

Claudio Katz | Orlando Caputo Leiva | Alicia Girón | René Arenas Rosales | Julio Gambina | Napoleón Saltos Galarza | Eugenio Espinosa Martínez | Gastón Ángel Varesi | Marcelo Dias Carcanholo | José Luis Rodríguez | Graciela Galarce Villavicencio | Luis Rojas Villagra | Antonio Elías | Jaime Estay | Josefina Morales | Carolina Jiménez M. | Nivalde J. de Castro | Rubens Rosental | Víctor Hugo Klagsbrunn | Ricardo Antunes | Jairo Estrada Álvarez | Berenice P. Ramírez López

LA CRISIS CAPITALISTA MUNDIAL Y AMÉRICA LATINA

LECTURAS DE ECONOMÍA POLÍTICA



Jairo Estrada Álvarez [coordinador]

Jairo Estrada Álvarez*

ELEMENTOS DE ECONOMÍA POLÍTICA DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

REFLEXIONES A PROPÓSITO DE LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS

POLÍTICA SOCIAL Y GOBIERNOS PROGRESISTAS

Desde finales de la década del noventa –con la llegada de Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela– se inició un ciclo de cambios en América Latina que habría de modificar de manera significativa el mapa político de la región. Independientemente de la trayectoria específica de las diferentes experiencias, se trató de variadas respuestas al proceso de *neoliberalización* y sus impactos sobre las condiciones de vida y de trabajo de la población latinoamericana, basadas en acumulados de resistencias y luchas del movimiento social y popular. Las valoraciones iniciales de las diferentes experiencias indicaban que se estaba en presencia de un giro político en la región, que cubría el amplio espectro que abarca desde la *izquierda* hasta la *centroizquierda*. Tal caracterización resultó –en buena medida– tanto del análisis del discurso y la retórica de los diferentes gobiernos, como de las definiciones y ejecutorias políticas de cada uno de ellos. Asimismo, de las considera-

* Profesor del Departamento de Ciencia Política y director académico de la Maestría en Estudios Políticos Latinoamericanos, Universidad Nacional de Colombia. Director del Grupo Interdisciplinario de Estudios Políticos y Sociales *The-seus*. Coordinador del GT de CLACSO *Economía mundial, economías nacionales y crisis capitalista*.

ciones acerca de los efectos geopolíticos del ciclo de cambios sobre el poder imperialista estadounidense en la región, de la consecuente reivindicación de la soberanía nacional, y de la adscripción de algunos de ellos a políticas de integración alternativa (Stolowicz, 2008; Rodas, 2009; Rodríguez *et. al.*, 2005).

De acuerdo con esos criterios, en la experiencia suramericana se llegaron a identificar dos grupos de gobiernos. Venezuela, Bolivia y Ecuador han sido catalogados como gobiernos de izquierda; Brasil, Uruguay, en cierta forma Argentina, y más recientemente Paraguay y Perú, como gobiernos de centroizquierda¹. Las trayectorias específicas de todos esos procesos demuestran, en la medida en que se han ido desarrollando, que cualquier esfuerzo de clasificación resulta incompleto y de la mayor complejidad y, sobre todo, que se está en presencia de proyectos político económicos en disputa, no sólo en su interior, sino en el contexto general de la lucha de clases, sobre todo frente a las clases que en algunas de esas experiencias han visto amenazado su sistema de dominación y de privilegios.

Al inicio de la segunda década del presente siglo existen, no obstante, más elementos de juicio para un mejor entendimiento tanto del proceso político y económico vivido en América Latina durante la última década, como de sus proyecciones en los años venideros. Por una parte, se ha vislumbrado con mayor claridad el curso que –en forma predominante– ha venido tomando el proceso económico en la región; de igual manera, los cambios en los regímenes políticos así como las tendencias de reorganización institucional del Estado se han hecho más evidentes. Todo ello ha permitido valoraciones más objetivas y realistas acerca de las transformaciones ocurridas en la región.

En ese sentido, sin pretender desvirtuar tales transformaciones, es notorio que existe una distancia significativa entre las expectativas y esperanzas que al inicio generaron los nuevos gobiernos en las mayorías explotadas y oprimidas de la región, y sus ejecutorias y resultados concretos. En la subjetividad latinoamericana también está presente la idea que frente a la fuerza y dinámica que traía el movimiento social y popular de la región, los cambios realizados, salvo experiencias particulares, no han tenido los alcances esperados.

1 Un análisis detallado, acerca de la naturaleza y el carácter de los nuevos gobiernos, escapa a los propósitos del presente trabajo. Este texto no intenta discutir sobre definiciones tales como “progresistas” o “nacional populares”. El concepto de progresistas considera los “gobiernos de izquierda” y los “gobiernos de centroizquierda”.

