

*Aline Souto Maior**

POLÍTICA SOCIAL: DESAFÍOS HISTÓRICOS Y CONTEMPORÁNEOS EN AMÉRICA LATINA

SOCIAL POLICY: HISTORICAL AND CONTEMPORARY CHALLENGES IN LATIN AMERICA

POLÍTICA SOCIAL: DESAFIOS HISTÓRICOS E CONTEMPORÂNEOS NA AMÉRICA LATINA

RESUMEN

El trabajo presenta las reflexiones acerca de la trayectoria de las políticas sociales en América Latina, destacándose el carácter contradictorio de su desarrollo y los desafíos pendientes por lograr en términos de la ampliación de los derechos sociales y ciudadanía, agravados por el contexto de político actual.

Palabras clave: política social, protección social, estado de bienestar, neoliberalismo, posneoliberalismo.

ABSTRACT

The paper presents reflections about the history of social policies in Latin America, highlighting the contradictory character of its development and the pending challenges to achieve regarding the expansion of social and citizenship rights, exacerbated by the current political context.

Keywords: Social policy, social protection, welfare state, neoliberalism, posneoliberalism.

RESUMO

O trabalho apresenta as reflexões sobre a trajetória das políticas sociais na América Latina, destacando o caráter contraditório de seu desenvolvimento e os desafios pendentes por alcançar no que diz respeito a ampliação de direitos sociais e cidadania, agravados pelo contexto político atual.

Palavras-chave: política social, proteção social, estado de bemestar, neoliberalismo, posneoliberalismo.

* Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Guanajuato (México). Magíster en Política Social de la Universidad Federal Fluminense (Brasil). Trabajadora social de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (Brasil).

INTRODUCCIÓN

El enfoque que orienta estas proposiciones aborda las políticas sociales en tanto un proceso contradictorio, que pese a sus limitaciones, es central para la garantía de mejores condiciones de vida para las personas y un factor importante en la agenda de las luchas sociales por la ampliación de los derechos sociales y de ciudadanía. En ese sentido, al recuperar algunos elementos de la trayectoria histórica de la política social en América Latina, con énfasis en el proceso brasileño, el objetivo no es hacer un recuento lineal y detallado de su constitución y desarrollo; el intento es demostrar las contradicciones de este proceso y sus repercusiones para nuestro contexto. Especialmente en la actual coyuntura latinoamericana de agravamiento de los conflictos políticos. Coyuntura que prueba que frente a las disputas políticas e ideológicas por las cuales pasa el continente, de igual forma los pocos avances conquistados están amenazados.

ALGUNOS ANTECEDENTES

De acuerdo con Bhering y Boschetti (2010), las políticas sociales se desarrollan en las sociedades occidentales en el marco del capitalismo monopolista debido a la necesidad del Estado de intervenir en la economía y en el orden social para garantizar la reproducción del capital. En la primera fase del capitalismo la cuestión social era objeto de la acción represiva y de la caridad; las políticas sociales se expandieron en las sociedades del capitalismo desarrollado a partir del *crash* de 1929.

Es a partir de este momento que los modernos sistemas de protección social en el siglo XX van a aparecer como estrategias para mitigar las diferencias sociales generadas por el funcionamiento del libre mercado, la producción de las desigualdades, sobre todo las diferencias en salarios, ingresos y consumo (Viana y Machado, 2008).

La forma creada para proteger a los ciudadanos de estos procesos de producción de desigualdad e inseguridad social fue la asunción por el Estado, del financiamiento

y de la provisión de un gran número de bienes y servicios a los cuales los ciudadanos no pudieran acceder únicamente por los ingresos obtenidos por su trabajo, o bien, cuando sin trabajo necesiten de esos bienes, tales como la salud (Viana y Machado, 2008).

Pero, como es ya ampliamente debatido, estos sistemas de protección social se desarrollaron especialmente en Europa a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, frente a las demandas de reconstrucción nacional. Basados en una economía planificada mediante la inversión en el aumento del consumo y de la producción para generar el “pleno empleo”. Así, una redistribución de la renta en favor de la clase obrera era fundamental para asegurar estos mecanismos. Brandão (1991) aclara que en la posguerra esta organización que tuvo en el economista británico Keynes su expoente, fue el apoyo político e ideológico para la expansión del Estado de bienestar.

Esta nueva forma de política de Estado se llevó a cabo fundada en principios como el pleno empleo y la igualdad; es decir, basada en los derechos sociales de la ciudadanía. La intervención del Estado, por lo tanto, se proyectó en dos frentes: a) la política fiscal y financiera, y b) la política social: la expansión del empleo público y la creación de varios “dispositivos de consumo colectivo”, como educación, vivienda, salud, lo cual legitimó a la cultura política en la forma de derechos de ciudadanía (Brandão, 1991).

Este movimiento de generación de estructuras y de subsistemas de protección social, actuando conjunta y sinérgicamente, fue el gran logro del siglo XX. Es cuando los aspectos económicos y sociales se conjugan a favor de una mayor igualdad e integración social, con el fin de compensar los riesgos sociales creados por los acelerados procesos de industrialización/urbanización derivados del ciclo económico en los diversos periodos del siglo pasado (Viana y Machado, 2008).

Lo que marca el desarrollo de este modelo, que quedó conocido como *Welfare States*, es la superación de la lógica del seguro del modelo alemán bismarckiano, por la de seguridad social ampliada. La última representada por el Plano Beveridge, con la prestación

pública de servicios sociales universales (Behring y Boschetti, 2010).

