaron en algunos casos a sectores nunca antes considerados (trabajadores rurales y empleo doméstico); iii) la evolución del coeficiente de Gini en el período fue también una expresión, aunque aún insuficiente, de una intencionalidad y un efecto redistributivo del ingreso; del mismo modo, el análisis de datos relativos a la distribución por deciles (CEPAL, 2010) arroja un mejor reparto del ingreso, teniendo en cuenta el escenario de partida, aun cuando, si comparamos aquella evolución con las altas tasas de crecimiento del PBI, no parecen tener correspondencia. Para el caso venezolano, el cierre del ejercicio 2010 con tasas

negativas, o sea de decrecimiento, resaltan aún más el descenso del coeficiente de Gini; iv) la reducción sustantiva de las respectivas tasas de desempleo ha tenido un impacto en el incremento y la estabilidad de los ingresos de los hogares, cuyos efectos se percibieron en mayor medida en tres de los países examinados; también en forma concomitante el incremento de la tasa de ocupación significa una incorporación masiva de la población desempleada al mercado laboral, con la consiguiente inclusión y acceso a los mecanismos de protección del polo contributivo; v) la creciente desmercantilización de la provisión de bienestar ha sido un rasgo de todos los procesos estudiados, en función del incremento del gasto social sectorial (particularmente salud y educación), el aumento de las transferencias monetarias directas o indirectas, el despliegue de programas alimentarios de gran cobertura, así como el incremento del monto promedio de la renta no contributiva.

Por otro lado, ensayamos otra combinación posible sobre la base de cuatro variables, que integran la tasa de crecimiento económico expresado por el PBI, la tasa de empleo que resulta otra perspectiva en el análisis del mercado de trabajo, la tasa de pobreza y el coeficiente de Gini, según el cuadro 10.

**Cuadro 10. Modelo proxy II para matrices de bienestar en América Latina**

	<b>Bolivia</b>		<b>Brasil</b>		<b>Venezuela</b>		<b>Uruguay</b>	
	<b>2006</b>	<b>2010</b>	<b>2003</b>	<b>2010</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>
<b>PBI</b>	4,8	4,2	1,15	7,49	3,69	-1,91	7,46	8,47
<b>Empleo<sup>a</sup></b>	54	53,6	50,1	53	55,6	59	51,4	59
<b>Pobreza</b>	63,9 <sup>b</sup>	54 <sup>c</sup>	38,7	24,9	49,4 <sup>d</sup>	27,8	17,7 <sup>e</sup>	8,4
<b>Gini</b>	0,60	0,58	0,621	0,576	0,498	0,394	0,456	0,422

Fuente: Elaboración propia, con datos de CEPAL, OIT, Banco Mundial.

<sup>a</sup> Tasa de ocupación urbana (tasas anuales media), CEPAL y OIT.

<sup>b</sup> CEPALSTAT 2011, dato que corresponde al año 2004.

<sup>c</sup> CEPALSTAT 2011; último dato disponible corresponde al 2007.

<sup>d</sup> CEPALSTAT 2011, dato que corresponde al año 1999.

<sup>e</sup> CEPALSTAT 2011, dato que corresponde al año 2007.

Si examinamos los avances con las cuatro variables señaladas podemos subrayar: i) que la década verificó un crecimiento económico muy positivo, aun cuando Venezuela haya registrado oscilaciones negativas. Los países analizados han registrado un PBI elevado y sostenido en el período, resultando un factor fundamental que ha viabilizado el aumento del gasto social; ii) la tasa de empleo subió porcentualmente mucho más en Uruguay y Venezuela, les sigue Brasil y por último Bolivia, cuyo indica-

dor no significó mucha diferencia respecto al mismo indicador en 2006; iii) la reducción de la tasa de pobreza fue sustantiva, con descensos de diez o quince puntos porcentuales, lo que da cuenta de la prioridad en que fue colocado como problema en la agenda pública en los cuatro países; iv) finalmente, al analizar la evolución del coeficiente de Gini, el descenso no resultó muy drástico, sino una suave disminución, con excepción nuevamente de Venezuela, que registró el índice más bajo incluso en toda la región. En conjunto, el empleo y las políticas de combate a la pobreza (más focalizadas) implicaron un impacto positivo y alentador en la disminución de la pobreza y, aunque en menor proporción relativa, en la reducción de la desigualdad social.

Cuadro 11. Resumen analítico diacrónico (tendencias)

<b>Bolivia (2006-2010)</b>				<b>Uruguay (2006-2010)</b>			
PBI	▲	Gini	▼	PBI	▲	Gini	▼
Pobreza	▼	Desempleo	▼	Pobreza	▼	Desempleo	▼

<b>Brasil (2003-2010)</b>				<b>Venezuela (2000-2010)</b>			
PBI	▲	Gini	▼	PBI	▼	Gini	▼
Pobreza	▼	Desempleo	▼	Pobreza	▼	Desempleo	▼

Referencias:

▲ Aumentó.

▼ Bajó.

## 8. ANÁLISIS COMPARADO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y MATRICES DE BIENESTAR

La comparación de los modelos o matrices de bienestar en construcción en los cuatro países seleccionados acarrea complejidades múltiples relacionadas con los diferentes legados institucionales (*path dependency*), con la pluralidad de formatos de protección social y con los diversos tipos de articulación de prestaciones, bienes y servicios públicos ofertados y accesibles a la población, esto es, el modo de articulación entre el polo no contributivo y el polo contributivo. En este capítulo se formulan consideraciones generales respecto de las políticas sociales y las similitudes de las matrices de bienestar, al mismo tiempo que se señalan las diferencias más notorias que destacan las singularidades de cada caso.

i) En términos de desmercantilización se observan tendencias similares que denotan intencionalidades en el sentido de la desconexión del mercado de la provisión básica de bienestar, a través de la mejora sensible en el acceso a bienes y servicios públicos. Se ha constatado una expansión significativa de la cobertura en salud y educación, del gasto social sectorial y un incremento de las transferencias monetarias, de tal manera que sirve a los propósitos de asegurar un nivel básico de satisfacción en las esferas mencionadas con independencia del mercado laboral. Corresponde advertir que Venezuela es de los cuatro países seleccionados el único que no implementó un programa masivo de transferencia monetaria condicionada dirigido a los segmentos más pobres

y que Uruguay, por su lado, dio por finalizado su plan de emergencia al cabo de los tres años de iniciado.