Si hace una década América Latina se hacía la pregunta por las posibilidades de proyectos políticos alternativos al capitalismo, hoy la cuestión que gana audiencia consiste en evaluar si algunos de los proyectos iniciados en la década pasada no hacen parte más bien de un proyecto de recomposición del poder de clase, redefinido en sus facciones y en sus alianzas internas y externas (Stolowicz, 2010). La persistencia de un discurso sobre la soberanía, la defensa del territorio y de los recursos naturales, la autodeterminación, a favor de un nuevo modelo económico, con rasgos claramente anticapitalistas o marcado con la impronta del socialismo del siglo XXI, no se ha acompañado en todos los casos de la consecuencia correspondiente en los diseños y ejecutorias de política y, en otros, sobre todo en los gobiernos de la llamada centroizquierda, ha estado definitivamente ausente.

Quienes habían privilegiado la variable de impacto geopolítico para valorar los alcances transformadores de los nuevos gobiernos, hoy asisten a un rediseño del mapa latinoamericano en el que la agenda de energía, luchas contra las drogas, seguridad, infraestructura, y de economías extractivas se ha constituido en un soporte colectivo de “un nuevo orden político que supera las diferencias ideológicas”, en la palabras de la actual secretaria de Unasur (*Semana*, 14 de junio de 2011).

Independientemente de si esta afirmación es representativa del actual estado de cosas en América Latina, en todo caso es apreciable el fortalecimiento de un espectro del centro que actualmente se ve alimentado tanto por los gobiernos de derecha (México, Chile) y de centro derecha (Colombia), como por los gobiernos de centroizquierda (especialmente Brasil, Uruguay y Argentina), y presiona incluso –con alcances muy desiguales– a los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia. Al respecto es suficientemente ilustrativa la afirmación de Lula en el Foro Brasil-Colombia propiciado por el BID: “Hoy no necesitamos la espada de Bolívar, sino los bancos de inversión y crédito” (Citado por Gaviria, 7 de agosto de 2011). Tal afirmación sintetiza las pretensiones actuales de aquellos sectores de las élites latinoamericanas insertos en las dinámicas transnacionales de la acumulación de capital, que sobreponen el comercio y las inversiones sobre las diferencias políticas. Y reafirma a la vez la tesis de América Latina como un territorio en disputa.

Estas consideraciones resultan útiles para intentar una caracterización de las tendencias de política social de los llamados gobiernos progresistas. La política social es parte esencial de cualquier proyecto político económico; de tal manera que su orientación se encuentra en gran medida determinada por el curso del proyecto mismo.

LA POLÍTICA SOCIAL DE LOS GOBIERNOS DE IZQUIERDA: ENTRE LAS TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES Y EL NEOASISTENCIALISMO

Los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia representan hasta el momento las experiencias en las que se han apreciado los mayores intentos de ruptura con las políticas neoliberales que han imperado durante las últimas décadas en la región, aunque con intensidades desiguales y diferenciadas. De particular importancia han sido los procesos constituyentes que se llevaron a cabo en estos países, pues ellos representaron avances en las pretensiones de desmontar el marco jurídico institucional impuesto por el proyecto político económico neoliberal, de formular un concepto alternativo de economía y de sentar las bases para una mayor garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población. En las constituciones de Bolivia y Ecuador se incorporó incluso la noción del *suma kamaña* (vivir bien), tomada de los Pueblos Originarios, para oponerla a las concepciones occidentales del desarrollo que descansan sobre una relación destructiva con la naturaleza. Como es obvio, ello implicaría una redefinición sustancial del concepto mismo de política social y presumiría una transformación estructural del modelo de desarrollo imperante, apoyándose precisamente en el nuevo marco jurídico institucional emergido de los procesos constituyentes.

La realidad de los proyectos político económicos indica, no obstante, que si bien los nuevos ordenamientos constitucionales representan un avance del mayor significado, éstos no son suficientes para derivar de ellos –en forma automática– una reorientación a fondo de la economía, del Estado y del régimen político, o el surgimiento de una nueva formación socioeconómica. Aún existe un trecho largo por recorrer para evaluar si en los proyectos político económicos de los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia se impone una transformación estructural estable y de largo plazo². Su sometimiento a las reglas de la democracia liberal los obliga a validar en forma recurrente, por la vía electoral, la posibilidad de darle continuidad a sus políticas. Por otra parte, los desarrollos legales del mandato constitucional no siempre han respondido a las expectativas generadas por las nuevas constituciones; en algunos casos se han convertido incluso en fuente de conflictividad y han encontrado la oposición de sectores del movimiento social³.

2 Sobre el debate ecuatoriano, consultar Machado (2011) y Saltos (2011). Para el caso boliviano Arkonada (2011). Para la experiencia venezolana reciente ver Denis (2011).

3 Tal es el caso, por ejemplo, de la oposición de sectores del movimiento indígena y del movimiento social en Ecuador a la Ley minera y a la Ley de aguas, aprobadas por el gobierno de Correa en desarrollo de la Constitución de 2008.

