

La década ganada

Provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur 2002-2013

Daniel García Delgado

NOVIEMBRE 2013

- ¿Qué se entiende por bienes y servicios públicos en un mundo complejo y en transformación? ¿Cómo ha sido su provisión en los distintos modelos de relación Estado-sociedad-mercado de los países del Cono Sur? ¿Qué avances han logrado en la última década los gobiernos progresistas de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay? Estos cuatro países han progresado en la definición de un camino propio en términos económicos, políticos y sociales pero la construcción de democracias de calidad es todavía un proceso en curso en la región.
- Uno de los motivos de esto es la provisión parcial, deficitaria o insuficiente de bienes y servicios públicos que garanticen una igualdad real y sean la base de una ciudadanía integral que asegure la cohesión social. En efecto, las respuestas de los gobiernos progresistas han sido diversas y abarcan desde recetas más tradicionales hasta iniciativas que suponen innovaciones organizacionales e institucionales pero que no siempre son el resultado de una mirada global capaz de ir más allá de las coyunturas o necesidades específicas.
- Algunos avances significativos han sido las políticas de ingresos neouniversales, de reducción de la pobreza, la indigencia y el alto desempleo, la recuperación de lo previsional como bien público a proporcionar por el Estado y el regreso de una movilidad social no experimentada en el período neoliberal. Sin embargo, el surgimiento de nuevas demandas supone un desafío al que los gobiernos progresistas del Cono Sur deberán responder para asegurar la continuidad y la consolidación de los avances logrados durante la “década ganada”.





Índice

■ Introducción	3
■ Bienes y servicios y públicos	3
■ Recuperación y ampliación de los bienes y servicios públicos	6
■ El rol del Estado en la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay	7
■ En Argentina	8
■ En Brasil.....	10
■ En Chile	12
■ En Uruguay	14
■ Bienes públicos y bien público	15
■ Reflexiones finales	17
■ Bibliografía	18



Introducción

En los últimos años, muchos países de América Latina han avanzado en la consolidación de sistemas políticos que cuentan con reglas de competencia política aceptadas universalmente y elecciones regulares para la designación de sus autoridades. El fantasma del autoritarismo militar parece alejarse definitivamente a la vez que varios gobiernos de perfil progresista aparecen en el escenario con agendas renovadoras que pretenden superar la experiencia neoliberal y consolidar sociedades más justas e inclusivas.

Los países del Cono Sur -tal vez con la excepción de Chile en los últimos cuatro años- han avanzado en la búsqueda de un camino propio en las orientaciones macroeconómicas, sociales y de integración regional. Esta mejora probablemente tenga varias explicaciones: aprendizaje histórico de crisis anteriores en la aplicación de políticas contracíclicas y de acumulación de reservas, la mejora de los precios *commodities*, una mayor preocupación por la equidad social y los efectos de las políticas de ajuste estructural. Esto también revela cierta audacia e innovación política de los gobiernos progresistas de la región y sus líderes. En el ámbito social, la mayoría de los países redujeron sus tasas de desempleo, pobreza e indigencia y mantuvieron la estabilidad macroeconómica e índices de crecimiento significativos, buscando modificar la situación de los sectores socialmente más vulnerables. También hubo una mayor autonomía de los Estados y de la política para dar lugar a experiencias de integración no puramente comerciales como la propuesta por el ALCA una década atrás.

Pese a estos avances democráticos, sociales y de mayor autonomía estatal en términos de crecimiento, empleo y reducción de la pobreza logrados por los gobiernos progresistas del Cono Sur, existe un consenso relativamente amplio de que la construcción de democracias de calidad es todavía un proceso en curso en la región. Uno de los factores que actúa en este sentido es la provisión parcial, deficitaria o insuficiente de bienes y servicios públicos que garanticen una igualdad real y sean la base de una ciudadanía integral que asegure la cohesión

social. Las respuestas en términos de políticas públicas han sido diversas y abarcan desde recetas más tradicionales hasta iniciativas que suponen innovaciones organizacionales e institucionales pero que no siempre son el resultado de una mirada integral capaz de ir más allá de las coyunturas o necesidades específicas.

En este documento trataremos de responder a cuatro interrogantes al respecto: 1) ¿Qué entendemos por bienes y servicios públicos en un mundo complejo y en transformación? 2) ¿Cuál ha sido el avance histórico en la provisión de bienes públicos en los distintos modelos de relación Estado-sociedad-mercado de la región? 3) ¿Cómo ha sido su provisión en la última década por parte de los gobiernos progresistas del Cono Sur? 4) ¿Cuál es la relación entre bienes públicos y el bien público?

Metodológicamente, las comparaciones se han realizado en base a datos estadísticos oficiales publicados por los institutos de estadística de cada país, de la CEPAL y de organismos internacionales, que permiten establecer estándares de comprensión comunes. Es oportuno aclarar, por último, que en los análisis por países no se pretende realizar un tratamiento exhaustivo de un tema tan vasto sino lograr una comprensión general de procesos recientes y promover estímulos para el debate.

Bienes y servicios y públicos

Consideramos bienes y servicios públicos a aquellos que provee el Estado en respuesta a necesidades básicas fundamentales y ante la falta de provisión por parte del mercado o de la sociedad (Katz, 2008). Nos referimos fundamentalmente a salud pública, educación, condiciones de trabajo, vivienda, previsión social, defensa nacional y seguridad interior. Pero entendemos también los bienes públicos desde una perspectiva amplia e histórica, donde la responsabilidad del Estado es indelegable, independientemente de cuál sea la forma en que estos se provean.

En efecto, los bienes públicos pueden tener distintos tipos de prestaciones institucionales: pueden ser



prestados por el Estado bajo la forma de servicios públicos estatales; por el mercado y la sociedad (cooperativas y mutuales, iglesias); y también en formas mixtas a través de empresas con participación mayoritaria por parte del Estado. La regulación pública de una prestación privada obedece a que el Estado debe garantizar una prestación adecuada en cuanto a calidad y precio y con una rentabilidad razonable, regulando que se cumpla con los planes de inversión, competencia y competitividad, y se eviten abusos de la posición dominante, o para evitar efectos colaterales como la contaminación y otras externalidades negativas.

Un bien público se convierte en un derecho cuando éste puede ser exigible en su prestación al Estado, es decir cuando se incorpora a la legislación. Convertir una política pública de ingresos no contributivos o de previsión en un derecho e insertarlo en el presupuesto, por ejemplo, hace que sea más difícil de modificar o eliminar.

Es necesario señalar que: i) existe una relación directa entre la provisión de bienes y servicios públicos y el modelo de desarrollo o económico implementado, no solo en términos de crecimiento sino en capacidad de generar empleo, distribuir ingreso y generar una trama productiva más integrada. También está vinculado con la voluntad política del partido gobernante, de alianzas o consensos mayoritarios, de la orientación y el proyecto gubernamental en tanto puede favorecer la equidad y la distribución, en contradicción con intereses consolidados o del *establishment*, o por el contrario apunta a mantener el *statu quo* y las asignaciones por parte del mercado. En ese sentido, no es dissociable lo social de lo económico y lo político; ii) la provisión de bienes públicos también depende del aspecto institucional, tanto de los marcos constitucionales democráticos que amplían o restringen las posibilidades del ejercicio del principio de soberanía popular, como también de las capacidades de gestión e innovación en la administración pública en la generación de políticas, con objetivos coherentes, recursos adecuados y metas evaluables; iii) tampoco es dissociable esta provisión y el presupuesto para políticas sociales del comportamiento del contexto externo, tanto regional como global, ni del crecimiento económico.

Es decir, la década aquí analizada coincidió con una etapa de nuevos gobiernos progresistas, de centro izquierda o encabezados por proyectos nacional-populares, junto con mayor afluencia y crecimiento económico a partir del aumento sostenido de los precios internacionales de las *commodities*. En ese sentido, es necesario considerar el efecto más reciente de la crisis mundial, que ha promovido un enfriamiento de las economías en los últimos dos años.

Bienes y servicios públicos en los diferentes modelos de relación Estado-mercado-sociedad

Las grandes crisis del capitalismo mundial y sus transformaciones han marcado los momentos más importantes de reformulación en la configuración de los modelos de Estado y su relación con la sociedad y el mercado. En esta relación, los gobiernos conservadores o autoritarios tendieron a achicar al Estado y volverlo menos participativo en la toma de decisiones inherentes a la economía. Por el contrario, los movimientos o gobiernos progresistas, populares o de izquierda ponderaron el liderazgo del Estado sobre la rectoría de la economía, buscando hacer la situación social más equitativa o justa y promoviendo bienes y servicios públicos de carácter universal.

El Estado liberal conservador y sus funciones básicas

El Estado, entre las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX (1880-1930), prestaba educación generalizada, seguridad, defensa, y solo algunos servicios como agua potable, saneamiento, etc., en grandes ciudades. No lo hacía en salud ni en provisión social, ni en otro tipo de riesgos sociales. Estos eran provistos por las familias, organizaciones de la sociedad civil como mutuales, sociedades de fomento, colectividades, filantropía, etc. El Estado era concebido exclusivamente como garante de los derechos individuales y el mercado como un mecanismo autoregulator y asociado con la división internacional del trabajo dentro del modelo agroexportador. La cuestión



social y sus demandas eran tratados como una cuestión policial. No obstante, cada país tiene sus particularidades y en este sentido es remarcable el caso de Uruguay con el Batllismo, que abordó la mejora de sus niveles de provisión de bienes públicos anticipándose a otros casos aquí analizados.