A partir de este momento, se ha observado un rápido crecimiento económico en los países europeos que adoptaron este modelo y el desarrollo de un sólido aparato estatal de protección social. Fue un periodo de economías en crecimiento con bajas tasas de interés, inversión en la producción y el aumento de los ingresos fiscales que permitieron el desarrollo de la protección social y el bienestar.

Es importante mencionar que la consolidación de este modelo se debe en gran medida a la movilización de las clases trabajadoras urbanas europeas que lucharon por mejores condiciones de vida y trabajo. Sin embargo, cabe señalar que además de ser caracterizado como un periodo de crecimiento económico y de expansión de los derechos sociales, el Estado del bienestar condujo a una deflación del conflicto de clases (Monerat et al., 2007).

La experiencia del pleno empleo y la ampliación de las prestaciones sociales fortalecieron mecanismos de integración social más allá de las redes tradicionales asociadas con la familia y la comunidad. Por lo tanto, la reproducción social se convirtió en derecho a ser garantizado por los sistemas de protección social y dejó de estar sujeta solamente a las fuerzas del mercado.

Con el establecimiento del Estado de bienestar después de la Segunda Guerra en Europa, la pobreza se comienza a ver como un problema social, como una cuestión social de responsabilidad del Estado. En ese sentido, se puede afirmar que el *Welfare State* se caracterizó por la construcción de sistemas de protección social marcados por la visión solidaria del derecho social. La expansión de este modelo de Estado después de la Segunda Guerra Mundial consolidó un sistema de protección social en el que fue sustituida la asistencia residual de la caridad por el bienestar de la ley universal, independiente de la situación laboral y sin condiciones.

Durante el siglo XX varios sistemas de protección social fueron construidos: algunos antes, otros más extensos e integrados. También en América Latina el siglo XX fue el periodo de construcción de sistemas de

protección social. El proceso comenzó tardíamente y con grandes distorsiones, fragmentación institucional y con casi nulas posibilidades de participación y control social.

La “construcción” en Latinoamérica de sistemas de protección social se dio en contextos autoritarios e inestables, a partir del momento en que muchos de nuestros países empezaron un cambio del modelo de agroexportación para el urbano industrial.

En América Latina, las políticas sociales y los sistemas de prestaciones sociales tienen una larga historia. La fase expansiva de dichos sistemas estuvo acoplada con el proceso de industrialización a través de la ISI, en auge entre los años cuarenta y setenta (Barba, 2008, p. 65).

Respetadas las especificidades de los países latinoamericanos, es fundamental subrayar que al adherir el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, se realizó en sociedades extremadamente desiguales, con historias de subordinación de grupos étnicos, donde la mayoría de la población vivía en el campo. Contexto que ha influenciado a la intervención estatal como un todo, pero también a las incipientes políticas sociales les ha otorgado un rol estratégico en la conformación del trabajador urbano. No es por casualidad que este periodo histórico fue marcado por gobiernos autoritarios populistas en el continente.

Santos (2012) nos ayuda a comprender que la intervención del Estado en la economía en América Latina siempre ha tenido el claro objetivo de garantizar la expansión del capital privado y dejó —en este sentido— de invertir en avances democráticos y sociales, contrariamente a lo que ha pasado en los países de capitalismo central. La coyuntura de débil democracia se ha evidenciado en el modelo de protección social en América Latina que se basó en el empleo formal, lo cual ha garantizado dos tipos básicos de beneficios: a) cuidado de la salud, individual y curativa, y b) beneficios relacionados con los accidentes de trabajo y jubilación/pensiones. Pese a los avances en términos de protección social desde su constitución inicial, cabe

subrayar que nuestros países no han logrado construir un sistema de protección social comparable a los llamados *Welfare States*.

Sin embargo, a partir de los años setenta, la crisis del capital internacional, los cambios resultantes de la hiperinflación, la globalización y la innovación tecnológica se han reflejado directamente en la dinámica del trabajo y la autonomía de los Estados-nación. En palabras de Moneratt et al. (2007) las transformaciones reintrodujeron la tensión entre el proyecto de protección social basado en los derechos de ciudadanía y de las oportunidades y alternativas específicas de integración. El desempleo estructural, el debilitamiento de las formas tradicionales de asociación y de la lucha colectiva y la insuficiencia de los mecanismos de gestión pública de los nuevos problemas sociales multiplicaron las experiencias de exclusión, de vulnerabilidad y de dependencia entre los grupos sociales previamente protegidos en los países del capitalismo central.

Mientras estos países de capitalismo desarrollado estaban discutiendo la crisis del sistema de protección y las opciones para la reforma, América Latina aún estaba en proceso de construcción o consolidación de sistemas de protección social. La difusión de las ideas reformistas y el diagnóstico de los sistemas económicos no sostenibles de bienestar surgieron como un freno a la construcción y ampliación de los nuevos sistemas de protección en los países en desarrollo.

El proyecto neoliberal se presentó entonces como respuesta al contexto de crisis del capital que se desarrolló a partir de los años de 1970, teniendo como ejes centrales tres frentes articulados: a) el combate al trabajo (las leyes y las políticas y las luchas sindicales y la izquierda); b) la reestructuración productiva (mayor flexibilidad en la producción e incentivo a la especulación financiera), y c) la reforma del Estado.