Los incrementos del gasto social en salud fueron muy altos en Brasil, Uruguay y Venezuela, en menor medida en Bolivia; no obstante, en todos los casos y tomando el periodo de gestión de las izquierdas en el ejercicio del gobierno, la tendencia ha sido de incremento sustantivo, tanto como porcentaje del PBI como en términos de gasto per cápita. Sin embargo, debe formularse una precisión para lo acontecido en la República Bolivariana de Venezuela: la primera década arroja variaciones importantes desde un inicio con cerca del 17,6 % en 2000, a un año con 20,6 % del gasto social total (2007) y 4,5 % del PBI, llegando a un registro en 2010 del 16,1 % respecto al gasto social y 4,9 % del PBI.

También se observa y con mayor nitidez un aumento significativo en el sector educación, que evidencia su jerarquización y prioridad frente a otros gastos sociales. Estas conclusiones revelan la intencionalidad de los gobiernos de izquierda en el sentido de postular la igualdad social y la equidad (la razón teórica) como orientación general de las políticas públicas y cuyos resultados dan cuenta del acierto en su aplicación (la razón práctica), aun cuando los datos registrados no sean ni tan impactantes ni tan elevados como los obtenidos en la disminución de la pobreza y de la indigencia. Al año 2010 los valores del coeficiente de Gini estaban en Brasil y Bolivia por encima de 0,5, aunque la reducción en el primero fue mayor (5 puntos), mientras que en el segundo fue de apenas 2 puntos. Mientras, tanto Uruguay como Venezuela lograron superar la barrera simbólica de 0,5 para colocar el Gini en 0,42 y 0,39 respectivamente; el descenso para Venezuela fue mucho más pronunciado, ya que partía de 10 puntos más arriba.

ii) Si se consideran los mercados de empleo y la problemática del trabajo se observa un desempeño importante en términos de incremento real de la tasa de ocupación y un descenso sensible del desempleo abierto. En tres de los cuatro países se registran bajas de casi el 50 % respecto al período de inicio de la gestión de los gobiernos de izquierda, con excepción de Bolivia, en donde descendió dos puntos porcentuales pero igualmente ubicándose en valores similares a los otros. Sin embargo, persisten altos niveles de informalidad en Bolivia y en menor medida en Venezuela y Brasil, lo que implica que importantes colectivos de trabajadores no cotizan mayormente al sistema de la seguridad social y por tanto no son beneficiarios de las prestaciones y coberturas que estos proporcionan a los cotizantes y afiliados. Por otra parte, las remuneraciones medidas o valoradas en términos de salario real se incrementaron de manera significativa en Uruguay y en Brasil, mejoraron levemente en Bolivia y empeoraron en Venezuela. En este último caso,

debe considerarse que se dispusieron mecanismos compensatorios a través de los tickets de alimentación y fundamentalmente con la implementación de las misiones, muy especialmente la Misión Mercal, que tuvo una cobertura de casi la mitad del total de la población.

iii) La implementación de programas de transferencia monetaria, lejos de constituirse en medidas transitorias, van ocupando espacios en el edificio de la protección social, independientemente de los formatos o modalidades de instrumentación. En Brasil, el Bolsa Familia ya forma parte de la estructura de asistencia social y es un componente fundamental del polo no contributivo; en Uruguay el efecto *ex post* del Plan de Emergencia fue la modificación de regímenes de prestaciones monetarias tradicionales (asignaciones familiares), con la consiguiente incrustación de la modalidad en la propia estructura de protección y asistencia social. En tanto, Bolivia ensayó la puesta en marcha de bonos dirigidos a poblaciones vulnerables, pero con una definición *ex ante* de universalidad de las prestaciones, a las cuales básicamente accedieron los sectores campesinos e indígenas. Por su parte, Venezuela fue el único país que no implementó planes de tipo *cash transfer*, aunque a través de la misión Vuelvan Caras se dispusieron mecanismos de transferencia de ingresos por la vía del financiamiento subsidiado de créditos productivos o incentivos a la capacitación de trabajadores informales o desocupados. Sin embargo, la inversión en programas masivos de transferencia de renta en ninguno de los casos analizados sobrepasó el 1 % del PBI, con la conclusión evidente de que se trata de acciones de amplio espectro, de positivo y significativo impacto social y efectos directos en la reconfiguración de las matrices de bienestar, pero de muy bajo costo en términos comparativos respecto a otras inversiones en la esfera de la reproducción de la fuerza de trabajo y la protección de las familias en situación de pobreza. Conviene remarcar que las condicionalidades o contrapartidas preestablecidas tienen un efecto indirecto en la exigencia de expandir y mejorar la oferta pública en dos áreas clave para la estrategia de equidad declarada: por un lado, en términos de los servicios de asistencia sanitaria y, por otro, en el sector de la educación, particularmente en los niveles primario y secundario.