El modelo de Estado social (de Bienestar) y la ampliación de bienes públicos (la sociedad aseguradora)

El Estado Social de Derecho o Estado de Bienestar se desarrolló en el siglo XX, entre las décadas de 1940 y mediados de los años 70. A partir de la emergencia del keynesianismo en los países centrales y de gobiernos nacional populares, de izquierda y desarrollistas en América Latina se configuraron Estados sociales de Derecho, que no solo garantizaron el ejercicio de derechos individuales y políticos sino también de derechos sociales, básicamente de seguros vinculados con el trabajo formal y la sociedad asalariada (Castells), la salud pública, la educación, la previsión social, las emergencias de enfermedad, los planes de vivienda, etc. Las familias -que toman las características de familia nuclear y ya no de familia ampliada- y las organizaciones sociales fueron liberadas de las responsabilidades sobre los riesgos del ciclo de vida.

Estas consideraciones caben más a Argentina y Uruguay y el Chile de los años 60. Si bien en Brasil existió el Estado Novo, fue un modelo fragmentado que nunca tuvo el nivel de integración de los otros países. En ese sentido, las mejoras sociales actuales hay que entenderlas teniendo en cuenta las historias de cada país. El Estado Novo de los gobiernos de Getulio Vargas, así como el Estado social o nacional popular del peronismo, son expresiones de esta transformación, que fue continuada por los gobiernos desarrollistas durante la década de 1960 y el modelo de sustitución de importaciones. El mayor espacio de los bienes públicos estuvo asociado con una mayor intervención y regulación estatal del mercado, y con procesos de industrialización sustitutiva que posibilitaron una ampliación de la sociedad aseguradora aún en economías signadas por la

heterogeneidad estructural. En algunos casos, estos avances sufrieron reversiones a partir del ascenso de gobiernos conservadores o autoritarios surgidos de golpes militares.

El Estado mínimo y la privatización de lo social

El surgimiento del Estado neoliberal se instala a mediados de los años 70 vía los golpes de Estado, la influencia de los *Chicago Boys* en los programas económicos (Chile) y una transformación tecnológica financiera y productiva global que dejó atrás el modelo fordista de producción más igualitario de sociedad. Brasil, por su parte, si bien liberalizó algunas políticas, no dejó de mantener una orientación desarrollista y no privatizó bienes públicos estratégicos como Petrobras-. Algo similar ocurre en Chile con el cobre pero en cualquier caso ese surgimiento tiene que ver con la fuerte influencia del Consenso de Washington (1989) y el proceso de endeudamiento en América Latina.

En el Estado mínimo, si bien el neoliberalismo fue hegemónico, habría que distinguir entre las reformas pragmáticas (Brasil/Uruguay) y las reformas radicales (Argentina/Chile). A partir del ascenso neoliberal, la política económica quedó subordinada a la refinanciación permanente de la deuda y a condicionalidades de los organismos multilaterales y los gobiernos restringieron el concepto y la provisión de bienes públicos. La idea de los derechos sociales en sí fue derrumbada, mientras la flexibilización laboral y la privatización de las jubilaciones fueron criticadas por generar desigualdad entre grupos y fueron llevados a la modalidad de mercado de seguros. Así ya no expresaban los derechos colectivos del trabajo sino la capacidad de pago de beneficios individuales.

La política de alivio a la pobreza se focalizó en sectores vulnerables. El resultado fue una institucionalización dual, que separó drásticamente las condiciones de protección y de vida: mercado de seguros para unos y asistencia social básica para otros. La vida social se hizo más desigual e incierta (Danani, Hintze, 2013) y el peso de la nueva cuestión social fue cargado en parte a la sociedad



civil a través de las ONG, el neofilantropismo del Tercer Sector altruista, y las Iglesias, cooperativas y mutuales y familias.

El Estado activo y el modelo de desarrollo con inclusión social

Este modelo comienza a surgir al inicio del siglo XXI al calor de la crisis del modelo de financierización en América del Sur, y todavía está en curso. En este caso, la crisis fiscal, social y de ingobernabilidad generadas por el modelo neoliberal llevó a un cambio de rumbo en Argentina, Brasil y Uruguay, y a la incorporación de otros roles por parte del Estado.

El Estado reasumió funciones perdidas, reestatuizando en algunos casos empresas privatizadas de bienes públicos estratégicos, estimulando la incorporación de la ciencia y la tecnología a la producción y dando respuesta a demandas de inclusión e igualdad postergadas. La ampliación de la demanda de trabajo y el aumento del crecimiento de estos países facilitaron las posibilidades de mayor consumo y un horizonte de futuro en sociedades caracterizadas por un tipo de familia ya no nuclear sino diversa.

En esta última década ha habido en América Latina un salto de calidad en la provisión de bienes públicos y derechos por parte de los nuevos gobiernos. Como señala la CEPAL (2012:23-24): “Entre 2003 y 2011 —luego del quinquenio 1998-2002, la “media década perdida”— gran parte de los países de América Latina y el Caribe experimentaron su período de más rápido crecimiento desde la década de 1960, expandiéndose a un ritmo superior al de la media mundial y a la de los países avanzados. Ello hizo posible una mejora significativa en las condiciones de vida de la población, como se aprecia en sus indicadores socio-laborales. No solo se lograron importantes avances en materia de reducción del desempleo, la pobreza y la indigencia, sino que, por primera vez en varias décadas, un subconjunto considerable de países de la región logró resultados positivos en materia distributiva (CEPAL, 2010)”. Ello se ha resultado en mejores niveles de empleo y en la reducción de la pobreza y la indigencia.

No obstante, es necesario señalar que el proceso de provisión de bienes públicos no es totalmente independiente de los procesos de integración regional que se desarrollaron durante esta década. Muchas de las cuestiones hoy planteadas tienen resolución a esa escala en la construcción de cadenas de valor conjuntas, la reindustrialización en vez de la primarización, el cuidado del medio ambiente, la soberanía alimentaria y la defensa de los recursos naturales estratégicos. Lo cierto es que en este sentido, la subregión no tiene hoy una perspectiva común: la visión dominante en la Alianza del Pacífico, donde está Chile, difiere significativamente en su orientación estratégica de los países que integran el MERCOSUR, donde se encuentran Brasil, Uruguay y Argentina.

Esto marca un horizonte político y económico diverso y en ese sentido, iniciativas de integración como la UNASUR pueden abrir canales de diálogo y oportunidades para establecer políticas regionales con impacto en los bienes públicos de suma positiva entre ambos bloques.

Recuperación y ampliación de los bienes y servicios públicos

La incorporación y ampliación de los bienes públicos señalados tienen que ver con luchas sociales encaradas por las sociedades y por gobiernos que manifiestan la voluntad política de asumir los conflictos distributivos que ello implica. Asimismo, el dinamismo y la volatilidad económica de la agenda pública también es constante, y un mundo en transformación hace que estas conquistas estén sujetas a avances y eventuales retrocesos.

En esta última década se produjo un proceso en el que se articula tanto la recuperación de derechos sociales perdidos en la etapa neoliberal como la ampliación de nuevos bienes públicos producto de cambios culturales y sociales. Probablemente tres aspectos hayan facilitado la articulación de esta perspectiva: i) por un lado, los modelos de desarrollo que permiten la inclusión explican los nuevos rumbos económicos, políticos y sociales que adoptan estos gobiernos en un intento de resolver la nueva cuestión social, mediante la incorporación en



el mercado de trabajo y en el consumo moderno, la ampliación de las oportunidades, las políticas de ingresos, etc.; ii) por otro lado, los derechos humanos, luego de las experiencias represivas de las dictaduras militares, amplían su significación no solo en la dimensión política sino en diversos aspectos de la vida como los derechos personalísimos, la trata, las minorías etc.; iii) la aspiración a una mejor calidad de vida como demanda transversal recorre el conjunto de la sociedad y sus diversos sectores y apunta tanto a los servicios proporcionados por el Estado y como a los estilos de vida y las aspiraciones individuales.

En este sentido, la calidad de vida incluye nuevos bienes públicos exigibles por la población que se relacionan con el cuidado del medio ambiente, más y mejor transporte público, seguridad, derechos de la diversidad, consumos, y mayor calidad en los bienes públicos tradicionales como educación y salud.

La inclusión y la mejora en la calidad de vida son aspectos centrales en las aspiraciones de las nuevas sociedades, así como también la de seguridad. Del mismo modo, hay otros bienes y servicios que se resignificaron con el pasaje a una etapa posneoliberal, como es el caso del empleo de calidad con un cambio de la agenda favorable a la flexibilidad por otra favorable al empleo de calidad o no precarizado. Otros nuevos se incorporaron, como las políticas de ingresos y de previsión social mediante la incorporación de los aspectos no contributivos al sistema de previsión social (Tirenni J. 2013), las leyes de comunicación, las reivindicaciones de género y el cuidado del medio ambiente. Asimismo, cobraron importancia creciente el transporte público metropolitano y la infraestructura urbana en términos de saneamiento, provisión de gas, agua, electricidad, pavimento. Asimismo, surgen problemáticas relacionadas con la violencia social de las grandes ciudades y el narcotráfico, que generan demandas adicionales de seguridad por parte de la sociedad.