En todo caso, debe señalarse que en estos países se han consolidado posiciones nacional populares, se han reforzado los principios de la soberanía y la autodeterminación, lo cual se ha expresado –de manera específica– en la implantación de políticas tendientes a un manejo de los recursos naturales considerando los intereses nacionales y a un uso (parcial) de las rentas que tales recursos generan con fines redistributivos de ingreso. En el caso de Venezuela y Ecuador se trata de la renta petrolera; en Bolivia, de la renta generada por la extracción de gas.

Ello ha tenido como supuesto la afectación de los intereses de los inversionistas extranjeros y la redefinición de las relaciones contractuales de protección a los derechos de propiedad impuesta durante la dominación neoliberal. En ese aspecto, se han puesto en evidencia los dispositivos de lo que bien pudiera caracterizarse como un régimen transnacional de “derechos del capital” (Estrada Álvarez, 2010). Ello explica, por una parte, las demandas interpuestas por empresas transnacionales ante instancias internacionales de resolución de conflictos relativos a la inversión, especialmente ante el CIADI (Carvajal, 2011). Por la otra, que –en sentido estricto– no se ha asistido a procesos de expropiación o de nacionalización, según la experiencia de las revoluciones históricas, sino a expropiaciones o nacionalizaciones negociadas, mediante la adquisición o la indemnización, o a redefiniciones de los regímenes de regalías para imponer una mayor renta a favor del Estado.

Independientemente de los resultados específicos, lo cierto es que existe la decisión política de avanzar hacia el control estatal de los recursos naturales, por considerarlos estratégicos, y de usar sus rentas con fines redistributivos y de expansión del gasto social. Tal propósito es de gran significado para las posibilidades de la política social, pues le garantiza en parte su financiación. En esa misma dirección, deben considerarse otras definiciones en relación con el manejo de la deuda externa, como se infiere de la Constitución ecuatoriana, o de las reservas internacionales, como resulta de la decisión de Venezuela de repatriarlas y de nacionalizar la explotación aurífera (*El Mundo*, 8 de agosto de 2011).

Las políticas frente a los recursos naturales no han estado exentas de contradicciones por el doble impacto de las economías extractivas: al tiempo que generan recursos, que pueden ser utilizados para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la población, producen efectos socioambientales que la deterioran. En ese dilema se desenvuelven actualmente los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia. ¿Se encauzan hacia proyectos político económicos neodesarrollistas, que replican, en cierta forma, sobre nuevos presupuestos, la expe-

riencia industrializadora y sus conflictividades? o ¿avanzan hacia la construcción de un modo de vida concebido sobre relacionamientos no destructivos con la naturaleza?⁴. Se trata de un dilema difícil de resolver, que enfrenta –en cierta forma– a las fuerzas políticas y sociales que han acompañado los procesos de cambio en estos países⁵, e incide de manera significativa sobre un entendimiento más amplio y complejo de la política social, al incorporar –como componente inherente a ella– la perspectiva socioambiental.

La recuperación de los recursos naturales y el uso de sus rentas, si bien es de la mayor trascendencia para la financiación de la política social, resulta insuficiente, por otra parte para una redefinición estructural de la política social. En ese aspecto, la transformación de las relaciones de propiedad en su conjunto –no sólo la afectación de la propiedad transnacional– ocupa un lugar central. Asimismo, la modificación de la estructura de tributación heredada de la dominación neoliberal, que descansa sobre el mayor peso de los tributos indirectos, las tasas y las contribuciones.

Si se parte de la consideración que la propiedad privada implica apropiación privada, es indiscutible que las políticas de reestatización, impulsadas sobre todo en Venezuela merced al dispositivo de las leyes habilitantes (en mucha menor medida en Ecuador y Bolivia) han contribuido a redefinir estructuralmente las condiciones de distribución y redistribución del ingreso a favor de la sociedad y, con ello, a superar las concepciones de política social que la reducen a la lucha contra la pobreza.

La incorporación de las profundas desigualdades que afectan a América Latina en la agenda política de la región, la necesidad de enfrentarlas y la puesta en discusión de medidas de política para superarlas, representa un valioso aporte de los proyectos políticos que se adelantan en Venezuela, Ecuador y Bolivia. Trascender el enfoque de política social como política contra la pobreza, impuesto por los organismos multilaterales⁶, para enfatizar en la cuestión de la desigualdad resulta del mayor significado.

La reestatización de la propiedad –teniendo un valor político y económico indiscutible, pues pone evidencia los límites de la política

4 En relación con ello, además de los enfoques indigenistas y socioambientalistas, han cobrado fuerza la tesis de la desconexión formulada por Samir Amín hace más de dos décadas. Ver: Amín (1988).

5 Son varios los episodios de conflicto entre comunidades indígenas y sectores sociales y populares, y los gobiernos de Ecuador y Bolivia, por los impactos socioambientales de proyectos de extracción minera o de infraestructura.