Cuadro 12. Resumen de tipologías proxy

	Bolivia	Brasil	Venezuela	Uruguay
<b>Desmercantilización<sup>a</sup></b>	-/+	-/+	-/+	-/+
<b>Equidad renta según coeficiente de Gini<sup>b</sup></b>	+/-	+/-	+/-	+/-
<b>Distribución por deciles para el 2010<sup>c</sup></b>	Tercera posición (2006)	Cuarta posición (2009)	Primera posición (2010)	Segunda posición (2010)
<b>Distancia programática<sup>d</sup></b>	Corta	Corta	Corta	Corta
<b>Tipo de coalición</b>	III alta I media	I alta IV media	III media	I alta

<sup>a</sup> El signo expresa la evolución del indicador; +/- indica una evolución negativa, es decir, se registró en el período considerado una remercantilización; lo contrario señala una evolución hacia mayores grados de desmercantilización, -/+.

<sup>b</sup> En este indicador se expresa una evolución del coeficiente de Gini para establecer si la evolución fue positiva, es decir, hacia una reducción de la brecha +/- o, por el contrario, este indicador expresa una mayor concentración del ingreso: -/+.

<sup>c</sup> Las posiciones se toman como ranking de mejora en la distribución por deciles del ingreso. Fuente: CEPAL (2010). Cabe aclarar que no se obtuvieron datos para el mismo año en todos los casos.

<sup>d</sup> La distancia programática es un indicador de estimación sobre la base de comparar las medidas, propuestas o proyectos presentados a la ciudadanía en el período electoral y su constatación en el ejercicio del gobierno, reflejados en las políticas efectivamente aplicadas.

## 9. CONCLUSIONES PROVISORIAS

Nuestro principal objetivo era analizar las trayectorias recientes de las políticas sociales en cuatro países de América Latina (Brasil, Bolivia, Uruguay y Venezuela) y su grado de consistencia con los postulados normativos y programáticos de las fuerzas de izquierda en los respectivos gobiernos. Y de acuerdo con las hipótesis iniciales que se han formulado y que guiaron el estudio comparado, se halló una correlación positiva entre la tendencia a la reconfiguración de las matrices de bienestar y la impronta progresista o de izquierda, combinada con la presencia y acción de actores sociales aliados a los partidos políticos en el ejercicio del poder. No obstante, la relación no es ni lineal ni tiene la misma intensidad y valor si consideramos este segundo aspecto, relativo a las alianzas tejidas entre las élites políticas y los actores sociales de mayor peso y significación en la historia singular de cada uno de los países seleccionados. De todos modos, la variable explicativa de las reorientaciones constatadas a partir del año 2000 en el campo del bienestar es esencialmente política. En razón de ello, el desempeño de los gobiernos de izquierda o progresistas en América Latina habría de compararse con el desempeño de los gobiernos de derecha o conservadores, de modo que estas conclusiones primarias se sustenten fehacientemente en la dimensión política como factor explicativo fundamental. En este estudio nos detenemos a señalar solamente los logros de los gobiernos de izquierda o progresistas y compararlos con las “promesas electorales” anunciadas en cada caso.

i) La distancia programática, esto es, la variación efectiva entre los postulados y planes electoralmente expuestos por los partidos y fuerzas de izquierda que asumieron el ejercicio del poder político y las políticas efectivamente aplicadas durante sus mandatos, es relativamente corta si tomamos en cuenta el lapso de uno o dos gobiernos según el caso. Distancia programática corta significa que de algún modo se cumplieron con las principales propuestas contenidas y explícitamente presentadas *ex ante* como planes y proyectos de gestión gubernamental: a) en tres de los cuatro países se implementaron planes masivos de transferencia monetaria y en todos la atención de la pobreza fue la mayor prioridad política; b) se expandió el gasto público social (más propiamente concebido como inversión social); c) se introdujeron o iniciaron algunas reformas de mayor calado (salud y educación); d) el Estado asumió un papel más activo e interventor en términos de regulación, control y orientación de los mercados laborales. De este modo se observaron importantes logros no solo en la baja del desempleo sino en la mejora de los ingresos de los trabajadores, en particular en los casos de Brasil y Uruguay con aumentos sustantivos del salario mínimo, lo que tuvo efectos económicos indirectos en otras prestaciones como factor de indexación.

Las “desviaciones” programáticas, por otra parte, aluden sobre todo a la escasa capacidad de instrumentar planes con eficiencia en determinadas políticas sectoriales, ejemplificadas en el campo del hábitat y la vivienda. Así, en Uruguay, Bolivia y en menor grado en Brasil, los planes masivos de creación de vivienda social no tuvieron los impactos esperados o comprometidos al inicio de la gestión de gobierno, o fueron presentando falencias durante el proceso de instrumentación, lo que contrasta con la muy buena ejecución de la misión Vivienda Venezuela. La fidelidad de las políticas efectivamente aplicadas a los planes de gobierno abona la tesis de mayor legitimidad social de los partidos de izquierda, que, en todos los casos analizados, están repitiendo un segundo o tercer mandato en la gestión del Estado. En consecuencia, la corta distancia entre las promesas electorales y las realizaciones evidenciadas empíricamente —más allá de las insuficiencias o demandas agregadas posteriores— explica en buena medida el “éxito” electoral de los partidos y fuerzas de izquierda.