Un aspecto significativo de este período es la ampliación del acceso a bienes y servicios públicos y la cobertura extendida a sectores sociales excluidos en el modelo anterior. Paradojalmente, la accesibilidad no implica el fin de la demanda de

provisión de bienes públicos sino el inicio de una nueva etapa de reclamos. De la demanda de accesibilidad se ha pasado a la demanda de calidad. Los gobiernos enfrentan nuevas demandas de mejora en políticas de salud, educación y transporte público. Esto sorprendió a la clase política en Brasil este último año, donde luego de haber logrado conquistas sociales significativas, la ciudadanía expresó nuevos reclamos y demandas. Quienes tuvieron acceso a la enseñanza superior ahora quieren empleos calificados y quienes antes no tenían acceso a los servicios públicos ahora exigen que estos sean de calidad.

Esto supone un nuevo desafío para los Estados y los gobiernos progresistas, que enfrentan una profusión de demandas relacionadas: el derecho a la manifestación, la no criminalización de los movimientos sociales, el fin de la violencia policial, el fin de la corrupción, un transporte público de calidad y mejoras en salud y educación. La estructura de funcionamiento y los principios políticos adoptados pueden analizarse también según la influencia de las tecnologías digitales, observando que nuevas formas de comunicación y organización social han inspirado en muchos casos transformaciones en la forma de organización política.¹

El rol del Estado en la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay

Podemos destacar tres avances principales en la provisión de bienes públicos y servicios públicos en los países del Cono Sur en esta etapa posneoliberal:

1. Ver de Bianca Santana y Daniela B. Silva: “No es por 0,20. Es por los derechos. Las demandas en las calles y las políticas en red” en *Nueva Sociedad* 247. Allí las autoras señalan que la horizontalidad, la auto-organización, la política en red... varios de estos términos dan cuenta de los nuevos tipos de movilizaciones ligados con los llamados «movimientos #Occupy». Se trata de formas de protesta y articulaciones sociales inestables a las que los gobiernos no saben cómo responder y que los partidos de la oposición no tienen claro cómo capitalizar. En este marco, no resulta extraño que las recientes protestas en Brasil sorprendieran tanto al gobierno como al Partido de los Trabajadores (PT) y a la derecha, luego de varios años de mejora en las condiciones sociales.



Los Estados de la región han asumido en los últimos años un conjunto de políticas macroeconómicas orientadas a mantener el crecimiento económico, reducir los niveles de pobreza e indigencia y asegurar la fuente de financiamiento de los nuevos bienes y servicios públicos (y la ampliación de los ya existentes) mediante la inclusión social y el desarrollo. El resultado de las mejoras es una combinación de políticas macroeconómicas, políticas sociales y de articulación público-privada. (Ver anexo 1.)

Los programas de transferencia de ingresos (ej. Asignación Universal por Hijo, Bolsa Familia, Chile Solidario, etc.). Estos programas hacen referencia a ingresos, capacitación, consumos e inclusión y establecen pisos mínimos de ciudadanía. Como señala la CEPAL (2010:196): “Respecto del impacto de los programas de transferencias condicionadas en la desigualdad, programas emblemáticos como Bolsa Familia (Brasil), Oportunidades (México) y Chile Solidario (Chile) arrojan resultados disímiles. En el caso de Chile Solidario se constata un pequeño efecto, ya que el coeficiente de Gini se reduce solo 0,1 puntos. En cambio, en los programas Oportunidades y Bolsa Familia los resultados fueron más significativos, con una reducción de la desigualdad de alrededor de 2,7 puntos en ambos casos. La clave para entender la diferencia está en la proporción de los ingresos totales que representan las respectivas transferencias, pues es mayor en los casos de México y el Brasil y muy pequeña en el programa Chile Solidario (menos del 0,01% de los ingresos familiares totales) como para lograr tener un impacto en la desigualdad (Soares y otros, 2007). Los efectos en la pobreza y la desigualdad distributiva del ingreso de los programas de transferencias condicionadas dependen de su grado de focalización, de su cobertura y del monto de las transferencias monetarias”.

La reinstitucionalización del mercado de trabajo, en términos de legalización de las paritarias y las negociaciones colectivas que fueron de la mano de mejoras distributivas y de defensa de los derechos laborales. Se ha comenzado a modificar la anterior idea ortodoxa acerca de las bondades de la flexibilidad laboral en favor de la promoción del trabajo de calidad. En ese sentido, la CEPAL (2012: 238) ha reiterado “...que la parte más importante de la disminución de la desigualdad del ingreso de los

hogares proviene de lo acontecido en el mercado de trabajo”.

Mejoras en el sistema previsional. En algunos países se ha replanteado el sistema previsional asentado durante la etapa privatizadora de los años 90 y se ha avanzado hacia otro más estatal o regulado. El sistema previsional se encuentra tensionado en casi todas partes por la asimétrica relación que empieza a producirse entre trabajadores activos y pasivos, lo que ha llevado a países desarrollados y organismos multilaterales a proponer fórmulas conservadoras y regresivas al respecto. En el sur, en cambio, en algunos países se ha equiparado en el sistema de previsión y seguridad social lo contributivo con lo no contributivo. Según el trabajo *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe* (2013), “... la Argentina es el país de la región con mayor alcance de cobertura previsional, muy por encima del promedio que rige en América Latina y el Caribe”. En dicho trabajo los autores proponen la creación de una pensión universal. De ese estudio se desprenden estadísticas que ponderan la situación previsional de la Argentina, donde 90,4% de los mayores de 65 años reciben una pensión frente a 62,5% de promedio en la región. Además, en la Argentina 51,1% de trabajadores ocupados aportan al sistema frente a 44,7% a nivel regional.

Implementación de políticas de infraestructura social, urbanización de villas, obras de saneamiento, cloacas, acceso a agua potable, electricidad -por ejemplo, Programa “Iluminación para todos” en Brasil, entre otros-, gasoductos, Plan Estratégico Territorial en Argentina, etc., que contribuyen a la inclusión social, la igualdad y el desarrollo.

Los avances de la década ganada, así como las principales políticas públicas implementadas, pueden verse en más detalle a continuación.

■ En Argentina

Avances realizados

Las políticas generadas por los gobiernos progresistas del Frente para la Victoria de Néstor y Cristina Kirchner abordaron la problemática de



la inclusión social, lo cual se relaciona con el aumento del empleo a través de la recomposición de la política laboral, la reducción de la tasa de desocupación en 14 puntos porcentuales respecto del pico de desempleo de 2002 y la recuperación de las negociaciones colectivas y los derechos sociales. El impulso de políticas activas de ingresos para sectores de menores recursos también permitió avanzar en la distribución de la riqueza. El esfuerzo para disminuir la pobreza suponía mejorar el mercado interno y la capacidad de ingresos y consumos de las familias y esto estimuló, a su vez, una orientación en política económica que generó los siguientes avances:²

- Crecimiento del PBI entre 2003-2010: 7,5% (Fuente: CEPAL)
- Reducción de la pobreza: de 54% (2002) a 6,5% (Fuente: INDEC)³
- Reducción del desempleo: de 24% (2002) a 7,2% (2013) (Fuente: INDEC)
- Reducción de la desigualdad (Gini): de 0,511 (2000) a 0,44,5 (2010) (Fuente: PNUD)

Las políticas públicas más significativas

-Asignación Universal por Hijo: esta política implementada desde 2009 y orientada a los trabajadores no registrados y temporarios, desocupados, personal de servicio doméstico y monotributistas sociales contribuyó a reducir la pobreza y especialmente la indigencia. Hay más de 3.400.000 personas cubiertas por la AUH, que junto con los hijos de quienes cobran asignaciones familiares (empleo formal) dan como resultado una cobertura del 84% de la población. En 2005 la cobertura llegaba a 34% de los habitantes. (Hintze, S., Danani, C., 2013).

-Ampliación de las jubilaciones: la equiparación de lo contributivo y lo no contributivo en el mismo sistema previsional (ANSES) se encuadra en el Plan de Inclusión Previsional de 2005, mediante el cual la protección social alcanzó a un amplio sector de adultos mayores, la mayoría de ellos mujeres que carecían de protección previsional. “Según datos del Boletín de la Seguridad Social, entre 2005 y 2011 se otorgaron casi 2.800.000 altas por moratoria. Además las presiones no

contributivas se triplicaron al pasar de 344.630 en 2003 a 1.276.949 en 2012. En lo institucional el punto culminante llegó en el año 2008 con la reestatización de las AFJP. Asimismo, se sancionó en el 2008 la Ley de Movilidad Jubilatoria que actualiza 2 veces al año, y por ley, los haberes jubilatorios. De este modo, entre el sistema previsional nacional y los regímenes provinciales, la cobertura en Argentina llega al 90% de la población. Es la cobertura más alta de la región”.⁴ En 2003 la cobertura era de 68% de la población.