Es característico de este proyecto la ausencia de compromiso con el pleno empleo; la disminución relativa del gasto público social; la transformación de los servicios sociales universales en la atención pública selectiva y enfocada a los pobres, privilegiando la lógica

de contrato y de seguro; el retiro de la participación del Estado y el énfasis en la responsabilidad individual.

La llamada reforma del Estado está vinculada con el proyecto de desregulación de acumulación de capital. Con el fin de guiar este proceso –sobre todo en los países periféricos– es que los organismos de financiación internacionales patrocinaron lo que se conoce como el “Consenso de Washington”, un verdadero manual de conducción de políticas neoliberales; aspecto importante en la consolidación del proyecto neoliberal como estrategia hegemónica del capital global. En el campo social y político-institucional, se pusieron sobre la mesa los derechos sociales y las funciones reguladoras macroscópicas del Estado (Martínez, 2008).

Si en el contexto del Estado de bienestar social se interioriza la cuestión social en el orden económico-político, como ha señalado Netto (2007), en el contexto neoliberal las políticas sociales universales, no contractuales, y constitutivas de derechos de ciudadanía, son acusadas por los neoliberales de promover el vaciamiento de los fondos públicos. Por lo tanto, el neoliberalismo busca reducir o incluso eliminar la intervención social del Estado en diversas áreas y actividades, eximiéndose así de ofrecer respuestas a las secuelas de la cuestión social. De esta manera, pasa a ser el propio trabajador quien tiene la obligación de responder a sus necesidades y reproducirse como fuerza de trabajo, liberando al capital de esta carga.

Como indica Laurell (2000), en el contexto del neoliberalismo –en cuanto al tratamiento de la cuestión social– la orientación de las políticas sociales del Estado cambió de manera significativa. La perspectiva de la política social como resultado de los intereses antagónicos de las clases sociales se despolitiza por la subordinación a los intereses económicos, de manera que por un lado las políticas sociales son retiradas paulatinamente de la órbita del Estado –con procesos de privatización– transfiriéndose al mercado o a la sociedad civil. Por otro lado, son focalizadas, es decir, dirigidas exclusivamente a determinados sectores con necesidades básicas insatisfechas. El resultado fue, para

los segmentos de mejores ingresos, un servicio social privado con calidad acorde a su poder adquisitivo, y para los segmentos de trabajadores pobres, políticas sociales estatales focalizadas o servicios filantrópicos, de calidad dudosa, sin garantía de derechos y reafirmadores de la imagen de donación. Como consecuencia, de acuerdo a la autora, se generaron tres categorías diferentes de ciudadanos: los integrados/consumidores, los excluidos/usuarios y los excluidos/asistidos. Este conjunto de cambios se ha convertido en lo que ella denominó “un avance hacia el pasado”.

Vale la pena destacar que el neoliberalismo, como señala Anderson (2008), es un movimiento mundial que en América Latina ha sabido aprovechar el desastre de la hiperinflación sufrida por la población para justificar sus reformas y lograr que sus propuestas fueran aceptadas en contextos democráticos débiles. Esto implica que a pesar de haber frenado la hiperinflación, el costo social de estos ajustes ha sido inmenso, agudizando las desigualdades históricas de nuestras sociedades (Tavares, 2002). Sus pocos logros económicos se contraponen al éxito político e ideológico que alcanzó, sobre todo a partir de los años

...la discusión acerca de la política social en toda Latinoamérica se volvió tema fundamental y se centró en el enfrentamiento y combate del hambre y la pobreza (Barba, 2004b).

La transferencia de responsabilidades y funciones del Estado a las organizaciones del tercer sector, como lo demuestra Montañó (2001), es un fenómeno creciente en la coyuntura neoliberal, la conceptualización usual de “tercer sector” se refiere a las organizaciones o acciones de la “sociedad civil”; es decir, organizaciones no gubernamentales (ONG) y no de mercado. En este grupo se pueden encontrar desde asociaciones vinculadas a los movimientos populares, organizaciones filantrópicas tradicionales e incluso grandes fundaciones vinculadas al capital. Además de ser una iniciativa de respuestas privadas a problemas públicos, debe quedar claro que la financiación del tercer sector es a menudo pública, a través de alianzas entre Estado y sociedad civil, exención de impuestos y cargas fiscales.

Para entender cómo ha sido posible este proceso cabe recuperar lo que señala Sader (2008) sobre la tradición autoritaria latinoamericana. El autor destaca que esa tradición de las dictaduras militares experimentadas en el continente a partir de los años sesenta ha preparado el terreno para la implementación de políticas neoliberales de los años ochenta. Frente al deterioro social, el incremento de

la pobreza, de la desigualdad y de la ineficacia de las políticas hasta entonces vigentes, durante la década siguiente, la discusión acerca de la política social en toda Latinoamérica se volvió tema fundamental y se centró en el enfrentamiento y combate del hambre y la pobreza (Barba, 2004b). Importancia esta sin duda impulsada por los organismos internacionales, que como sarcásticamente ha subrayado Fernandes (2008) recomendaron efusivamente políticas que agravaron la desigualdad y la pobreza en el continente, para al mismo tiempo manifestar su pesar a través de innumerables investigaciones sobre “la pobreza en América Latina”.