¿La mejora de los ingresos de los hogares y concomitantemente de la calidad de vida incrementará el nivel de la demanda social? Si esto fuera así, ¿cuáles serán las fronteras para el pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía? ¿Y qué capacidades deberá desarrollar el Estado social emergente en contextos de crisis y disminución de las tasas de crecimiento económico? En otras palabras, reconociendo incluso que las propuestas programáticas se ajustan en cada ciclo electoral, la

cuestión central es advertir cuál será efectivamente la tendencia en el largo plazo: ¿el mantenimiento con mejoras o la profundización-radicalización de los cambios?

ii) La reconfiguración de los sistemas de protección social está anclada a las modificaciones del polo no contributivo, con la consiguiente transformación progresiva de las matrices de bienestar y, en menor grado, a las reformas más estructurales en curso. Así, la instrumentación de masivos planes de transferencias monetarias diseñados al inicio como respuestas de emergencia social ha derivado en reformas más permanentes y estructurales de los sistemas de subsidios y pensiones a las poblaciones en situación de vulnerabilidad y riesgo socioeconómico. En Uruguay, el Plan de Emergencia Social ejecutado entre 2006 y 2008 dio paso a la modificación del régimen de asignaciones familiares con tendencia inequívoca a su universalización, una extensión de las pensiones para adultos mayores sin cobertura y la introducción de nuevos instrumentos en política alimentaria (tarjeta social), en el marco del Plan de Equidad. En Brasil, el Programa Bolsa Familia tiende a ser incorporado a la arquitectura social como dispositivo permanente de protección y factor de movilidad social. En Bolivia, los bonos Juancito Pinto y Juana Azurduy complementan la Renta Dignidad con criterios universales, aunque su acceso haya sido aún muy limitado. En Venezuela, las misiones constituyen la nueva fisonomía del sistema de protección y promoción social generando múltiples y variadas ventanas de acceso a bienes y servicios públicos para al menos la mitad de la población. Paralelamente, las reformas sociales en curso, particularmente en salud y en educación, son evidentes signos de transformación de las matrices de bienestar, ya que sus objetivos apuntan a universalizar el acceso a los servicios sociales y exigen la mejora continua de la oferta pública.

En la medida que los sistemas de protección social se expandieron y robustecieron, el acceso a prestaciones, bienes y servicios fue abarcando a una mayor proporción de la población, particular y especialmente a los sectores económicamente más vulnerables o en situación de pobreza. Tanto sea por la vía de fortalecer y reformar los dispositivos históricamente instalados (ejemplo de las asignaciones familiares en Uruguay) o por la formulación e implementación de nuevas modalidades asistenciales (transferencias condicionadas en Brasil y Bolivia, misiones en Venezuela), la tendencia a la desmercantilización en la provisión del bienestar fue bien marcada. Las evidencias en los cuatro países estudiados están dadas por el incremento del gasto público social (inversión social), el aumento del gasto social en educación

y en salud y más significativamente aún el incremento del gasto social per cápita en los dos sectores; así como en Brasil y Uruguay, según los datos registrados, el monto promedio de las rentas no contributivas fue notablemente superior en el período considerado (cuadro 1).

Sin embargo, las transformaciones del polo contributivo —con excepción de Uruguay— no dan cuenta de resultados notables, de tal suerte que el empleo formal, aquel que genera la fuente de garantía de cobertura ante riesgos a través de los sistemas de seguridad, es aún la modalidad de integración de mayor impacto por excelencia. En este sentido, las informaciones son ambiguas o ambivalentes; de un lado se verificó un descenso pronunciado de la tasa de desempleo pero, del otro, la informalidad sigue teniendo un peso relativamente importante en el mercado de empleo, a lo que se agregan las desigualdades en términos de género y generacionales.

Las interrogantes que emergen se vinculan a las limitaciones estructurales que enfrentan estos gobiernos al frente de la gestión pública. Dicho de otro modo: ¿cuáles son los obstáculos reales para desplegar totalmente los planes de gobierno?; ¿hasta dónde los sistemas de protección social pueden absorber o reducir aquellas limitantes en dirección a la superación de la pobreza y la reducción sensible de la brecha social aun existente? Si el patrón de acumulación sigue siendo capitalista, aun “suavizado” produce y reproduce pobreza y desigualdad social, ¿la matriz de bienestar emergente supone acaso un nuevo pacto social implícito entre capital y trabajo, mediado y gestionado por la izquierda política? Si efectivamente la tendencia de las políticas sociales aplicadas va produciendo un efecto igualador, ¿cuáles son los riesgos que enfrentan los Estados y cómo impedir un estancamiento o retroceso en la construcción de la matriz de bienestar?

iii) La reconfiguración de la matriz de bienestar expresa un tipo de régimen específico para cada país, pero comparte rasgos comunes —en los cuatro países— en varios aspectos; ello exige examinar los itinerarios de mediano plazo que habrá de recorrer en los próximos diez o veinte años. La combinación del crecimiento económico sostenido, políticas de pleno empleo y formatos renovados de asistencia social auguran recorridos de profundización. Sin embargo, la solidez y permanencia de las actuales alianzas hegemónicas (partidos de izquierda o progresistas con actores sociales), constituyen un factor clave determinante de la continuidad de las estrategias de integración e inclusión social y equidad. En tres de los países la coalición hegemónica que sustentó el proceso de cambios y la aplicación de políticas inclusivas contó con la concurrencia de los movimientos sociales históricos (sindicatos, campesinos e indígenas, estudiantiles), en tanto que organizaciones

sociales de relativa formación también fueron parte de las alianzas tejidas por los partidos de izquierda. Sin embargo, en el caso de Brasil el papel del empresariado nacional fue más significativo que en los otros países. En Venezuela, la alianza con sectores populares de base, sobre todo de arraigo territorial o barrial, parece haber sido más importante que la participación de los sindicatos (CTV), particularmente adversos al chavismo. De todos modos, el apoyo explícito o tácito de los actores sociales con legitimidad y representatividad política en la arena pública resulta constituirse en un factor fundamental para asegurar la estabilidad y profundización de las respuestas estatales ante las situaciones de pobreza y desigualdad social.