Pueden listarse otras iniciativas relevantes:

- Argentina Trabaja: fortalece la economía social y el asociativismo de sectores populares.
- Conectar Igualdad: distribución de notebooks.
- Plan “Más y Mejor Trabajo”.
- Pro-Crear: política de vivienda pública que brinda créditos a tasas bajas y largo plazo a familias con lotes.
- Mayor presupuesto para educación y recuperación de escuelas técnicas.
- Programa Remediar: brinda cobertura en medicamentos esenciales a todas aquellas personas con cobertura de salud pública exclusiva.
- Plan de infraestructura, obras de saneamiento provisión de agua, cloacas, caminos, pavimentos que modifican la provisión de bienes y la generación de puestos de trabajo y el apoyo a cooperativas.

Problemas y desafíos

En Argentina todavía existen índices altos de informalidad laboral, que llegan al 37% de la población activa. La falta de registración implica privación de derechos y una remuneración entre 20% y 30% menor a igual tarea que para un trabajador registrado. La protección depende de la

2. Para más detalles, ver el Anexo 2.1.

3. Las cifras de pobreza y nivel de inflación del INDEC han sido cuestionadas por diversas instituciones académicas y organismos públicos y privados. En relación con los datos de pobreza, es probable que la cifra más aproximada a la realidad esté en torno de 20%, según los institutos provinciales de estadísticas.

4. Danani, C., Hintze, S., “Políticas sociales y derechos en la Argentina: la seguridad social en la última década” en *Página/12*, Suplemento La Universidad interviene en los debates nacionales N° 8, edición 10-10-2013



inserción en el mercado laboral, ya que los empleados registrados gozan de niveles de seguridad superiores a los trabajadores independientes, cuentapropistas o precarizados.

Por otro lado, se mantienen núcleos duros de pobreza y de reproducción de la pobreza intergeneracional. El acceso a la vivienda y a la vivienda para los sectores bajos y medios también es problemático. El crédito para el acceso a la vivienda y la producción de bienes, que también podría considerarse un bien público, entra en conflicto con las importantes ganancias del sector financiero, que se focaliza en préstamos para el consumo a corto plazo y a tasas usurarias.

Existe además malestar con relación a la calidad de los servicios de transporte público en las áreas metropolitanas, de la salud y la educación, y de la provisión de seguridad en las grandes ciudades. En el caso de la salud, muchas veces no hay regulaciones ni prevención suficientes como para que las prestaciones no se conviertan en un negocio muy lucrativo para instituciones privadas y sociales.

Existe una demanda creciente de mejoras de la seguridad, acrecentadas en el marco de la influencia del narcotráfico y de los debates sobre la importancia del tema en la agenda pública.

Estos desafíos sociales se presentan junto con los siguientes problemas: i) económicos, el principal de ellos la restricción externa (de divisas), con la paradoja de que cuanto más aumenta el crecimiento, más crecen también los gastos de importación de energía y de insumos para la terminación de productos, lo que pesa en el desequilibrio de la balanza comercial y la reducción de reservas del Banco Central. Esto último pone expone a golpes de mercado y al retorno a políticas de endeudamiento, ajuste y bruscas devaluaciones; ii) políticos, tales como la contar con un sistema político más competitivo, una cultura política no propensa a fomentar políticas de Estado, escasa concertación o diálogo oficial y en algunos casos oposiciones que se articulan al mensaje multimediático oligopólico que acentúa lo negativo, el temor y la antipolítica.

El principal desafío estructural es superar la restricción externa y la subindustrialización y configurar un país más competitivo, no en base a devaluaciones ni a la baja de salarios sino en términos de mayor inversión y tecnología.

Escenarios

Dos escenarios pueden pensarse a partir de la actual coyuntura política que atraviesa el país hacia fines de 2013 y teniendo en vista las elecciones presidenciales en 2015. Habrá que ver si Argentina logra mantener el modelo de acumulación y desarrollo constituido en esta década y hacerlo sustentable en un escenario de profundización de las conquistas sociales durante la próxima década, alentando el trabajo y la reindustrialización. O si, por el contrario, no se corrigen los problemas estructurales y no se toman medidas a tiempo, y en ese caso llega al poder otra coalición distinta del oficialista Frente para la Victoria apoyada en la agenda de seguridad, inflación y ajustes como forma de aumentar la competitividad de las empresas y con un modelo más proclive a la especialización.

■ **En Brasil**

Avances realizados

Es importante señalar las transformaciones realizadas por los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff en la última década, que se observan en las cifras de la evolución del empleo (Dari Krein, J., dos Santos, A., 2012), con una reducción muy significativa de la pobreza y la indigencia. La democratización social, justamente con el crecimiento y la mayor significación mundial del país como actor global como parte de los BRICS son aspectos destacados de los gobiernos progresistas del Partido de los Trabajadores (PT):⁵

-Crecimiento del PBI entre 2003-2010: 4% (Fuente: CEPAL)

-Reducción de la pobreza: de 35% (2002) a 22% (2009) (Fuente: IBGE)

5. Para más detalles ver el Anexo 2.2.



-Reducción del desempleo: de 8,9% (2004) a 5,3% (2013) (Fuente: IBGE)

-Reducción de la desigualdad (Gini): de 0,574 (2000) a 0,547 (2009) (Fuente: PNUD)

Las políticas públicas más significativas

-El Programa Bolsa Familia (Veras Soares, F., 2012)

-El Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) y el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS)

-Programa de Microcrédito. Impulso a la Economía social

- Programa “Iluminación para Todos”

Problemas y desafíos

En términos macroeconómicos, Brasil ha registrado un crecimiento por debajo del promedio de la región, que se explica en parte por la implementación de políticas económicas ortodoxas como las metas de inflación (Abeles, M., Borzel, M., 2010).

La movilización de nuevas clases medias plantea un nuevo desafío. Las protestas se articulan inicialmente con demandas legítimas de la población urbana, que aspiran a más y mejores servicios y bienes públicos. Estos sectores han accedido a nuevas posibilidades y ahora aspiran a una mejor calidad de vida pero no ven un esfuerzo significativo de la clase política en erogaciones o subsidios en ese sentido. Esto se mezcla también con protestas violentas que no parecen atender solo a reclamos legítimos sino que buscan promover el desgaste del gobierno.

Esta llamada “nueva clase media” se ha expresado a través de movimientos influidos por los modernos medios de comunicación, en especial, Internet y las redes sociales (Facebook, Twitter, etc.) como el Movimiento Pase Libre, de allí que su integración con el sistema mundial de comunicaciones sea inmediata y que asuma como propios los valores y expectativas de los sectores más movilizados y conectados del planeta. Si bien existe una interpretación positiva de la política en red, el fenómeno de las redes sociales es más ambiguo que el de un republicanismo democratizador ya que en ocasiones esas mismas redes pueden ser utilizadas para

articular movilizaciones de centroderecha o desgastar a gobiernos progresistas y transformadores.

El desafío del actual gobierno progresista de Brasil parece consistir, en primer lugar, en la necesidad de crecer más. Por un lado, su economía prácticamente ha dejado de crecer (0,8% en los primeros 6 meses de 2013 y 0,9 en 2012) mientras, por otro lado, sectores ortodoxos todavía dominan en espacios clave como el Banco Central y en la doctrina económica focalizada en la baja de la inflación (*inflation targeting*) como estructurador de la macroeconomía. De ahí que el país pierda posiciones, incluso en el mercado interno, a causa de la desindustrialización y el tipo de cambio apreciado que ha intentado modificar en los últimos años.

En segundo lugar, el desafío es atender las nuevas demandas disponiendo más recursos y nuevas políticas públicas, y considerando problemas estructurales como la fragmentación territorial entre el sudeste y nordeste, entre otros, aunque es una realidad que el PT redujo esa asimetría, así como la informalidad laboral, que afecta a 35% de la población.

Escenarios

No es difícil considerar que también aquí un escenario positivo sería la continuidad del gobierno del PT con sus diversas alianzas y que esto sería clave para mantener un desarrollo con inclusión social. Esto dependerá en gran parte de la capacidad gubernamental para dar respuestas a las demandas más recientes puestas de manifiesto en las movilizaciones callejeras y lograr tasas de crecimiento más altas que no estén sujetas al predominio de políticas ortodoxas de *inflation targeting* y de altas reservas del Banco Central.

Según algunas interpretaciones, las razones más profundas de las protestas sociales en Brasil desafían al gobierno de Rousseff ya que apuntan al bajo crecimiento de la economía. Brasil tuvo un auge notable a lo largo de la década pasada pero ese crecimiento se revirtió en los primeros años de la década actual. En los años de apogeo, Brasil pasó de ser un país con 29% de su población en



la clase media a tener 52% de sus habitantes en ese sector a fines de la década. Semejante multiplicación de PBI nacional, impulsado por el viento de cola del precio de las *commodities* alimenticias y una industria pujante, sufrió una reversión abrupta en los últimos años, con la caída del crecimiento del PBI de 7,5% en 2010 a 2,7% el año siguiente y menos 1% en 2012.