La norma neoliberal de política social estatal –que se caracterizó por programas de asistencia de tipo complementario y de emergencia dirigida solamente a los más pobres– no resolvió los problemas sociales, ya que no actuó desde los fundamentos, y por tanto no ofreció respuestas estables e integrales; solo confirmó y perpetuó la dependencia de los sectores más necesitados a este tipo de asistencia. Al mismo tiempo, trató de contener los movimientos de resistencia y las expresiones de las llamadas “clases peligrosas”, asumiendo un carácter coercitivo.

noventa a través de la difusión de la idea sobre que no hay alternativas a sus principios.

El neoliberalismo tuvo como experiencias centrales en nuestro continente a Chile, México y Argentina, lo que de acuerdo con Sader y otros críticos como Oliveira (2008) no significa que la gravedad del impacto de sus políticas haya sido menos sentida en otros países. Como destaca la CEPAL:

Incluso los países que han llegado un poco más lejos en materia de bienestar y que logran mayor articulación entre empleo y protección social enfrentan problemas para reducir la desigualdad originada en las esferas productiva y laboral. Esto ocurre en parte por la enorme influencia de los modelos y estrategias de desarrollo –así como por la política macroeconómica impulsada– y en parte porque la arquitectura de los Estados sociales –donde han logrado consolidarse– continúa casi exclusivamente anclada al modelo de empleo formal, orientado al jefe de hogar, con esquemas biparentales nucleares estables y con demandas estables desde el ámbito productivo (2013, p. 26).

Así es que al mirar los sistemas de protección social latinoamericano no se puede caracterizarlos como *Welfare States*. Barba es claramente uno de los autores que acertadamente asume que no es posible considerar que en América Latina los países hayan alcanzado a constituirse en *Welfare States*, pero destaca y refuerza la viabilidad de la utilización del concepto de regímenes de bienestar para caracterizar los distintos sistemas de protección social construidos en el continente. En este sentido Barba (2008) avanza en el análisis y clasifica los regímenes de bienestar latinoamericanos:

Sin embargo, como he sostenido en un extenso estudio sobre los sistemas de bienestar en Latinoamérica (Barba, 2003), no es correcto hablar de un solo tipo de régimen de bienestar en la región, sino de tres tipos desarrollados bajo el paraguas del paradigma del seguro social: los universalistas, los duales y los excluyentes (p. 66).

Aunque la lógica de seguro social favorezca la identificación de los modelos desarrollados en América

Latina con el modelo conservador, el autor muestra cómo las especificidades del continente respecto de la inestabilidad política, la fragilidad democrática, los niveles bajos de industrialización y de ingreso, además de la debilidad de los movimientos sociales, generaron rasgos específicos para los regímenes de bienestar social. Incluso, a pesar de las similitudes entre las trayectorias de las distintas naciones latinoamericanas, tampoco se pueden negar sus características singulares (Barba, 2004b).

En ese sentido, destaca entre los países del continente algunos con perfil universalista, como Uruguay, Argentina, Chile y Costa Rica, que han construido regímenes de bienestar con expansión progresiva y de vinculación laboral. El autor caracteriza como regímenes duales a México, Brasil, Colombia y Venezuela, que presentan una tendencia a privilegiar los grupos urbanos en condiciones de trabajo formal y con acceso a mejores servicios públicos hasta tal punto que en los países considerados excluyentes la mayor parte de la población está fuera de cualquier protección social. Entre estos ubica países de América Central, así como Perú, Bolivia, Paraguay y Ecuador.

La dualidad de sistemas de protección social hace referencia a la dualidad de derechos, es decir, los derechos garantizados son segmentados. La población no cuenta con los mismos derechos, por lo tanto no tiene el mismo estatus ciudadano. Y es el Estado mismo quien lo ratifica desde la reglamentación y prestación pública de distintos sistemas de protección social.

Aunque acorde con su proposición, tratándose de América latina en general, para analizar las políticas sociales de Brasil, el concepto de dualismo –a partir de los cambios generados en la seguridad social brasileña con la Constitución Federal de 1988– se vuelve insuficiente.

Huber (2004) señala sobre el caso brasileño el papel importante que tuvieron los movimientos sociales del periodo de la transición democrática del país para incorporar en la Constitución Federal de 1988 una perspectiva más universal de derechos sociales, así como para frenar un poco los avances neoliberales en el país a partir de los años de ochenta. Hubo, entonces,

procesos un poco más negociados que en otros países de la región, que como México, Argentina o Chile se han lanzado más directamente a las reformas neoliberales.

Así, forzada por la movilización social, en un contexto en que las afirmaciones neoliberales eran propagadas por los organismos internacionales como las verdades últimas, la constitución impuso un freno y un cambio a las perspectivas neoliberales. Cabe señalar en este punto la discordancia de la caracterización de dualidad a partir de 1988 para Brasil. Esta especificidad brasileña fue caracterizada por Fleury (2003) como seguridad social inconclusa. Con eso se reafirma que son enormes los desafíos para la efectividad de los derechos sociales en Brasil, pero que son desafíos distintos, ya que hubo avances en términos de garantías legales y construcción de sistemas unificados de ejecución de las políticas.