¿Cuáles serán los desafíos para garantizar la dirección de los cambios introducidos en el esquema de protección y promoción social? ¿Cómo responderán los gobiernos progresistas ante el incremento esperado de las demandas sociales? En la lógica del enfoque de derechos, la disminución de la brecha social se impone como objetivo esencial y es inherente a los proyectos de la izquierda en el gobierno. ¿Hasta dónde los acuerdos políticos que articulan las alianzas de soporte serán permeados por las exigencias y expectativas sociales de profundización de los cambios?

En síntesis, las matrices de bienestar han sido renovadas en el sentido de incluir a los sectores mayoritarios de las poblaciones más afectadas por la pobreza, produciendo respuestas eficaces y de bajo costo relativo. Sin abandonar el criterio de focalización, la pauta general ha sido más pronunciada hacia la universalización de ciertas prestaciones y servicios sociales. La persistencia de algunos rasgos del modelo liberal residualista no invalida ni desmerece la tendencia en el otro sentido. Aquellas matrices emergen —en contextos económicos favorables— cimentando innovaciones institucionales, generando una panoplia de formatos y dispositivos de protección social, que es consistente con los postulados de las izquierdas en ejercicio del poder político. Incluso se van consolidando en el marco de coyunturas de retracción o enlentecimiento o incluso decrecimiento del PBI, lo cual abona la tesis de que, ante situaciones de crisis, las respuestas (políticas “anticíclicas”) de los gobiernos de izquierda o progresistas han sido radicalmente opuestas a las aplicadas durante la era neoliberal de los noventa. La solidez o fragilidad de las alianzas o coaliciones de sostén de los gobiernos es una variable que condiciona fuertemente la trayectoria de consolidación de las matrices de bienestar. En tanto, la capacidad reivindicativa, de protesta o de movilización de los actores sociales interviene o repercute directamente en las opciones de profundización del modelo incluyente, o bien en el blindaje de los recursos fiscales obtenidos para el desarrollo de políticas sociales de carácter universal.



## 10. POST SCRIPTUM

La distancia temporal entre la finalización de la investigación en el período considerado (prefijado hasta el 2010) y el tiempo de edición posterior obliga a formular reflexiones *ex post*, necesarias para complementar las conclusiones provisionales expuestas. En los tres años posteriores, es decir de 2010 a 2013, varios acontecimientos se desarrollaron en el campo político y social que merecen ser destacados. Por un lado, y más recientemente, el fallecimiento del líder venezolano y presidente hasta marzo del 2013, impactó innegablemente en el proceso bolivariano. En primer lugar, la postura de la oposición desconociendo los resultados electorales en abril provocó la incertidumbre y la inestabilidad, desencadenando hechos de violencia que implicaron riesgos y amenazas de disrupción política en Venezuela. Por otro, el resultado electoral mismo desde varias perspectivas inaugura un nuevo ciclo en el proceso de transformaciones que el presidente Chávez comenzó en el año 1999. La aparente *disminución* relativa del apoyo en las urnas al oficialismo podría acarrear modificaciones y ajustes en la estrategia de consolidación y profundización que anunció el propio Chávez en el año 2012 y pocos meses después fue también ratificada por el presidente electo y excanciller Nicolás Maduro. Una acción más sostenida a nivel de las bases populares, el acento en algunas políticas públicas (seguridad ciudadana, combate a la droga), el abordaje de las cuestiones que frenaron los importantes logros en materia social y económica conforman una

agenda compleja en el camino de la reestructuración de las matrices de bienestar y el afianzamiento de una alianza hegemónica que garantice el rumbo del proceso bolivariano.

En Bolivia, ya reelecto el presidente Evo Morales hubo de enfrentar masivas movilizaciones obreras encabezadas por la COB, que provocaron la reacción también masiva de organizaciones campesinas e indígenas. Sin embargo, es interesante observar —tal como lo plantean algunos analistas— que los sectores conservadores habían dejado de ser un bloque opositor homogéneamente articulado en el año 2009 y que las dificultades nacerían de la implosión de conflictos en el seno del bloque que respalda al gobierno de izquierda (Viaña, 2012). Así se podrían comprender las marchas indígenas, las huelgas de hambre y los enfrentamientos entre los “indígenas de las tierras bajas” con los campesinos e indígenas de las tierras altas por la propiedad y el uso de la tierra, como contradicciones que generan fisuras en la alianza o bloque que sostiene el gobierno de Evo Morales (Viaña, 2012). En Uruguay, el recambio en la conducción del Poder Ejecutivo no implicó diferencias sustanciales en general, pues la fuerza política que gobierna mantuvo en grandes líneas las bases programáticas en ejecución desde el año 2005. Si bien no se registraron movilizaciones de alto impacto, los sindicatos (principales aliados del gobierno de Mujica) realizaron varias acciones colectivas en aras de obtener un incremento del presupuesto quinquenal durante el año 2011, al mismo tiempo que el eje principal de discordancia se focalizó en la cuestión de los derechos humanos, particularmente en relación con los delitos de lesa humanidad cometidos durante la dictadura militar en los setenta. En Brasil, durante el mes de junio de 2013 las movilizaciones callejeras sacudieron el escenario social y político con centenas de miles de personas que protestaron por la suba de precios del transporte público, pero continuaron con reivindicaciones múltiples y variadas. Así se sumaron demandas con relación a la salud y a la educación, consignas contra la corrupción y luego una mirada de problemáticas cuasi individualizadas. Fueron, según los registros, las mayores concentraciones callejeras desde los noventa, incluso considerando las masivas marchas acontecidas desde que asumió el gobierno el Partido de los Trabajadores. Las perplejidades del sistema político se trasuntaron en una desorientación inicial acerca de las motivaciones y las razones de tales protestas, con la respuesta más inmediata de represión ante los desbordes y actos de violencia desatados en algunos casos. Por otra parte, la confusión parecía ser compartida por los mismos protagonistas de las protestas, que incluso condujeron a declaraciones y comunicados de numerosas organizaciones sociales y movimientos sociales de relativa nueva formación como el Movimiento Passe Livre, entre otros. Las respuestas del Gobierno