6 El discurso de tales instituciones se puede consultar en De Ferranti *et al.* (2005) Wanda (2006) Molina (2006) Ocampo (2008). Una crítica certera a estos enfoques se encuentra en Zibechi (2010).

neoliberal– reabre, no obstante, discusiones históricas de la izquierda acerca de su significado para una efectiva socialización de los medios de producción, y sobre todo de las implicaciones que ella puede tener sobre el curso de los procesos de transformación socioeconómica, si no se acompaña del correspondiente control social, y de los frenos a las tendencias de autonomización de poderes burocratizados, que pueden provocar otras formas de expropiación social, tal y como ocurrió en la experiencia del *socialismo realmente existente*. También en este campo, los proyectos aquí analizados se encuentran en disputa. El debilitamiento del poder imperialista puede (o no) acompañarse de una erosión estructural del poder de clase, de un cambio definitivo del balance a favor de los sectores sociales o populares, o de una recomposición y revitalización de las formas de dominio, ahora menguadas, con base en la conformación de nuevas alianzas de clase.

Si bien es cierto que los cambios en la relación de propiedad han afectado el patrón estructural de distribución del ingreso⁷, no se puede decir lo mismo de la política de tributación. En lo fundamental, se ha mantenido la estructura de tributación que se impuso en tiempos neoliberales, y no hay –por lo pronto– proceso de reforma en esta materia que indique un cambio en ese aspecto. Los mayores recursos dispuestos para la política social no han provenido, en ese sentido, de una pretensión redistribuidora de la política tributaria. Como ya se afirmó, su origen está en las mayores rentas por recursos naturales. Desde ese punto de vista, la política tributaria no se aproxima siquiera a los enfoques de los proyectos políticos de la socialdemocracia del estado de bienestar.

En un enfoque alternativo de la política social, la cuestión de la soberanía alimentaria ocupa un lugar central. En ese aspecto, deben reconocérseles esfuerzos a los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia. Los diseños de política en esta materia parecieran indicar que existe la voluntad de avanzar hacia la modificación de las condiciones estructurales actuales, de marcada dependencia frente a la importación de alimentos, con miras a mejorar las posibilidades de autoabastecimiento, en un contexto en el que el capitalismo ha impuesto una agudización de la cuestión alimentaria merced a su política de estímulo a la producción de agrocombustibles y a la misma especulación financiera. Lo cual se ve agravado, además, por la promoción de las economías extractivas.

7 No es casual que sea Venezuela el país que posee actualmente –según la CEPAL– el coeficiente Gini más bajo América Latina, y que ha registrado la más significativa reducción de la pobreza. Al simular el conjunto de transferencias sociales y medir su impacto, el Gini alcanzó 0.36 en ese país; en Ecuador 0.44 y en Bolivia 0.48. La pobreza descendió de 23.6 a 10 por ciento en Venezuela; de 47.2 a 29.2 en Bolivia; y de 36.5 a 18.1 en Ecuador (CEPAL, 2010: 222).

En ese aspecto resulta de la mayor importancia que la cuestión agraria haya retornado a la discusión política y que los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia, con matices y distintos niveles de intensidad, hayan hecho suyo el discurso de la reforma agraria y tomado medidas para transformar las relaciones de propiedad en el campo, todavía en forma tímida y sujeta a la negociación y la concertación. Como así también que dentro de sus diseños de política se contemple el estímulo a la producción de alimentos. Transformación de las relaciones de propiedad sobre la tierra y mayor autoabastecimiento alimentario podrían significar, en estos países, avanzar en el combate estructural al hambre, superando enfoques que se limitan a políticas de asistencia.

Las condiciones estructurales de la política social se mantienen marcadas, por otra parte, por los lineamientos de la política macroeconómica, aunque las experiencias aquí analizadas muestran algunos cambios de acento. En lo esencial, puede afirmarse que continúan predominando los diseños neoliberales que privilegian la llamada estabilidad macroeconómica con políticas de disciplina fiscal y control inflacionario. El neoliberalismo logró imponer en la región la idea de la presunta neutralidad de la política económica y su enfoque, como el enfoque a seguir. Venezuela representa el caso en la que ha habido un mayor desmarque en esta materia, particularmente en lo referido a sus políticas fiscales. Por tal razón, la política económica de este país ha sido caracterizada en forma reiterada como populista desde el campo neoliberal. De hecho, la menor desviación de los cánones neoliberales es calificada de esa forma por los teóricos y los productores de opinión de la derecha (Estrada Álvarez, 2008).