La especificidad brasileña está en la garantía legal de manera igualitaria y equitativa de los derechos sociales concretizados por la intermediación de las políticas sociales, independientemente de la vinculación laboral y de la exigencia de contribución. Centrales en este sentido son, por lo tanto, la afirmación de la salud universal –con la creación del SUS (Sistema Único de la Salud) en 1990– y del alcance de la asistencia social a quien sea que de ella necesite. Al garantizar legalmente sistemas universales, no hay por principio distinciones de cobertura, y por lo tanto el incumplimiento es pasible de judicialización. Eso no quiere decir, en absoluto, que Brasil esté fuera de contextos de necesaria ampliación de políticas sociales. Pero existe una ruptura entre un modelo puramente de seguro, que no atendía a todos, hacia un modelo que mantiene el seguro por medio de la política de provisión social, asumiendo una perspectiva *beveridgeana* al universalizar la salud y asumir el derecho a la subsistencia como responsabilidad del Estado por medio de la política de asistencia.

Apuntar la especificidad brasileña es importante para destacar la influencia de la movilización social en la construcción de la agenda pública, aunque con todas las limitaciones impuestas por el avance del neoliberalismo, se demuestra cómo la movilización popular es un camino para la ampliación de las

políticas sociales y de la garantía de los derechos de ciudadanía.

Las reformas neoliberales atacaron el conjunto de estos frágiles regímenes de bienestar de manera distinta. Hubo países en que se han implementado más temprano y también de manera más o menos ortodoxa, de acuerdo principalmente con las resistencias nacionales que se pudieran organizar en esto; de igual manera los años noventa son sin duda el marco de las reformas en el continente.

Es claro que las reformas de los años noventa llevadas a cabo en América Latina han fracasado; los contingentes de pobres y la desigualdad social claramente han empeorado en el periodo. De acuerdo a Barba (2008):

Frente a los magros logros alcanzados por los procesos de estabilización, ajuste y reforma social, tanto el consenso como la agenda de reforma se han desgastado, dando pie a la aparición de conceptos, lecturas y propuestas diferentes respecto a lo que debe considerarse prioritario en términos económicos y sociales a escala regional o nacional (p. 53).

El neoliberalismo pese a su éxito ideológico ha enfrentado críticas y resistencias, como afirma Sader (2008). Aunque hegemónico, el neoliberalismo tuvo que enfrentar, en América Latina –su escenario fundamental–, intentos de construcción de alternativas políticas. Es en ese sentido que el autor hace recordar la fuerza de los movimientos sociales de los años noventa como una primera ola de resistencia al neoliberalismo en Latinoamérica, representada por movimientos sociales como los zapatistas en México, el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) en Brasil, la organización del Foro Mundial Social y la elección de Chávez en Venezuela.

Incluso en los años noventa, pensadores como Sader (2009), Therborn (2008), Anderson (2008) y Borón (2009) ya llamaban atención sobre la posibilidad de que nuevas alternativas políticas se construyeran en América Latina, frente a la tragedia creciente de las políticas neoliberales. Estos autores han puesto en debate desafíos para las izquierdas latinoamericanas en el sentido de conjugar estabilidad económica con

crecimiento y justicia social, subrayando que el desafío no era solamente una ampliación de las políticas sociales si se mantuvieran los mismos términos de políticas económicas.

EL NUEVO MILENIO

La catástrofe de las políticas neoliberales en nuestro continente ha contribuido para la elección de gobiernos –en principios del nuevo milenio– que abiertamente proponían un giro en las políticas sociales, como es el caso del gobierno Lula en Brasil y también en Argentina, Uruguay, Bolivia, Ecuador y Chile (Uribe, 2011). Frente al amplio contexto de fracaso e insatisfacción en América Latina a partir de la primera década del nuevo milenio, principalmente entre este grupo de países, se comenzaron a desarrollar políticas sociales, que aunque no implicaron en una ruptura con el neoliberalismo, indicaban un retorno a un rol central del Estado en el enfrentamiento de las expresiones de la cuestión social.

Mucho se ha debatido sobre si estos cambios podrían indicar que en América Latina se estaba construyendo otra vía: el posneoliberalismo. Dicho debate debe ser complejizado con la puesta en discusión de innumerables variables, entre ellas cabe destacar que no es posible atribuir las mismas características a los procesos experimentados por este conjunto de países. Es un hecho que el comienzo del siglo XX marca un periodo sostenido de elecciones de gobiernos con orientación izquierdista en Latinoamérica, pero cabe apuntar que las distintas coyunturas nacionales construyeron proyectos diferenciados, la CEPAL (2013) así contextualizaba el momento:

Aunque en lo económico persisten orientaciones predominantemente excluyentes e incluso regresivas, en el campo de las políticas sociales la ortodoxia de los años ochenta y noventa parece ir cediendo ante nuevas formas de pensar el rol del Estado frente a la protección social, la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2010a). La señal más clara es que en la última década se han puesto en marcha políticas destinadas a fortalecer el pilar no

contributivo de la protección social (Cecchini y Martínez, 2011) y, en una lógica más universalista, se han emprendido esfuerzos por extender derechos y prestaciones en salud y pensiones, garantizar ingresos básicos y extender la cobertura de servicios fundamentales, como la educación (p. 29).