Otro escenario es que el clima de protesta, conjuntamente con la acción de los multimedios y los partidos conservadores, permita generar coaliciones en torno a la agenda de la “antipolítica”, que agrupa las denuncias por corrupción e insatisfacciones diversas sin un plan consistente y que pueden llevar al gobierno a sectores más conservadores. Esto afectaría tanto la asignación presupuestaria de planes sociales como el manejo macroeconómico y la inserción regional y global de Brasil.

■ En Chile

Avances realizados

El caso chileno es distinto de los otros países de América del Sur con experiencias de gobiernos progresistas. En primer lugar, la crisis del modelo neoliberal no fue tal o no se produjo como en los otros países y, por lo tanto, no llegó a promover una modificación del modelo de acumulación precedente como ocurrió en las otras sociedades. En segundo lugar, luego de una continuidad de gobiernos progresistas de la Concertación entre 2000 y 2010, el triunfo de La Alianza para el Cambio de Sebastián Piñera marcó un retorno a un gobierno conservador pro mercado, con una menor atención a la provisión y la extensión de bienes públicos a pesar de la mejora de algunos indicadores sociales:⁶

-Crecimiento del PBI entre 2003-2010: 4% (Fuente: CEPAL)

-Reducción de la pobreza: de 20,2% (2000) a 14,4% (2011) (Fuente: INE)

-Reducción del desempleo: de 8,6% (2000) a 6,2% (2013) (Fuente: INE)

-Reducción de la desigualdad (Gini): de 0,553 (2000) a 0,521 (2009) (Fuente: PNUD)

Las políticas públicas más significativas

-Reforma del sistema previsional: consistió en la aplicación de una “sintonía fina” dentro de un modelo de liberalización privado en el que siguen vigentes las AFP.

-Sistema de protección social “Chile Solidario”: creado en 2002 y convertido en la ley 19.94910 en mayo de 2004, el sistema tiene un componente de apoyo psicosocial (programa puente) y un componente de apoyo monetario (Subsidio Único Familiar y Pensiones). El propósito es que las familias permanezcan sólo un tiempo en el sistema -por un máximo de 24 meses- de modo que se van realizando diagnósticos para detectar su posible egreso. Una vez egresadas, las familias siguen cubiertas por el sistema por cinco años y se continúa con su seguimiento.

-Se mantiene una concepción focalizada de la política para reducir la pobreza.

-El presidente Ricardo Lagos universalizó algunas prestaciones básicas en salud pública como la AUGE pero éstas no alteraron, por ejemplo, el formato de incorporación de las enfermedades que cualquier prestador de salud debe reconocer.

Problemas y desafíos

La importancia de lo público aparece durante 2011, en el mandato del gobierno conservador de Piñera, a través de la movilización pública en demanda de una educación igualitaria. Existe un descontento social significativo que se ha expresado en los movimientos estudiantiles y que de alguna manera pone en cuestión el “modelo chileno” como referencia generalizada para la región como ocurría hasta hace pocos años (Fernández Ramil, M., (2011). Estas movilizaciones han relevado problemas serios en la igualdad del accesos y la calidad de la educación, y ha puesto en descubierto la acentuada distribución regresiva del ingreso. La inquietud social en torno a tres ejes de los bienes públicos -la salud, las pensiones y la educación- refleja una insatisfacción ante el desempeño de una economía que marcha bien mientras lo social no lo hace a la par. Junto con ello los movimientos

6. Para más detalles ver Anexo 4.



ambientalistas también muestran la insatisfacción de la población respecto del extractivismo y de la libertad que gozan las empresas extranjeras en el país gracias a un sistema poco regulado y de amplia remisión de utilidades al exterior.

Un próximo gobierno progresista deberá enfrentarse a estos problemas y desafíos no solo en términos de recursos para proveer estos bienes demandados sino también de tipo institucional. Así comienzan a aparecer propuestas para replantear algunos aspectos del modelo constitucional como el sistema binominal de una Constitución de la época de la dictadura que permite que las minorías puedan vetar a las mayorías y sostiene requerimientos de quórum altos, y a la labor preventiva del Tribunal Constitucional, que puede frenar una ley.

Chile enfrenta una triple problemática para mejorar la equidad en la provisión de servicios públicos. Por un lado, el aspecto institucional, que nunca terminó de corregir una Constitución heredada de la dictadura y que hace difícil a las mayorías legislativas y al Ejecutivo dictar leyes sobre bienes públicos de índole progresiva, que no tengan problemas de limitaciones de inconstitucionalidad. Por otro lado, es también un problema del modelo económico basado en el aperturismo de libre mercado, la especialización y la sociedad de servicios, los tratados de libre comercio, que no favorecen una estructura económica más integrada con otras cadenas de valor sino que se cierra drásticamente en un pocas empresas. Sin embargo, el debate general no parece centrarse en este modelo sino circunscribirse a procurar que haya más derrame y menos concentración de recursos.

Desde otra perspectiva, se percibe que el problema estructural de Chile es su baja productividad, que refleja la escasa diversidad productiva del país, centrada en el peso abrumador de la industria cuprífera, sin valor agregado local. La contrapartida de esa baja productividad es el reducido aumento del ingreso real per cápita, que tras haber alcanzado 6,6% anual entre 1985 y 2000 bajó a 2,5% por año en el período 2001-2010. Esto revela una estructura económica oligopólica en la que el cobre representa 60% de las exportaciones y 20 % del PBI pero ocupa solo a 200.000 personas sobre una población

de 16 millones. De ahí que sea una actividad con características de alta productividad por su condición capital intensivo pero de escasa o nula proyección hacia otras cadenas productivas, de baja generación de empleo y con baja integración social.⁷

Asimismo, en Chile es necesario profundizar sobre el tema de la desigualdad ya que tiene un índice de Gini regresivo. La inclusión de los núcleos duro de la pobreza, que fluctúan entre 10 y 13% no ha tenido correlato con el crecimiento económico. El Programa Chile Solidario no parece haber podido revertir esta situación, que es particularmente urgente en términos de pobreza rural y se manifiesta en la protesta del movimiento mapuche.

Por último, hay una persistencia de un Estado eficiente técnicamente pero elitista, burocrático y centralista, bastante reacio a aceptar las demandas populares, y con una institucionalidad conservadora que da primacía al principio liberal en una democracia más que al de soberanía popular.

Escenarios

La continuidad de gobiernos conservadores solo mantendrá los problemas de desigualdad e imposibilidad de responder a las demandas de bienes públicos. Es probable, por lo tanto, que un gobierno progresista o transformador -como parece sugerir de las propuestas para las próximas elecciones presidenciales- pueda abrir un escenario más favorable a la provisión de bienes públicos con un sentido de equidad e igualdad, aunque con seguridad deberá asumir reformas institucionales y de política macroeconómica más sustantivas y profundas que las llevadas a cabo en el período anterior de los gobiernos de la Concertación. Como señaló Michelle Bachelet, Chile cambió y se va hacer más difícil gobernar: “Si no somos capaces de hacer los cambios y la gente empieza a tomar las calles, no va a ser responsabilidad de una presidenta, sino de un sistema político de responder a los desafíos de Chile”.⁸ Es

7. Jorge Castro, “En Brasil y Chile se hace oír la nueva clase media”, en *Clarín*, 20-10-13, pág. 39.

8. “Chile cambio y será más difícil de gobernar”, reportaje a la ex presidenta Michelle Bachelet, en *La Voz del Interior*, Córdoba, 17-7-13.



claro que Chile también deberá hacer una reforma educacional profunda y una reforma tributaria que financie estos desafíos, así como encarar una nueva Constitución que represente a todos los chilenos.

■ En Uruguay

Avances realizados

A partir de 2005, los gobiernos del Frente Amplio generaron modificaciones positivas en la provisión de bienes públicos y en la mejora de la transparencia institucional. En su plataforma de gobierno el Frente Amplio se define a sí mismo como progresista y busca promover un perfil de desarrollo sustentable, diferenciado de la experiencia neoliberal previa. Entre sus logros principales podemos mencionar:⁹

- Crecimiento del PBI entre 2003-2010: 5,93% (Fuente: BM)
- Reducción de la pobreza: de 40% (2003) a 12,3% (2013) (Fuente: INE)
- Reducción del desempleo: de 13,9% (2004) a 7,1% (2013) (Fuente: INE)
- Reducción de la desigualdad (Gini): de 0,444 (2000) a 0,453 (2010) (Fuente: PNUD)

Las políticas públicas más significativas

- Reingeniería del Sistema Nacional de Salud. Creación del Sistema Nacional Integrado de Salud.
- Creación del Instituto Nacional para el Empleo y la Formación Profesional. Diálogo nacional para el empleo y reinstitucionalización de los Consejos del Salario.
- Plan Ceibal: distribución de computadoras a estudiantes secundarios.
- Fondo de desarrollo y apoyo a empresas autogestionadas mediante créditos blandos.
- Plan de extensión de la educación digital universal mediante la entrega de computadoras gratuitas a los estudiantes de la educación pública.