Como se puede apreciar, las experiencias de Venezuela, Ecuador y Bolivia registran avances, muy desiguales y diferenciados, en las pretensiones de transformar las condiciones estructurales e institucionales de la política social, así como el entendimiento de ella impuesto desde el campo neoliberal. De particular importancia es el hecho de concebir la política social como parte constitutiva e integral de los proyectos político económicos, y no simplemente otorgándole una función subsidiaria, de atención a las *víctimas* del modelo económico. En ese sentido, los cambios en la relación de propiedad como aspecto nodal de la resolución de la cuestión social, así como la introducción de políticas redistributivas de ingreso para enfrentar las profundas desigualdades adquieren el mayor significado.

No obstante lo anterior, debe afirmarse, por otra parte, que la política social no ha logrado desprenderse de los enfoques asistencia- listas, de focalización del gasto, a través de subsidios condicionados. Como es sabido, tales subsidios representan la columna vertebral de

la política social neoliberal, impulsada por los organismos multilaterales para enfrentar (y reproducir) la pobreza, y se constituyen en una forma de construir lealtades frente a los proyectos políticos y de afirmación del control social⁸.

Con la notable excepción de Venezuela, en la experiencia de Ecuador y Bolivia, se observa este enfoque de política social. Considerando los cambios de acento y los énfasis, bien puede caracterizarse de neoasistencialista. Dadas las condiciones estructurales de hambre y miseria es desde luego comprensible que cualquier proyecto político, concebido desde el campo de la izquierda, deba trazarse el propósito de paliar esa situación, tomando medidas inmediatas que mejoren el ingreso de la población en esas circunstancias y disminuyan su sufrimiento. Pero ello resulta insuficiente. La obligación ética y política consiste precisamente en superar las condiciones que producen tal situación y que le imprimen una fuerte dosis de dramatismo a la cuestión social.

En el caso de Venezuela, la experiencia de las *Misiones* fue concebida como parte de las transformaciones estructurales. Dados los límites del aparato estatal heredado del Pacto Punto Fijo (celebrado entre los partidos de las élites dominantes venezolanas en 1958), la Revolución Bolivariana emprendió la construcción de una institucionalidad paralela, las *Misiones* (actualmente existen cerca de treinta programas sociales o misiones), encargadas de resolver problemas prioritarios en las áreas de educación, salud, alimentación, trabajo y vivienda. A diferencia de los programas asistenciales focalizados ejecutados en el resto del continente, las *Misiones* poseen una cobertura muy amplia⁹. Sus fuentes de financiación provienen de recursos de presupuesto y/o de recursos provistos de manera directa por PDVSA (Vera, 2008: 111-128).

Uno de los rasgos peculiares de las *Misiones* consiste en que no se conciben como compensatorios los efectos negativos de la política económica, sino como parte integral de los cambios que también se producen en la esfera económica. No se trata de programas que se basen en transferencias directas (subsidios a la demanda), o que impongan condiciones para obtener los beneficios, o limitaciones tempora-

8 Sobre los subsidios condicionados ver Villatoro (2007).

9 Las *Misiones* abarcan los principales campos de la educación, la salud, la protección social, la alimentación, el empleo la vivienda y la tierra, entre otras. Según Edgardo Lander y Navarrete su ejecución extra-institucional ha sido su fortaleza y, al mismo tiempo, su debilidad, en cuanto aplaza la promoción de reformas administrativas para mejorar la capacidad ordinaria de la estructura burocrática del Estado para atender las necesidades sociales (Lander y Navarrete, 2007).

les. Estos programas pretenden servir como puente para acceder a los servicios sociales básicos y, de esta manera, contribuir a universalizar los derechos sociales contemplados en la Constitución, alcanzar la equidad social, superar las desigualdades políticas y las exclusiones culturales. Adicionalmente, se inscriben dentro de un concepto de construcción de poder popular al articularse con procesos organizativos locales y de estímulo a formas directas del ejercicio democrático. Por otra parte, al mismo tiempo pueden, o bien estimular tendencias hacia el corporativismo, al desdibujar las fronteras entre el Estado y los movimientos y organizaciones sociales, o bien promover prácticas clientelistas en la reproducción del régimen político.

Los magníficos resultados de Venezuela en materia social (Weisbrot *et al.*, 2009; Álvarez, 2009) se deben, en gran medida, a las *Misiones*, y al incremento sustancial en el precio promedio del petróleo durante la última década, que ha permitido una distribución de la renta petrolera con fines sociales. Sin duda, en la expropiación de esta renta a las clases dominantes y en su reorientación para beneficiar a la mayoría de la población se encuentra una de las transformaciones más significativas del proceso venezolano. La dependencia de la renta petrolera se constituye igualmente en un flanco débil del proceso, si éste no se acompaña de manera decidida de las transformaciones estructurales requeridas para avanzar hacia una nueva formación socioeconómica.

En los casos de Bolivia y Ecuador es notoria la persistencia de una política social de asistencia, cuyo foco son los sectores más pobres de la población, basada –en lo fundamental– en subsidios monetarios condicionados. En el caso de Bolivia se trata, entre otros, de programas como el Bono Madre Niño/Niña Juana Azurduy¹⁰, el Bono Juancito Pinto¹¹, y la Renta Dignidad¹². En Ecuador se trata del programa Juntos por el Buen vivir, cuyos orígenes datan de 1998.