Bustelo (2004), a principios del siglo XX, afirmaba que la política social implica la distribución material de lo que se acumula, por lo que se instala un ámbito de disputa y conflicto, lo que confiere –o reafirma– el carácter político de la política social. El desafío es pensar cómo distribuir lo que se acumula y cómo gestionar el patrimonio que nos es común. En esta misma ocasión el autor afirmó que la situación de los países latinoamericanos, con índices de desigualdad crecientes, estaba llegando a un punto de saturación, lo cual explique tal vez en parte el crecimiento, sobre todo en América del Sur, de este giro hacia discursos más marcados por la preocupación por la justicia social y la redistribución. Entre este conjunto de países hay que tener en cuenta, entretanto, que Ecuador, Bolivia y Venezuela empezaron procesos con intentos de cambios societarios más profundos. En lo que se refiere a los dos primeros, se destaca además una preocupación con las desigualdades étnicas.

Naciones como Argentina, Chile, Brasil, Uruguay –en mayor o menor intensidad– se caracterizaron a partir del inicio del siglo más por la ampliación y el aumento de las inversiones en políticas sociales, que por la ruptura con las políticas económicas de mercado, debido incluso a su condición anterior de inserción en el mercado internacional. Sader (2008) explicaba de esta manera el movimiento:

Esa es la disputa: el pos neoliberalismo es el camino de negación del capitalismo en su fase neoliberal que mercantiliza todo, en que todo tiene precio, todo se compra, todo se vende. El pos neoliberalismo al contrario afirma derechos, valores, esfera pública, ciudadanía y ahí está la disputa fundamental de nuestro tiempo, en que América Latina es el escenario más importante, el eslabón más débil de la cadena neoliberal (p. 43).

Los resultados de este periodo fueron ampliamente divulgados en los informes y panoramas sociales de órganos internacionales y los datos comprobaron la disminución de la pobreza en la región, la disminución del desempleo, y avances hacia los desafíos del milenio, marcadamente entre los países que en estos años invirtieron más destacadamente en políticas sociales. Cabe señalar que los buenos resultados brasileños impactaron estadísticamente los resultados para la región, por la magnitud de su población. Igual se debe destacar que estos esfuerzos se han concentrado sobre todo en el combate/reducción de la pobreza. Razón por la cual se ha invertido en programas de Transferencia Condicionadas de Ingreso en todos los países de la región, influenciados, principalmente, por los buenos resultados del programa brasileño Bolsa Familia, aunque el programa mexicano Prospera (antes denominado Oportunidades). En Brasil específicamente este periodo también fue marcado por la expansión del beneficio de prestación no contributiva (Benefício de Prestação Continuada - BPC), el aumento real del poder de compra del salario mínimo y disminución del desempleo.

Un ejemplo de los resultados obtenidos se puede verificar aquí:

Es posible afirmar que se obtuvieron resultados positivos, que indican que la región en su conjunto logró avances importantes en algunas metas, aunque el avance haya sido desigual de un país a otro. En gran medida, la heterogeneidad entre países refleja la paulatina apropiación y adecuación de los ODM (objetivos de desarrollo del milenio) a las realidades nacionales y los esfuerzos realizados por los gobiernos, facilitados por las condiciones favorables que se dieron en el periodo de bonanza previo a la crisis (CEPAL, 2015, p. 7).

Los países de la región han logrado progresos significativos en la reducción de la pobreza extrema en el transcurso de las dos últimas décadas. En torno a 2008, la región había alcanzado el umbral de la reducción a la mitad de los niveles de 1990. En 2011, el porcentaje de personas que vivían con menos de 1.25 dólares diarios era del 4,6 %, una

reducción del 63 % respecto de los niveles de 1990 (12,6 %). También en ese mismo año se alcanzó esta meta en lo referente al porcentaje de personas que vivían con menos de 2 dólares diarios, que se redujo 14 puntos porcentuales en relación con los valores observados en 1990 (CEPAL, 2015, p. 14).

Los buenos resultados de las políticas sociales han contribuido largamente para la manutención de estos grupos en el poder ejecutivo en América Latina. Pero los que abogaban por llamar a eso de posneoliberalismo quizás dejaron de evaluar cuestiones fundamentales.

Lo primero y quizás más importante es que los logros se han concentrado en los años de más crecimiento económico en la región, como lo demuestra la CEPAL (2015), las tasas relativamente altas de descenso de la pobreza están directamente relacionadas con la creación de empleos sobre todo entre 2003 y 2008, pero también de otras fuentes de ingreso públicas y la mayor participación de las mujeres en el empleo y la disminución tanto de la tasa de dependencia en los hogares como del tamaño de los mismos (CEPAL, 2013).

ALGUNAS CUESTIONES SOBRE LA COYUNTURA ACTUAL

A partir de 2012, la crisis económica impacta más la región y las políticas sociales son directa e indirectamente afectadas. Así, pese a los buenos resultados alcanzados por estos países en términos de enfrentamiento de la pobreza y de políticas afirmativas direccionadas a grupos y sujetos históricamente en situación de desventaja, la agudización de la crisis económica se volvió un caldo de cultivo perfecto para la disputa ideológica, agravado por los errores cometidos por los grupos que llegaron al poder en los años iniciales del milenio.

Aunque la ola favorable a las fuerzas conservadoras esté diseminada por el continente, por ejemplo con los resultados de las elecciones en Argentina, el proceso electoral de Perú, Brasil quizás en este momento sea el ejemplo central de las disputas políticas. El país ha vivido en los años del Gobierno Lula una política de

“acuerdo de clases”, en que el modelo de desarrollo económico ha permitido un ciclo de grandes ganancias para el capital, lo que ha contribuido para que el contexto no fuera tan refractario como lo habitual al incremento de la inversión en políticas sociales dirigidas a grupos y sujetos en situación de clara desigualdad social.