Problemas y desafíos

El proceso de cambio y avances en estos años ha estado marcado por un progresismo en lo político y lo social pero que no apuntó a modificar

las bases del modelo de acumulación de los años 90. Lo cierto es que su orientación es difícil de encasillar en las categorías más generales del “productivismo inclusivo” o neodesarrollismo de Brasil y Argentina.

La prédica presidencial de crítica al consumo y de preocupación por el desarrollo sustentable y la creación de un Fondo de Desarrollo destinado a apoyar a las empresas autogestionadas con créditos blandos, por ejemplo, parece mostrar una adhesión a la economía de autogestión, que como dice el presidente José Mujica, “es una opción para superar el sistema económico actual, no solamente como un paliativo, y de allí realizar una política pública activa a favor de empresas autogestionadas”. Se trata de inducir a la autogestión no ya como una política de solución de crisis laboral eventual sino como un verdadero modelo alternativo de organización de la sociedad productiva.

Por otro lado, las Zonas Francas se han seguido ampliando en estos años, se mantuvieron los tratados de libre inversión, la especulación de la tierra urbana y un sistema financiero que no dejó de tener ganancias a pesar de la crisis hipotecaria de principios de siglo. Se ha agudizado el proceso de concentración y extranjerización de la tierra a través de la sojización, con empresas argentinas como principales compradoras de tierra, y en cuanto a la Inversión Externa Directa, los capitales que ingresan de los países del MERCOSUR pasaron de representar 13% del total de las inversiones en 2004 a 41% en 2012, siendo Argentina y Brasil, en este orden, quienes más realizan inversiones en Uruguay, principalmente en el sector agroexportador.

Asimismo, el problema de inclusión juvenil es en parte enfrentado por el gobierno con políticas focalizadas y de responsabilidad sobre drogas provistas por el Estado, que si bien es audaz, no cuenta todavía con suficiente experiencia internacional comparada que avale en resultados lo que se desea lograr.

9. Para más detalles ver Anexo 2.4.



Uruguay es así un país con baja escala poblacional (3.285.000 personas según relevó el INE en 2011) que tiene, por un lado, un gobierno progresista pero por otro lado enfrenta dificultades para resistir las presiones de la clase propietaria tradicional, que unida a las empresas extranjeras impide que se convierta en un país articulador de la integración del MERCOSUR, integrado a cadenas de valor, generando valor agregado a las riquezas naturales y con una mayor participación del Estado en el excedente que genera el sector agropecuario, turístico e inmobiliario (Casalis, Trinelli, 2013).

En suma, existe un debate actual sobre el modelo de desarrollo a adoptar y su influencia territorial: más inclusivo y con valor agregado cuyo sujeto sea el Estado, orientado a la región y a los países emergentes que pugnan por un cambio global; un modelo ortodoxo neoliberal de alianzas con países tradicionales y del bloque del Pacífico; o un modelo de posdesarrollo que vuelve a buscar el sujeto en la sociedad civil, ya no en la clase trabajadora sino en los diversos movimientos sociales contestatarios y luchas territoriales. Este enfoque teórico-práctico supone "...el ingreso de América Latina en un nuevo orden económico y político-ideológico, sostenido por el boom de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo demandados cada vez más por los países centrales y las potencias emergentes. Este orden va consolidando un estilo de desarrollo neoextractivista que genera ventajas comparativas visibles en el crecimiento económico, al tiempo que produce nuevas asimetrías y conflictos sociales, económicos, ambientales y político-culturales. Tal conflictividad marca la apertura de un nuevo ciclo de luchas, centrado en la defensa del territorio y del ambiente, así como en la discusión sobre los modelos de desarrollo y las fronteras mismas de la democracia".¹⁰

Escenarios

Por tamaño y ubicación Uruguay depende mucho de la evolución de sus vecinos. En la medida que Brasil y Argentina logren consolidar sus modelos de desarrollo productivo inclusivo

y persista la continuidad de gobiernos de partidos progresistas, también el Frente Amplio en Uruguay podría tener mayores posibilidades de lograr un escenario de mejoras sociales para los próximos años. No obstante, también tendrá que superar la contradicción entre las propuestas sustentables y sociales expresadas por el gobierno y la lógica macroeconómica de concentración y acumulación que se expresa en la economía real. Es decir, Uruguay deberá decidir si va a definir el conflicto por el excedente con los principales ejes de acumulación existentes o si está dispuesto a asumir parte del conflicto y transferir una porción del excedente de los sectores más dinámicos y concentrados a los trabajadores y los sectores populares. Una orientación macroeconómica aperturista, sin mayor control y regulación, sigue reproduciendo un país que mantiene índices sociales de nivel intermedio o alto para la región pero que ajusta por migración. Es decir, gente joven calificada que opta por "la salida" más que por "la voz" —en términos de A. Hirschmann— de una sociedad con un costo de vida elevado para las mayorías.

Bienes públicos y bien público

Luego de esta década ganada, en los últimos dos años ha cambiado el contexto internacional y los países emergentes han recibido con mayor claridad el impacto de la crisis global. Esto ha hecho más difícil, pero no imposible, la aplicación de políticas públicas progresivas o transformadoras. De allí la importancia de considerar la relación entre bienes públicos y bien público. Pensar en el bien público es realizar un salto en la comprensión, de lo social a lo político y de lo desagregado a lo agregado. Requiere articular no solo los análisis sectoriales, presupuestarios, institucionales, sino también los recursos, el financiamiento, la sustentabilidad y la distribución del excedente y un debate sobre cuál es el modelo de desarrollo que se constituye, más industrial o de especialización.

10. La perspectiva del posdesarrollo la desarrolla Maristella Svampa en el artículo: "Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina", en *Nueva Sociedad* 244, marzo-abril 2013.



Vincular bienes públicos con el bien público es hacerlo también con el modelo de desarrollo y orientación estratégico que permite proporcionar esos mismos bienes. La cuestión social no es, así, indisociable de modelo de acumulación y de la orientación del proyecto político nacional. Lo cierto es que todos los gobiernos enfrentan riesgos no solo de no poder aumentar los bienes y servicios públicos a proveer y profundizar las políticas implementadas esta década sino, más aún, riesgos de retroceso y pérdida de algunas o muchas de las conquistas alcanzadas.

En todo caso, como elementos generales podemos reafirmar la importancia de los siguientes factores:

1. Es necesario incluir en los debates presupuestarios a los grupos y sectores más frágiles y a los que más necesitan del Estado para dejar de enfocar los recursos destinados políticas sociales como un gasto y pasar a entenderlos como inversión. El ex presidente Lula da Silva afirmó al respecto: “¿Cuánto cuestan las enfermedades, el hambre, la pobreza? ¿Quién lo calcula? En lugar de considerar a los pobres como un problema hay que integrarlos como parte de la solución. Si les damos recursos a los más pobres se convertirán en consumidores y harán girar la rueda de la economía. Si les damos trabajo se convierten en trabajadores. Si entendemos bien este circuito veremos que se puede erradicar la pobreza extrema, no solo en nuestros países sino también en todo el mundo”.¹¹ La política tributaria es, por lo tanto, importante. En la región, menos de un tercio de la recaudación corresponde a impuestos directos, mientras que la carga mayor recae en los impuestos sobre el consumo y otros impuestos indirectos. Por lo tanto, la carga tributaria no solamente es baja sino que tiene un claro sesgo regresivo e importantes implicaciones para las funciones redistributivas.

2. Incluir con fuerza el tema de los jóvenes sin trabajo y que no estudian y comprender la importancia de políticas que apunten al empleo joven, la formalización y e empleo de calidad. Abordar las políticas de desprecuarización de la fuerza de trabajo hace a la disminución de la desigualdad y

al acceso a derechos y a una ciudadanía integral. La informalidad laboral se podría abordar por la vía de diversas políticas públicas, estimulando la inversión y la capacitación, desde un régimen simplificado como el de las PyME que brinda aportes sociales, una fiscalización mayor a las empresas para la registración de los trabajadores, incentivos a las empresas para la regulación, etc.

3. En materia de mejora de la provisión de servicios de salud, es necesario insistir en todos los países no solo en términos de más presupuesto y más calidad en las prestaciones públicas sino de otro aspecto habitualmente menos tratado, que es la importancia de la prevención y de la necesidad de revertir estilos de vida y alimentación. La falta de una cultura de prevención genera problemas que luego requieren alta complejidad y gastos médicos cada vez más significativos. Esto se expresa en una mejor educación en salud y en la búsqueda de una población más saludable con mayor calidad de vida, por un lado, y en la regulación del sector médico en un contexto en que gracias a diversos avances de la ciencia se ha logrado una mayor esperanza de vida.

4. En educación, por su parte, es necesario poner énfasis en la articulación y la capacitación técnica y promover culturas tecnológicas para salir del formato actual que genera saberes poco demandados. Al evaluar en qué medida el sistema educativo se articula con el modelo de desarrollo, se verá que sobre todo entre jóvenes de sectores más vulnerables no hay expectativa de que el ciclo secundario completo sea un instrumento o una garantía para el ascenso social y la inclusión. Por eso se requiere más articulación e innovación ya que no bastará solo con aumentar el presupuesto en los tres niveles. La calidad educativa en estos términos consistirá, también, en dotar a las personas de aquellas habilidades, capacidades e instrumentos que les permitan insertarse en el mercado de trabajo.