10 Es una transferencia condicional en efectivo que pretende beneficiar a madres en periodo de embarazo y niños y niñas menores de dos años que cumplan con asistir a controles integrales en salud. Es una contribución para reducir la tasa de mortalidad materno-infantil, y la tasa de desnutrición crónica en niños y niñas menores de dos años, por lo que se incentiva a la asistencia a controles de salud, a través del beneficio en efectivo, el cual tendrá una vigencia sólo por 5 años. Ver: “Bono Juana Azurduy” en NutriNet.org PMA-UN (2009).

11 Es una transferencia monetaria que pretende incentivar el ingreso, permanencia y culminación de niñas y niños en las escuelas, especialmente en el área rural y periferia de las ciudades (Banco de Desarrollo Productivo, 2010).

12 Es un pago vitalicio para los bolivianos y bolivianas mayores de 60 años que no reciban remuneración del Tesoro General de la Nación.

LA POLÍTICA SOCIAL DE LOS GOBIERNOS DE CENTROIZQUIERDA: NEOASISTENCIALISMO, CONTINUISMO NEOLIBERAL Y RECOMPOSICIÓN DEL PODER DE CLASE¹³

En el caso de los gobiernos de la llamada centroizquierda estamos en presencia de proyectos en los que –en sentido estricto– no existe el propósito de adelantar transformaciones socioeconómicas y políticas con el de modificar las estructuras de dominación y explotación existentes. Ni en la agenda política, ni en el discurso y la retórica, está incorporada la noción de reformismo. En ese aspecto, no se trata de proyectos que desde el punto de vista de su ideario se acerquen siquiera a la socialdemocracia histórica. Tienden a desenvolverse más bien en el amplio espectro que puede resultar de la conjunción ecléctica entre neointervencionismo estatal focalizado, neoliberalismo macroeconómico y asistencialismo social, y de la compleja alianza y compromiso de clases que ello implica.

Sin desconocer las trayectorias históricas que produjeron los cambios políticos en su momento, especialmente en Brasil y Uruguay, considerando además lo que representan el Partido de los Trabajadores y el Frente Amplio para la izquierda de América Latina, y el hecho de que en su seno se manifiestan tendencias que exigen un cambio de rumbo, cada vez se torna más evidente que lo que en un principio parecía inscribirse dentro el llamado giro a la izquierda en América Latina, en realidad hoy debe comprenderse como parte de los proyectos político económicos en los que se asiste a una recomposición del poder de clase y, al mismo tiempo, a la pretensión de captura de organizaciones obreras, sociales y populares por parte de facciones que estimulan tal recomposición y se alinean en ella, o que pretenden regular y neutralizar la movilización social hacia un nuevo compromiso de clase. Por ello es que los análisis geopolíticos acerca de los cambios ocurridos en América Latina, si bien arrojan resultados a primera vista alentadores al considerar el debilitamiento del poder imperialista en la región, resultan insuficientes cuando se trata de contemplar las posibilidades de llevar a cabo transformaciones estructurales.

En el caso de Brasil, es evidente que estamos asistiendo a la consolidación de la vieja aspiración de sectores de las elites de ese país para convertirlo en una potencia con peso en las decisiones principales de la política mundial. Ello, visto en sí mismo, puede ser un propósito comprensible; también, en cuanto la pretensión de modificar el aún predominante (pero debilitado) unilateralismo del orden

13 Aunque en el espectro de los gobiernos de centroizquierda se incorporan otros países, Argentina, Paraguay, y ahora Perú, las reflexiones que siguen se refieren principalmente a Brasil y Uruguay.

mundial, en dirección hacia la conformación de relaciones de poder multilaterales. Empero, desde la perspectiva de proyectos que aspiran a la unidad y la integración latinoamericanas es cuestionable que el relacionamiento con los países de la región se sustente principalmente en la expansión de las transnacionales brasileras, cuyas inversiones se encauzan, sobre todo, hacia el control de los recursos naturales (para el abastecimiento de materias primas), la generación de energía (hidrocarburos, hidroenergía y agrocombustibles), y la ejecución de proyectos de infraestructura (Campanha Justiça nos Trilhos *et al.*, 2009; Verdum, 2008). En franca disputa, eso sí, con capitales de otras potencias emergentes (China y Rusia), o con las transnacionales norteamericanas y europeas con presencia histórica en la región. En suma, las preocupaciones del proyecto político económico se concentran en gran medida en esa pretensión, antes que en una transformación socioeconómica a favor de las mayorías sociales, en uno de los países más desiguales de América Latina. Ello permite comprender mejor el sentido y los alcances de la política social, y su encuadramiento dentro de la estrategia capitalista general, que en diversas investigaciones ha sido caracterizada como *neodesarrollista* (Katz, 2008; Borón, 2008).