En ese sentido, es que parece haber sido posible, destacadamente en el campo de la Política de Asistencia Social, una actuación importante en el sentido de la institucionalización, reglamentación de beneficios y servicios, ampliación de recursos que han permitido inmensos avances sociales. Avances que pueden ser considerados civilizatorios pues trataron de enfrentar la pobreza extrema, el hambre.

Así fue que Brasil, de una manera que parece contradictoria, pero que no lo es, logró articular intereses distintos y tener un presidente que al fin de dos mandatos contaba con una aprobación de más del 80 % de la población.

El problema es que la convergencia de intereses se rompe con la crisis económica, con el agotamiento del modelo de desarrollo basado en el consumo, con los problemas enfrentados en el mercado petrolero internacional. Cuando la coyuntura económica dejó de ser favorable para las elites, la ruptura vino con toda carga, denuncias de corrupción, explotación mediática de la crisis, investigaciones, y abierta disputa por el poder político.

Hay que reconocer que los últimos años sirvieron para que las fuerzas conservadoras comprendieran el rol estratégico de la política social en las disputas políticas, incluso electorales, y por lo tanto estos grupos vienen presentando discursos en que se comprometen con la continuidad de algunos programas sociales, como fue el caso de las disputas electorales en Brasil de 2014, en las que todos los candidatos trataron de afirmar la continuidad del Programa Bolsa Familia (el programa social más importante del gobierno del partido de los Trabajadores) (PT).

También es importante rescatar que el buen desempeño político de las izquierdas en la primera década del

milenio tiene relación con una característica de la historiografía latinoamericana: el liderazgo político en la región se apoyó largamente en el carisma individual de líderes políticos que encarnaban arquetipos populares, lo que les ha conferido una identificación con la población. Pero, estos mismos grupos mostraron debilidad en la preparación de nuevos cuadros de liderazgo y en mantener un clima de debate político que no cayera ni en la compra del apoyo político, ni tampoco en la polarización. Situaciones que han contribuido en mucho para el desgate político actual de representantes emblemáticos del “giro latinoamericano hacia la izquierda”.

Otro grave error cometido está relacionado con la manutención de prácticas patrimonialistas entre estos entonces nuevos gobiernos. No es posible hacer una nueva política manteniendo viejas prácticas de corrupción, favores, clientelismo. Igual hubiera sido fundamental haber incrementado aún más la inversión productiva, haber avanzado en ciencia y en tecnología, haber repensado su participación en el mercado internacional como exportador de productos primarios. Es decir, quedaron por hacer en este momento favorable, incluso por los avances de integración regional, reformas profundas en términos económicos, productivos, fiscales, sociales, para que no tengamos apenas que mitigar las consecuencias de la desigualdad en el continente, sino actuar sobre los factores (re)productores de dicha desigualdad.

En el momento actual, están en juego por la hegemonía fuerzas distintas que presentan proyectos societarios que implican concepciones también opuestas del papel del Estado y de las políticas sociales. Los grupos que ahora se articulan para retornar al poder, son claramente favorables a las políticas neoliberales implementadas en los años 90 en la región.

En el contexto latinoamericano, donde las desigualdades sociales son muy marcadas e históricas, que se suman y se refuerzan entre ellas, los avances que hemos tenido en la primera década de los años 2000 están lejos de haber sido suficientes, pero retroceder podrá tener efectos catastróficos para la población empobrecida en contexto de crisis económica.

El debate bastante polarizado en que se encuentra Brasil, por ejemplo, deja claro que la estrategia a ser adoptada por los grupos que están retornando al poder en la región debe ser la manutención formal de algunos programas sociales, ya que ningún partido político cometerá el suicidio político de acabar con programas que tengan apoyo popular. Pero, estos programas tienden a tener sus trayectorias impactadas por la disminución de recursos, la promoción de la pérdida de credibilidad, lo cual les “vaciaría” poco a poco, hasta su asfixia.

En medio del escenario de disputas por cambios y continuidades en que está envuelta América Latina en términos de políticas económicas y sociales, dependerá sobremanera de la correlación de fuerzas políticas (y los medios de comunicación tienen un peso impresionante) y de la movilización social, la dirección que se asumirá.

En caso de que el deseo colectivo sea avanzar en la construcción de una sociedad más justa, será necesario la formación de nuevos cuadros políticos, capaces de romper con las viejas prácticas patrimonialistas, pero principalmente de asumir la necesidad de invertir en políticas sociales, que puedan conjugar la dimensión de la universalidad con iniciativas focalizadas que garanticen equidad, para grupos en clara situación de desigualdad. Además de fortalecer e institucionalizar las políticas sociales como política de estado para que no sufran de manera tan atroz las consecuencias de los cambios políticos electorales.

Para lograr este deseo será necesario asumir, a través de las políticas económicas y sociales, compromisos centrales con: participación social, diseño de políticas de corto, medio y largo plazo que puedan atender las demandas de la población frente a las nuevas configuraciones familiares y los cambios demográficos, desarrollo económico sostenible con crecimiento del empleo, pero también acceso a políticas de protección social disociadas del empleo formal rompiendo la lógica empleo-protección social y asumiendo la participación en la riqueza socialmente producida, como derecho humano inalienable.