admitiendo la legitimidad de las reivindicaciones, la inmediata eliminación de los aumentos de tarifa del transporte público en la mayoría de las ciudades y estados, así como la disposición al diálogo y la promesa de atender los reclamos fueron reduciendo la presión popular. ¿Qué motivó realmente tales movilizaciones masivas? ¿Cómo afectará la credibilidad y legitimidad del actual gobierno de Rousseff? ¿Cuáles serán las estrategias de los movimientos sociales en el sentido de canalizar la insatisfacción evidente de una parte importante de la población? ¿Cuáles serán los impactos en términos de profundización de las conquistas y avances en el terreno de la igualdad social? En suma, ¿cuáles son las implicancias de la protesta social de junio de 2013 en la construcción de una matriz o modelo social que garantice el pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía en Brasil?

Los clivajes del conflicto social son variados en cada uno de los países examinados; sin embargo, uno de ellos se vincula con la capacidad de los movimientos sociales de influir más decisivamente en la formulación de la agenda pública, estableciendo las prioridades sociales en torno a demandas de larga data combinadas con las nuevas exigencias populares. Por otra parte, los partidos políticos de izquierda actualmente en el gobierno intentan evaluar el progreso y los alcances de las políticas públicas aplicadas con la intención declarada de profundizar los cambios iniciados desde principios de la presente centuria. ¿Dónde se cruzan ambas estrategias y cómo se articulan para lograr la irreversibilidad de la matriz de bienestar emergente? Los escenarios de corto plazo serán determinantes en este sentido, en consideración al freno de las tasas de crecimiento, el incremento de las demandas sociales y la renovación de los mecanismos democráticos en el contexto de procesos de integración latinoamericana en curso.



## 11. BIBLIOGRAFÍA

- Abrantes Pego, Raquel, y Almeida, Celia 2002 “Teoría y práctica de las reformas en los sistemas de salud: los casos de Brasil y México” en *Cad. Saúde Pública* Vol. 18 N° 4.
- Adelantado, José, y Scherer, Elenise 2008 “Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina” en *Revista Chilena de Administración Pública* Vol. N° 11.
- Adelantado, José, y Noguera, José Antonio 1999 “Reflexionando sobre las relaciones entre políticas sociales y estructuras sociales”, ponencia presentada en Seminario de Análisis de Políticas Sociales, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Amarante, Verónica, y Vigorito, Andrea 2012 “The expansion of Non-Contributory Transfers in Uruguay in recent years”, serie Research Brief N° 29 (Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth).
- Alvarado Checín, Neritza 2005 “Populismo, democracia y política social en Venezuela” en *Fermentum* Año 15, N° 44.
- Arcidiácono, Pilar, y Gamallo, Gustavo 2009 “La desmercantilización del bienestar. Reflexiones críticas sobre la justiciabilidad de los derechos sociales” (Quito: Programa Andino de Derechos Humanos).
- Arditi, Benjamín 2009 “Argumentos acerca del giro a la izquierda en América Latina ¿una política posliberal?” en *Latin American Research Review* Vol. 43, N° 3.

- Arnson, Cynthia, Jara, José, y Escobar, Natalia (comps.) 2009 “Pobreza, desigualdad y la nueva izquierda en América Latina” (Washington DC: Woodrow Wilson Center).
- Banco Mundial - MIDES 2008 “Del PANES al Plan de Equidad. Un balance del PANES para aportar ideas a la ejecución del Plan de Equidad en Uruguay”, Nota Técnica (Montevideo: BM-MIDES).
- Barba Solano, Carlos 2010 “La nueva cuestión social en el Mundo y América Latina: más allá de la pobreza” en *Renglones* (Guadalajara) N° 62.
- Bethencourt, María 2007 “Educación y revolución. Aproximaciones al acontecer educativo venezolano (2000-2007)” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 13, N° 3.
- Betranou, Fabio et al. 2007 *Un piso de protección social en América Latina. Costos fiscales e impactos sociales* (La Plata: CEDLAS, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata) Documento de Trabajo.
- Bobbio, Norberto 1998 *Derecha e izquierda* (Madrid: Taurus).
- Calderón Vázquez, Francisco José 2011 “Las políticas públicas en la encrucijada: políticas sociales y competitividad sistémica” <www.biblioteca.universia.net> acceso 01.09.2012.
- Canavire-Bacarreza, Gustavo, y Mariscal, Mirna 2010 “Políticas macroeconómicas, choques externos y protección social en Bolivia”, informe final de investigación (La Paz: UDAPE).
- CEPAL 2010 “Distribución del ingreso de las personas por deciles, según área geográfica” en CEPALSTAT, base de datos.
- CEPAL 2011 *Panorama Social de América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL) <www.cepal.org.cl> acceso 01.09.2012.
- Comisión de Programa de Gobierno 2006 *Lula presidente* <www.pt.org.br> acceso 01.09.2012.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales 2008 “Objetivos de Desarrollo del Milenio. Documento para el Debate. Informe 2008” (Montevideo: IMPO).
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales 2008 “De la emergencia a la equidad: cuatro años de políticas sociales”, informe (Montevideo: MIDES), <www.mides.gub.uy> acceso 01.09.2012.