La experiencia uruguaya parece registrar una tendencia similar en el sentido de propiciar, en lo fundamental, la inserción de ese país en las dinámicas de la acumulación transnacional y de un “capitalismo en serio”, según la caracterización del actual presidente Mujica. Como bien lo señala Elías (2010), en Uruguay se viene consolidando “el modelo extractivista exportador y depredador, con su consecuente proceso de reprimitización, la profundización de la apertura a la inversión transnacional en nuevas instalaciones y la extranjerización de la capacidad productiva existente, en particular de la tierra y de núcleos dinámicos de cadenas productivas estratégicas (carne, arroz, forestal)”¹⁴. Durante los gobiernos del Frente Amplio se apuntaló el marco jurídico institucional bajo el cual se desenvuelve la actual estrategia de acumulación.

En ese contexto, es comprensible que los gobiernos de *centroizquierda* hayan renunciado a un concepto de política social con fines redistributivos. Más bien optaron por políticas neosocialistas que, salvo acentos y recursos del discurso y la retórica, no se diferencian en lo esencial de las políticas asistencialistas neoliberales impulsadas por los organismos multilaterales en la región. Tal decisión

14 Elías señala igualmente que “el peso que [...] ha tenido la clase trabajadora se muestra en la ampliación de los derechos de los asalariados y el consecuente fortalecimiento de los sindicatos” (Elías, 2010: 75).

resulta, al parecer, de un entrecruce de convicción teórica y conveniencia política¹⁵.

Dadas las pretensiones efectistas e inmediatistas de estos proyectos políticos, el pragmatismo a todo precio se terminó constituyendo, primero, en una condición para “avanzar” (electoralmente), y llegar a posiciones de gobierno, y luego, para mantenerlas. En desarrollo de ese cometido, garantizar la tranquilidad que demandan los mercados (transnacionalizados) de capitales se erigió en requerimiento de primer orden. Y responder a ello, significa asumir de entrada las prescripciones de política económica impuestas por la dominación neoliberal en América Latina y los marcos jurídico institucionales correspondientes. En ese sentido se está en presencia de proyectos políticos capturados por las prescripciones de política económica neoliberal, que se impusieron durante los últimos lustros en América Latina. Generalmente se trata de políticas que tienen como propósito garantizar una cierta concepción de estabilidad macroeconómica (control de la inflación, neutralización de la volatilidad cambiaria, generación de superávits fiscales o primarios)¹⁶, como ya se dijo, y que se acompañan además del despliegue de dispositivos de protección a los derechos de propiedad y de la organización del conjunto de la actividad económica en lógicas mercantiles.

Un rasgo esencial de esas políticas fue su constitucionalización y su incorporación en los sistemas de leyes, lo cual prefiguró igualmente marcos normativos institucionales. Tales marcos se han convertido en excusa acerca de los determinantes o inamovibles de la política, que conllevarían la imposición de una lógica de lo viable y lo posible, alentando de esa forma el pragmatismo.

Al asumirse las prescripciones de política económica, la política social aparece como algo complementario y subordinado a techos fiscales, a la sostenibilidad fiscal. Por ello es que no han sorprendido

15 En el caso de Brasil, algunos de los principales programas de corte asistencialista son: Bolsa Familia y Hambre Cero, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Programa de Erradicación del Trabajo Infantil, Programa Ahorro-Escuela, Escola Plural, Servicios de Salud para pobres, ProUni, Beneficio de Prestación Continua; en Uruguay se trata de los programas: Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES), Plan Alimentario, Trabajo por Uruguay, Rutas de Salida, “Nos tenemos que ver”; y en Argentina: Plan Jefes y Jefas de Hogar, Programa Familias por la Inclusión Social, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

16 El ejemplo más reciente de ello lo representa el anuncio del gobierno de Dilma Rousseff de incrementar el superávit primario de 3 a 3.5% “para dar tranquilidad a los mercados”. En su agenda figura también un nuevo ajuste que podría ser de 15 mil millones de reales (unos 6.500 millones de euros) al mismo tiempo que se opone a que el Congreso apruebe medidas que aumenten el gasto (*El País*, 20 de agosto de 2001).

las continuidades de la política también en este campo. En algunos casos de gobiernos de *centroizquierda* se ha observado, incluso, la implantación de contrarreformas sociales que no se habían podido llevar a cabo durante los gobiernos neoliberales. La *centroizquierda* se decidió por el *neosistencialismo*, no como una estación de la política social –lo que pudiera ser comprensible, dada la urgencia de las demandas sociales–, sino como el eje de su política social. En ese aspecto, no hay diferencia sustancial respecto de la concepción de política social del neoliberalismo. Las diferencias se encuentran más bien en los acentos, en lo alcances de los programas o en el nivel mismo del gasto público.