La potencialidad de estos preceptos normativos es inmensa, pero el resultado de las disputas que se viven en el continente está por construir. El momento no parece favorable para los avances de la justicia social, pero hay que mantener, para usar palabras de Gramsci, el optimismo de la voluntad frente al pesimismo de la razón.

REFERENCIAS

- Alves, J. y De Santana, D. (2010). *Estrutura etária, bônus demográfico e população economicamente ativa no Brasil: cenários de longo prazo e suas implicações para o mercado de trabalho*. CEPAL.
- Anderson, P. (2008). Balanço do neoliberalismo. En Sader, E. y Gentilli, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. Río de Janeiro: Paz e Terra.
- Barba, C. (org.). (2008). *Retos para la inclusión de los pobres en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Barba, C. (2004a). Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del consenso de Washington. *Espiral*, 31(11). México D.F.: Universidad de Guadalajara.
- Barba, C. (2004b). Régimen de bienestar y reforma social en México. *Serie Políticas Sociales*, 92. Santiago de Chile: CEPAL.
- Behring, E. y Boschetti, I. (2010). *Política social: fundamentos e história*. São Paulo, Brasil: Cortez.
- Boron, A. (2009). Os ‘Novos Leviatãs’ e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. En Sader, E. y Gentilli, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo II: ¿Qué Estado para qué democracia?* Petrópolis: Vozes.
- Brandão, A. (2005). Liberalismo, neoliberalismo e políticas sociais. *Revista Serviço Social e Sociedade*, 47. Sao Paulo: Cortez.

- Brandão, A. (2004). *Miséria da periferia*. Rio de Janeiro: Pallas.
- Brandão, A. (1991, octubre-diciembre). Liberalismo, neoliberalismo e políticas sociais. *Serviço Social e Sociedade*, 36, 84-100. Sao Paulo.
- Bustelo, E. (2004). ¿Retornará 'o social'? En Boltvinick, J. y Damián, A. (orgs.). *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. México D.F.: Siglo XXI, Gobierno de Tamaulipas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL (2006). *Protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Montevideo: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL (2005). *Objetivos de desarrollo del milenio*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL. (2013). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL (2015). *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- De Oliveira, F. (2008). Neoliberalismo à brasileira. En Sader, E. y Gentilli P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. Río de Janeiro: Paz e Terra.
- De Oliveira, F. (2003). *Crítica à razão dualista/O onitorrinco*. Sao Paulo: Boitempo.
- Fernandes, L. (2008). Neoliberalismo e reestruturação capitalista. En Sader, E. y Gentili, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Río de Janeiro: Paz e Terra.
- Fleury, S. (2003). *A seguridade social inconclusa*. Recuperado de <http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/Seguridade.pdf>
- Huber, E. (2004). Globalización y desarrollo de políticas sociales en Latinoamérica. En Boltvinick, J. y Damián, A. (orgs.). *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. México: Siglo XXI, Gobierno de Tamaulipas.
- Laurell, A. (2000). Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo. En Borgianni, E. y Montaña, C. (eds.). *La política social hoy*. Sao Paulo: Cortez.
- Martínez, D. (2008). *Política social y pobreza en Guanajuato: reconstrucción de una trayectoria local útil para las entidades federativas*. León: Universidad Iberoamericana León.
- Monnerat, G., De Castro, M., Schottz, V., Magalhães, R. y Burlandi, L. (2007). Do direito incondicional à condicionalidade do direito. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, 6(12). Río de Janeiro: Abrasco.
- Montaña, C. (2001). *“Terceiro Setor” e “Questão Social” na reestruturação do capital. O Canto da Sereia*. Tesis de doctorado. Río de Janeiro: PPG-ESS/ UFRJ.
- Netto, J. (2007). Desigualdade, pobreza e serviço social. *Revista Em Pauta*, 19. Río de Janeiro: UERJ.
- Polanyi, K. (2000). *A grande transformação: as origens de nossa época*. Río de Janeiro: Elsevier.
- Ruiz, J. (2011). La transición demográfica y el envejecimiento poblacional: futuros retos para la política de salud en México. *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, 8. México: UNAM.
- Sader, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Sader, E. (2009). Estado, democracia, e alternativa socialista na era neoliberal. En Sader, E. y Gentilli, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo II: ¿Qué Estado para qué democracia?* Petrópolis: Vozes.
- Sader, E. y Gentili, P. (orgs.). (2009). *Pósneoliberalismo: ¿Qué Estado para qué democracia?* Petrópolis: Vozes.

- Sader, E. y Gentili, P. (orgs.). (2008). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Santos, J. (2012). *Questão social: particularidades no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- Silva, M. (2005). O processo de envelhecimento no Brasil: desafios e perspectivas. *Textos Envelhecimento*, 1(8). Rio de Janeiro.
- Sposati, A. (2009). Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS/UNESCO.
- Tavares, L. (2002). *Os custos sociais do ajuste neoliberal*. São Paulo, Brasil: Cortez.
- Therborn, G. (2008). A crise e o futuro do capitalismo. En Sader, E. y Gentilli P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Uribe, M. (coord.). (2011). *Los vaivenes de las políticas sociales en Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay: ¿neo o posneoliberalismo?* México: Porrúa, Universidad de Guanajuato.
- Viana, A. y Vieira, C. (2008). Proteção social em saúde: um balanço dos 20 anos do SUS. *PHYSIS*, 4(18). Rio de Janeiro.