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999 Gaceta Oficial N° 36860 del 30 de diciembre, <www.ucv.ve> acceso 01.09.2012.
- Costa, Ana María 2013 “Saúde é desenvolvimento” en Sader, Emir (org.) *10 anos de governos pos-neoliberais no Brasil* (San Pablo: Boitempo, FLACSO).
- D’Elía, Yolanda 2002 “Cambiano la orientación de las políticas públicas hacia el impacto en la calidad de vida desde una perspectiva de derechos y equidad” en ILDIS/Fundación Friedrich Ebert: *Informe social*, N° 7.
- Del Valle, Alejandro 2010 “Comparando regímenes de bienestar en América Latina” en *European Review of Latin American and Caribbean Studies* N° 88.
- Draibe, Sonia, y Riesco, Manuel 2009 “El Estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo” (Madrid: Fundación Carolina) Documento de Trabajo N° 31.
- El Universal* 2010 <www.eluniversal.com> acceso 01.09.2012.
- Ellner, Steve 2010 “La primera década del gobierno de Hugo Chávez. Logros y desaciertos” en *Cuadernos del CENDES* Año 27, N° 74.
- Esping-Andersen, Gosta 1990 *Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge: Polity Press and Princeton, Princeton University Press).
- Filgueira, Fernando 2001 en Kaztman, Ruben (coord.) Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay (Santiago de Chile: OIT, Fundación Ford).
- Filgueira, Fernando 2006 “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina, eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada” en Roberts, Brian (ed.) *Ciudadanía y Políticas Sociales* (San José de Costa Rica: FLACSO/SSRC).
- Filgueira, Fernando, y Alegre, Pablo 2008 “La debilidad estatal en América Latina: entre la captura y el desmantelamiento” (Santiago: IPES, Universidad Católica, CLACSO-CROP) Documento de Trabajo.
- Filgueira, Fernando, y Filgueira, Carlos 1997 *Taming market reform. The politics of social state reform in Uruguay* (South Bend: University of Notre Dame).
- Fonseca, Ana 2006 *Los sistemas de protección social en América Latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas* (PNUD).

- Gentili, Pablo, Andrade Oliveira, Dalila 2013 “A procura de igualdade: dez anos de política educacional no Brasil” en Sader, Emir (org.) *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil* (San Pablo: Boitempo, FLACSO).
- Giordani, Jorge 2004 “Venezuela, desarrollo nacional y desarrollo social”, ponencia en III Cumbre de la Deuda Social, Ministerio de Planificación y Desarrollo (Caracas).
- González R., Marino 2001 “Reformas del sistema de salud en Venezuela (1987-1999): Balance y perspectivas” (Santiago de Chile: CEPAL).
- González, Lissette, y Lacruz, Tito 2007 “Política social en Venezuela”, en <[http://biblioteca2.ucab.edu.ve/iies/bases/iies/texto/GONZALES\\_Y\\_LACRUZ\\_2007.PDF](http://biblioteca2.ucab.edu.ve/iies/bases/iies/texto/GONZALES_Y_LACRUZ_2007.PDF)>.
- Giddens, Anthony 2011 *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales* (Madrid: CADETRA).
- Hernani-Limarino, Werner, Villegas, María, y Yañez, Ernesto 2011 *Unemployment in Bolivia: Risks and Labor Market Policies* (Washington DC: IADB) Working Paper Series, N° IDB-WP-271.
- Iglesias Vázquez, Mónica 2011 “Uruguay. Cronología del conflicto social 2010” en *OSAL* N° 29 (Buenos Aires: CLACSO).
- Jaccoud, Luciana 2009 “Proteção social no Brasil: debates e desafios” en *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil* (Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO, 2009).
- Laclau, Ernesto 2006 “La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana” en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 205.
- Ledo García, Carmen 2011 “Precarización laboral, pobreza y políticas de vivienda en Bolivia” en *Políticas de Empleo y Vivienda en Sudamérica* (Buenos Aires: CLACSO).
- Leher, Roberto (coord.) 2011 “Brasil. Cronología del conflicto social” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) N° 29.
- Leher, Roberto, Coutinho da Trindade, Alice, Botelho Lima, Jacqueline Aline, y Costa, Reginaldo 2010 “Os rumos das lutas sociais no período 2000-2010” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) N° 28.
- López Maya, Margarita, Lauder, Luis 2010 “Acciones colectivas beligerantes y cívicas y su aporte al proceso democrático venezolano actual” en *Temas y Procesos de la Historia Reciente en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).

- Mallo, Susana, y Moreira, Carlos 2004 *La larga espera: itinerarios de las izquierdas en Argentina, Brasil y Uruguay* (Montevideo: Banda Oriental).
- Manacorda, Marco, Miguel, Edward, y Vigorito, Andrea 2011 “Government Transfers and Political Support” en *American Economic Journal: Applied Economics* Vol. 3 N° 3.
- Mateo Tomé, Juan Pablo 2010 “La evolución de los salarios en Venezuela. Una década de contrastes” en *Boletín Económico de ICE*.
- Martínez, Juliana 2008 *Regímenes de bienestar en América Latina: ¿cuáles y cómo son?* (San José de Costa Rica: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, CEALCI, Fundación Carolina).
- Méndez, Absalón 2008 “Origen, desarrollo, crisis y reforma de la seguridad social en Venezuela” (Caracas: ILDIS) Serie Diálogo Político.
- Mesa-Lago, Carmelo, y Witte, Lothar 1992 “Regímenes pensionales en el Cono Sur y la región andina” en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 122.
- Midaglia, Carmen 1997 “¿Nueva o vieja institucionalidad de las políticas sociales?” (Montevideo: Departamento de Ciencia Política) Documento de Trabajo de Ciencia Política N° 7.
- Midaglia, Carmen 2009 “Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas” en Barba, Carlos *Retos para la integración social de los pobres en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Ministerio de Educación, Brasil 2008 *Censo Educativo* <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)> acceso 01.09.2012.
- Ministerio de Salud y Deportes 2010 *Anuario Estadístico* <[www.sns.gob.bo](http://www.sns.gob.bo)> acceso 01.09.2012.
- Mirza, Christian Adel, Bango, Julio, y Lorenzelli, Marcos 2010 *¿Es posible un nuevo Estado de bienestar en América Latina?: la reconfiguración de las matrices de bienestar en el Mercosur* (Madrid: CEALCI, Fundación Carolina).
- Mokrani Chávez, Diana, y Uriona Crespo, Pilar 2010 “Bolivia. Cronología anual mínima del conflicto social” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) N° 29.
- Mokrani Chávez, Diana, Uriona Crespo, Pilar, y Chávez León, Patricia 2010 “Una década de movimientos sociales en Bolivia” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) N° 28.