Capacitación, innovación, ciencia y técnica aplicada a la producción son clave para la industrializa-

11. Reportaje a Inácio Lula da Silva: “Necesitamos un pensamiento realmente estratégico”, en *Página / 12*, 14-10-13.



ción del país. Y a la vez la industrialización es clave para la mejora de la calidad de vida, la distribución del ingreso y una mayor igualdad. En este sentido, la importancia de la calidad educativa no debe circunscribirse a algún nivel en especial en tanto la producción y la difusión del conocimiento es fundamental para lograr mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos: “Los efectos de la educación terciaria se parecen entonces a bienes públicos, capaces de producir efectos positivos para toda la sociedad, y si el sector público acomete esta tarea en una posición predominante, su compromiso con la excelencia debe ser una prioridad absoluta. Los países que más gastan en terciaria pública también gastan significativamente más en primaria y secundaria pública, y tienen asimismo un gasto educativo total significativamente mayor. No hay nada en el gasto educativo terciario público que pueda asociarse a un empeoramiento de la situación educativa de los sectores de menores ingresos, o a una sociedad más desigual. Por el contrario, las sociedades más igualitarias y las que hacen mayores esfuerzos por la educación de la población en todos sus niveles suelen valerse de un sistema terciario público vigoroso y de calidad”.¹²

5. Por último, es necesario insistir en la vivienda digna como bien público a incorporar en la agenda, así como el transporte público en las metrópolis. En el primer caso, se deberá promover con audacia y como un derecho que permite a las personas acceder a una vivienda propia y abordar los problemas sociales que conlleva vivir en hábitats degradados y sin proyectos de futuro para parejas y familias. Para eso se requiere presionar al sistema financiero para obtener líneas de crédito que permitan el acceso a viviendas dignas a todas a aquellas personas que tengan un empleo, con créditos a baja tasa de interés y a largo plazo, financiado a partir de las fuertes ganancias que tiene el sistema. El crédito, tanto para la vivienda como para la producción, tiene que volver a ser considerado un servicio público. En el segundo caso, los cambios en la administración y la gestión vía subsidios, mejores regulaciones o estatización del transporte público pueden recuperar una responsabilidad estatal para asegurar la calidad y la accesibilidad del transporte público en los grandes conglomerados metropolitanos de la región.

Reflexiones finales

En síntesis, hemos propuesto una definición de bienes y servicios públicos en un momento de cambio epocal en el que se han modificado los procesos de acumulación a nivel nacional, regional y global y se han recuperado los roles del Estado y las políticas públicas. En este contexto posneoliberal y según una concepción amplia, histórica y evolutiva, entendemos por bienes y servicios públicos aquellos que atienden a necesidades básicas de la población tanto como a su bienestar y calidad de vida y cuya provisión constituye una responsabilidad indelegable del Estado dado que el mercado por sí solo no lo haría equitativamente y la sociedad lo haría solo de forma parcial. Entendemos asimismo que estos bienes están sujetos a una permanente ampliación y redefinición por parte de los pueblos y gobiernos en una configuración cambiante de la relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad.

Hemos realizado una suerte de balance país por país, con sus respectivos avances y eventuales déficits en la provisión de bienes públicos. En la última década —a diferencia de las anteriores— esto da un saldo positivo en general, con un salto de calidad en la equidad de los bienes públicos proporcionados por el Estado, lo que es importante resaltar teniendo en cuenta las experiencias latinoamericanas de recurrentes retrocesos cada cierto número de años por cambios de gobiernos y con vistas a establecer modelos sustentables para evitar esos retrocesos. Asimismo, hemos intentado dar un cuadro sucinto de los avances en la provisión de bienes y servicios públicos, y de las principales políticas sociales e innovaciones verificadas en esta década por parte de los gobiernos progresistas para ver cuáles son los problemas específicos de cada país y los desafíos comunes en una búsqueda de mayor justicia e inclusión social.

Como avances significativos de los gobiernos progresistas del Cono Sur en esta década hemos

12. Traversa, F. (2013), “Educación, trabajo y nuevas desigualdades. Hacia una economía política del conocimiento para el capitalismo contemporáneo”, en *Nueva Sociedad* 247, septiembre-octubre 2013.



destacado las políticas de ingresos neouniversales, de reducción de la pobreza, a indigencia y el alto desempleo, la apertura a nuevos bienes públicos, la recuperación de lo previsional como bien público a proporcionar por el Estado y el regreso de una movilidad social no experimentada en el período neoliberal. Aspirar a más es lo que hacen avanzar a las sociedades más que el conformismo, el escepticismo y el disciplinamiento social. Sin embargo, las demandas sociales suponen nuevos desafíos para los gobiernos y el Estado en un mundo muy competitivo y en dinámica transformación. En el campo del “debe” en este período, se pueden señalar las inequidades en términos del peso que tiene todavía el sector precarizado en el mercado de trabajo urbano y rural, al igual que la falta calidad y equidad de las prestaciones en educación y salud, tanto en términos de importancia presupuestarias sobre el PBI como de estrategias y articulación con los sistemas productivos y territoriales, y la heterogeneidad e inequidad espacial en esta provisión.

Por todo lo señalado es necesario contar con visión estratégica para hacer sustentables los recursos y el financiamiento de estos bienes, lo cual se vincula con el modelo de desarrollo y la orientación política de los países de la región a fin de garantizar la continuidad y profundización de los procesos. También hemos intentado mostrar que se puede hacer una comprensión muy desagregada y técnica de los bienes públicos pero que ésta no resulta del todo inteligible si no existe una visión agregada de lo que se considera el bien público.

Por último, es importante realizar un esfuerzo comparativo de los bienes y servicios públicos de las sociedades del Cono Sur y sus respectivos gobiernos para debatir e iluminar estas realidades y constituir políticas vigorosas que apunten una mayor justicia y equidad en la región, para configurar un consenso del sur que permita discernir cuáles son las medidas y los rumbos más adecuados que mejoren la calidad y la provisión de bienes y servicios públicos en los respectivos países en el futuro. Para dar, en definitiva, un nuevo salto de calidad en la próxima década.

Bibliografía

- Abeles, M., Borzel, M. (2010), *El régimen bajo presión: Los esquemas de metas de inflación en Brasil, Chile, Colombia y Perú durante el boom en los precios internacionales de materias primas*, Documento de trabajo N° 31, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo, Buenos Aires.
- Bosch, M., Melguizo, A., Pages, C. (2013), *Mejores pensiones mejores trabajos: Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*, BID, Washington. Última visita 24-10-2013. <http://www.iadb.org/es/publicaciones/detalle,7101.html?id=70949>
- Casalis, A., Trinelli, J., (2013), “El desarrollo territorial en la Argentina. Oportunidades y desafíos de la explotación de los recursos mineros (2002-2012)”, en *Estado y Políticas Públicas* Año 1, N° 1, octubre 2013, FLACSO - Área Estado y Políticas Públicas, Buenos Aires, pp 97-114.
- Castel, R. (2004), *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegidos?*, Manantial, Buenos Aires:.
- CEPAL (2010), *La hora de la igualdad*, CEPAL-PNUD, Santiago.
- CEPAL (2012), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integral para el desarrollo*. CEPAL-PNUD, Santiago.
- Danani, C., Hintze, S., “Políticas sociales y derechos en la Argentina: la seguridad social en la última década”, en *Página/12*, Suplemento La Universidad interviene en los debates nacionales 8, 10-10-2013.
- Dari Krein, J., dos Santos, A. (2012), “La formalización del trabajo en Brasil. El crecimiento económico y los efectos de las políticas laborales”, en *Nueva Sociedad* 239, mayo-junio 2012, Buenos Aires, pp 90-101.



- Fernandez Ramil, M. (2011), “Entre la emergencia oficial y el desconcierto opositor. Chile en el primer año de gobierno de Sebastian Piñera”, en *Nueva Sociedad* 233, mayo-junio 2011, Buenos Aires, pp 14-25.
- Hintze, S., Danani, C., (coord.) (2013), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, UNGS - Colección Políticas Públicas y Sociedad. Los Polvorines.
- Katz, J. (2008), *Una nueva visita a la teoría del desarrollo económico*, Documento de Proyecto, CEPAL, Santiago.
- Santana, B., Silva, D., (2013), “Brasil: No es por 0,20. Es por los derechos. Las demandas en las calles y las políticas en red”, en *Nueva Sociedad* 247, septiembre-octubre 2013, Buenos Aires, pp 4-15.
- Svampa, M., (2013), “Consenso de los *commodities* y lenguajes de valoración en América Latina”, en *Nueva Sociedad* 244, marzo-abril 2013, Buenos Aires, pp 30-46.
- Tirenni, J., (2013), “La política social argentina ante los desafíos de un Estado inclusivo (2003-2013)”, en *Estado y Políticas Públicas*, año 1, N° 1, octubre 2013, FLACSO - Área Estado y Políticas Públicas, Buenos Aires, pp 123-140.
- Traversa, F. (2013), “Educación, trabajo y nuevas desigualdades. Hacia una economía política del conocimiento para el capitalismo contemporáneo”, en *Nueva Sociedad* 247, septiembre-octubre 2013, Buenos Aires, pp 50-69.
- Veras Soares, F. (2012), “Oportunidades y Bolsa Familia: una perspectiva comparativa de su evolución”, en *International Policy Centre for Inclusive Growth* N° 177, noviembre 2012.