- Morales, Natasha 2010 “La política social en Bolivia. Un análisis de los programas sociales (2006-2008)” (Washington: BID) Notas Técnicas, IDB-TN-139.
- Moreno, Luis 2001 *Pobreza y exclusión: la malla de seguridad en España* (Madrid: CSIC).
- Mujica Chirinos, Norbis 2002 “Estado y políticas sociales en Venezuela, ¿La Quinta República o el regreso al pasado?” en *Revista Venezolana de Gerencia* (Caracas: Universidad del Zulia) Vol. 7, N° 18.
- Mujica, Norbis, y Rincón, Sorayda 2006 “Caracterización de la política social y la política económica del actual gobierno venezolano: 1999-2004” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* Vol. 12 N° 1.
- Mussi, Carlos 2004 *Protección social en Brasil* (Brasilia: CEPAL) <<www.eclac.org/ilpes> acceso 01.09.2012.
- O’Donnell’, Guillermo 1994 “Delegative Democracy” en *Journal of Democracy* Vol. 5, N° 1.
- Ochoa Henríquez, Haydée, y Chirinos Zárraga, Emilio 1999 “Tendencias de la reforma del Estado venezolano en el gobierno de Chávez” en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* Año 6, N° 14.
- OIT 2010 *Globalization and Informal Jobs in Developing Countries*. <www.ilo.org/publns> acceso 01.09.2012.
- OMS 2010, 2011 *Estadísticas sanitarias mundiales*. <www.who.int/whosis/whostat> acceso: 01.09.2012.
- Ortiz, Ricardo, y Schorr, Martín 2008 “Continuidades y rupturas en las políticas aplicadas por los gobiernos de ‘izquierda’ en América Latina” en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 217.
- Paz Arauco, Verónica (coord.) 2011 “Los cambios detrás del cambio. Desigualdades y movilidad social en Bolivia” en *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano* (La Paz: PNUD).
- Ponce, Marco Antonio 2011 “Venezuela. Cronología del conflicto social 2010” en *OSAL* (Buenos Aires, CLACSO) N° 29.
- PNUD 2011 *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Bolivia* (La Paz: PNUD).

- PNUD 2010 Informe sobre Desarrollo Humano 2010: América Latina y el Caribe. <<http://undp.org.es>> acceso 01.09.2012.
- Repetto, Fabián 2010 “Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos”, ponencia inédita en el Congreso de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política, Montevideo, agosto.
- Ríos, María José, y Lúquez, Petra 2007 *La concepción sociopolítica del Proyecto Nacional Venezolano de Educación Bolivariana. Años 1999-2004* (Caracas: Synergies).
- Ríos, Víctor 2004 “Políticas sociales para otra Venezuela” en *Pueblos* (Madrid) N° 14.
- Sader, Emir 2008 *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina* (Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación, CTA, CLACSO).
- Sartori, Giovanni 1998 “¿Qué queda de la derecha y de la izquierda?”, conferencia pronunciada en la SAAP el 20 de octubre de 1998 <[www.saap.org.ar/esp/docs-revista/boletin/1998/pr-sartori.pdf](http://www.saap.org.ar/esp/docs-revista/boletin/1998/pr-sartori.pdf)> acceso 01.09.2012.
- Schwartzman, Simon, y Cox, Cristián 2009 *Políticas educativas y cohesión social en América Latina* (Santiago de Chile: CIEPLAN, UQBAR Editores).
- Sposati, Aldaiza 2009 “Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes” en *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil* (Brasilia: MDS, UNESCO).
- Stefanoni, Pablo 2012 “Posneoliberalismo cuesta arriba. Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate” en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 239.
- Touraine, Alain 2006 “Entre Bachelet y Morales ¿existe una izquierda en América Latina” en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 205.
- Touraine, Alain 1987 *Actores sociales y sistemas políticos* (Santiago de Chile: PREALC).
- UDAPE (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas) 2007, 2010, 2012. <[www.gob.bo](http://www.gob.bo)> acceso 10.02.2013.
- UNFPA 2005 *La política social del gobierno de Venezuela. Claves de la nueva institucionalidad* (Caracas: UNFPA).
- Velasco, Tito Armando, y Valencia, Cristián 2012 *Pobreza, desigualdad y redistribución en Bolivia: aproximación inicial a la incidencia de*

*las transferencias e impuestos* (La Paz: ARU, Fundación Konrad Adenauer).

Viaña, Jorge 2012 “Estado plurinacional y nueva fase del proceso boliviano” en Ouviña, Hernán et al. *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas* (Santiago de Chile: CLACSO).

Wanderley, Fernanda 2009 “Bolivia entre el cambio y la inercia. Empleo y bienestar en los últimos veinte años” en *Revista Internacional del Trabajo* Vol. 128, N° 3.