Anexo 1

Cuadro comparativo. Evolución de variables (2002-2013)

Año	Argentina		Brasil		Chile		Uruguay	
	2002*	2013*	2002*	2013*	2002*	2013*	2002*	2013*
Evolución del PBI	-10,9	4,5	2,2	5,6	3,2	5,6 (2012)	7,7	3,9 (2012)
Reservas en millones de U\$S	10000	34000 (oct. 2013)	37000	373000	15000	41000	772	13604
Pobreza	54	6,5 (2012)	38,2	9,8 (2012)	18,7 (2003)	14,4 (2011)	32,5 (2004)	12,4 (2012)
Desempleo	24	7,2 (2011)	9,1	8,3 (2009)	8,9	7,1 (2011)	17	6 (2011)
Participación en el ingreso del 10% mejor remunerado	40,5	32,3	46,8	42,9 (2009)	45 (2003)	42,8 (2008)	34,9	34,9 (2010)
% del PBI en educación	4	5,8 (2010)	3,8	5,8 (2010)	4	4,1 (2011)	2,3	2,6 (2006)
Gastos en salud, per cápita en U\$S	225	892 (2011)	203	1121 (2011)	327	1075 (2011)	449	1105 (2011)

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y MECON (Argentina), INGE (Brasil), INE (Chile), INE (Uruguay), CEPAL y BM.
* Se expresa el dato del año 2013 o el último disponible con el correspondiente año de referencia.

Anexo 2

2.1 Datos estadísticos de Argentina

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 *
PBI	-0,8	-4,4	-10,9	8,8	9	9,2	8,5	8,7	7	0,9	7,5	8,9	1,9	4,5
PBI (per cápita en U\$S)	7701	7209	2712	3413	3997	4740	5490	6630	8231	7674	9133	10952	11452	-
Reservas en millones de U\$S	25000	14000	10000	14000	19000	28000	32000	46000	46000	48000	52000	46000	43000	34000 (oct. 2013)
Pobreza	-	28	54	48,3	44,7	38,5	31,4	23,4	17,8	13,9	12	8,3	6,5	-
Indigencia	-	9,4	24	19,4	17	13,6	11,2	8,2	5,1	4	3,1	2,7	1,7	-
Desempleo	15	18,3	24	16,1	12,6	10,6	10,1	8,5	7,8	8,6	7,7	7,2	-	-
Participación en el ingreso del 10% mejor remunerado	37,5	39,5	40,5	41,6	36,7	36,1	34,1	34,6	34,7	33,6	33,3	32,3	-	-
Participación en el ingreso del 10% peor remunerado	1	0,7	0,9	0,08	1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,2	1,5	-	-	-
% del PBI en educación	4,6	4,8	4	3,5	3,8	-	4,5	4,9	5,4	6	5,8	-	-	-
% del PBI en salud	9,2	9,4	8,3	8,2	8,2	8,3	8,3	8,2	8,3	9,4	8,3	8,1	-	-
Gastos en salud (per cápita en U\$S)	709	676	225	280	327	394	453	547	685	725	759	892	-	-

Fuente: elaboración propia en base a INDEC, MECON, CEPAL y BM.

* Estimado

2.2 Datos estadísticos de Brasil

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PBI	4,5	3,3	2,2	4	6	5,6	4,4	5,2	3,3	-1	5,7	5,8	5,6	-
PBI (per cápita en U\$S)	5133	4625	4487	4866	6224	7615	9371	10383	10672	10107	12671	14501	15356	-
Reservas en millones de U\$S	33000	35000	37000	49000	52000	53000	85000	180000	193000	238000	280000	352000	373000	-
Pobreza	-	37,5	38,2	-	-	30,8	26,8	24,2	22,6	24,9	13,7	10,9	9,6	-
Indigencia	-	13,2	-	-	-	-	-	-	-	7	-	5,3	3,4	-
Desempleo	-	9,3	9,1	9,7	8,9	9,3	8,4	8,1	7,1	8,3	-	-	-	-
Participación en el ingreso del 10% mejor remunerado	-	47,7	46,8	46,3	45,4	45,5	44,7	43,8	43,3	42,9	-	-	-	-
Participación en el ingreso del 10% peor remunerado	-	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	-	-	-	-
% del PBI en educación	4	3,9	3,8	-	4	4,5	5	5,1	5,4	5,6	5,8	-	-	-
% del PBI en salud	7,2	7,3	7,2	7	7,1	8,2	8,5	8,5	8,3	8,8	9	8,9	-	-
Gastos en salud (per cápita en U\$S)	265	228	203	214	257	387	492	610	715	734	990	1121	-	-

Fuente: elaboración propia en base a INDEC, MECON, CEPAL y BM.



2.3 Datos estadísticos de Chile

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PBI	4,5	3,3	3,2	4	6	5,6	4,4	5,2	3,3	-1	5,7	5,8	5,6	-
PBI (per cápita en U\$S)	5133	4625	4487	4866	6224	7615	9371	10383	10672	10	107	12671	14501	15356
Reservas en millones de U\$S	15000	14000	15000	15000	15000	16000	19000	16000	23000	25000	27000	41000	41000	-
Pobreza	20,5	-	-	18,7	-	-	13,7	-	-	15,1	-	14,4	-	-
Indigencia	5,7	-	-	4,7	-	-	3,2	-	-	3,7	-	2,8	-	-
Desempleo	9,2	9,1	8,9	8,5	8,8	8	7,7	7,1	7,8	9,7	8,1	7,1	-	-
Participación en el ingreso del 10% mejor remunerado	45,3	-	-	45	-	-	42	-	42,8	-	-	-	-	-
Participación en el ingreso del 10% peor remunerado	1,3	-	-	1,4	-	-	1,6	-	-	1,5	-	-	-	-
% del PBI en educación	3,7	-	4	3,9	3,5	3,2	3	3,2	3,8	4,2	4,2	4,1	-	-
% del PBI en salud	7,7	7,6	7,4	7	6,6	6,5	6,2	6,5	7,1	7,7	7,4	7,5	-	-
Gastos en salud (per cápita en U\$S)	387	344	327	335	410	493	585	678	761	782	933	1075	-	-

Fuente: elaboración propia en base a INE Chile, CEPAL, BM.

2.4 Datos estadísticos de Uruguay

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PBI	-1,9	-3,8	-7,7	0,8	5	7,5	4,1	6,5	7,2	2,2	8,9	6,5	3,9	-
PBI (per cápita en U\$S)	6873	6282	4089	3622	4118	5222	5879	7013	9068	8996	11520	13724	14449	-
Reservas en millones de U\$S	2775	3099	772	2086	2512	3078	3090	4121	6360	8037	7655	10301	13604	-
Pobreza	-	-	-	-	32,5	29,5	27,2	26,1	20,6	-	-	13,7	12,4	-
Indigencia	-	-	-	-	3,7	3,4	2	2	1,5	2	1,1	0,5	-	-
Desempleo	13,6	15,2	17	16,8	-	12,2	10,6	9,2	7,6	7,3	6,8	6	-	-
Participación en el ingreso del 10% mejor remunerado	33,1	34,4	34,9	35,1	35,6	34,3	35,9	36,3	35,1	35,2	34,4	-	-	-
Participación en el ingreso del 10% peor remunerado	1,7	1,6	1,7	1,8	1,7	1,7	1,8	1,7	1,8	1,8	1,9	-	-	-
% del PBI en educación	2,4	2,8	2,3	2,1	2,5	2,7	2,9	-	-	-	-	-	-	-
% del PBI en salud	11,2	11,2	11	9,7	8,5	8,2	8,3	8	8	8,4	8,1	8	-	-
Gastos en salud (per cápita en U\$S)	773	703	449	351	350	431	491	561	722	761	948	1105	-	-

Fuente: elaboración propia en base a INE Uruguay, CEPAL, BM.



Autor

Daniel García Delgado

Director del Área de Estado y Políticas
Públicas de FLACSO Argentina:
www.flacso.org.ar/politicaspublicas

Responsable

Nueva Sociedad | Fundación Friedrich Ebert
Defensa 1111, 1° A | C1065AAU
Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Florencia Grieco
Equipo editorial | Coordinadora de proyectos
fgrieco@nuso.org
Tel./Fax: +5411 4361-4108 / 4361-4871
www.nuso.org

Nueva Sociedad

Revista latinoamericana de ciencias sociales abierta a las corrientes de pensamiento progresista, que aboga por el desarrollo de la democracia política, económica y social en América Latina y el Caribe. Se publica en forma bimestral desde 1972 y actualmente tiene sede en Buenos Aires, Argentina. NUEVA SOCIEDAD es un proyecto de la Fundación Friedrich Ebert.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Fundación Friedrich Ebert.