Ello no significa que no se les deban reconocer avances sociales a estos gobiernos. Particularmente deben destacarse los resultados en términos de reducción de la pobreza. La cuestión radica en que tales avances no pueden garantizar –estructuralmente– que se esté asistiendo realmente a una solución de la cuestión social. En sentido estricto, se trata de paliativos que pueden mejorar las condiciones de una existencia sujeta a precariedades extremas, pero que no pueden enfrentar –ni lo pretenden– las causas que producen la desigualdad y la miseria en una sociedad. Ello explica por qué, en algunos casos, se producen sociedades menos pobres, pero más desiguales¹⁷. En ese aspecto, el *neosistencialismo* de la *centroizquierda* no alcanza siquiera a asumir los rasgos propios de una política reformista, que debería abordar en todo caso el problema de la distribución- redistribución.

La ventaja (aparente) de una política asistencialista consiste en que ella produce efectos favorables en el corto plazo, casi de manera inmediata. Para proyectos políticos cuyo horizonte se encuentra definido en función exclusiva de la dinámica electoral y de la democracia procedimental, tal situación ha resultado bastante atractiva. Las políticas asistencialistas se constituyen en “inversiones políticas” que pueden posibilitar el acceso y la permanencia en posiciones de gobierno.

A mi juicio, no obstante, en el largo plazo, son más elevados los costos que los dividendos políticos que producen las políticas asistencialistas. Son varias las razones que me permiten hacer esta aseveración. En primer lugar, tales políticas no permiten establecer una clara demarcación sobre el entendimiento de lo social en los proyectos políticos, pues no parece existir una diferencia sustancial entre

17 Tras dos gobiernos de Lula da Silva, Brasil continuó como uno de los países más desiguales del mundo. Según la CEPAL, después de simular el impacto de las transferencias sociales, su coeficiente Gini alcanza en 0.58. La pobreza ha logrado reducirse en efecto, de 26.9 a 19.9%, considerando el efecto de las mencionadas transferencias (CEPAL, 2010: 222).

el *asistencialismo neoliberal* y el *asistencialismo de (centro)izquierda*¹⁸. En segundo lugar, el asistencialismo propicia la neutralización de la acción social y popular colectiva, pues tiene como fundamento una concepción paternalista que conlleva tendencias corporativistas y una comprensión de la política como pago de favores. Es ese sentido, en tercer lugar, contribuye a una deformación de la cultura política, dado que estimula prácticas clientelistas y se distancia de una noción de cultura para la emancipación social.

La opción por un enfoque asistencialista de la política social se explica también por la ya señalada concepción de la política macroeconómica. En efecto, como existe el temor frente a las críticas del campo de la derecha sobre la catalogación de la política social como *política populista*, se ha optado por un concepto de política social que no riña con los preceptos de las políticas fiscales de estabilización. Por el lado de los ingresos estatales, se trata de un enfoque que no demanda una redefinición de los criterios establecidos por el neoliberalismo para la financiación del Estado: estructuras de tributación basadas en la tributación indirecta, en tasas y contribuciones, que no atienden diferencias en renta y patrimonio de los ciudadanos. Por el lado del gasto, se trata de moverse dentro de los límites del techo fiscal del mismo, con el fin de garantizar la llamada sostenibilidad fiscal. En suma, se ha optado por renunciar a una política macroeconómica con fines redistributivos que fue incluso uno de los baluartes de las políticas keynesianas y de los proyectos sociales de la socialdemocracia.

Esta renuncia es a todas luces cuestionable, debido a las implicaciones sociales que tienen políticas macroeconómicas que se trazan el propósito de producir superávits fiscales (o primarios) con el fin de garantizar el pago de la deuda pública. Tales políticas conllevan un concepto de financiación basado en una redistribución del ingreso de los sectores medios hacia abajo de la población. En efecto, se trata de financiar la política social con los mayores impuestos indirectos que pagan las capas medias y pobres (para los grandes capitalistas existen más bien estímulos tributarios para estimular su inversión y el crecimiento económico). La crisis de la deuda de Estados Unidos y de un gran número de países europeos ha sido utilizada para reforzar la vulgata neoliberal sobre la disciplina y la austeridad fiscal, y para hacer recaer su peso sobre la mayoría de la población.

18 Por ejemplo, hay lugares comunes entre los programas sociales de México y Colombia, y éstos son prácticamente idénticos a los de Brasil, Uruguay y Argentina. En todos los casos se trata del otorgamiento de subsidios focalizados y condicionados a familias en condiciones de pobreza extrema.

El argumento adicional para haber optado por el asistencialismo se encuentra en el hecho de que se está en presencia del concepto probablemente más barato de política social, pero con alta rentabilidad política y de impacto social.

CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha podido apreciar, la orientación y el contenido de las políticas sociales de los gobiernos progresistas se encuentran determinados por el curso que han tomado los procesos políticos en los respectivos países. En ninguno de los casos estamos en presencia de transformaciones que puedan considerarse estables, dado el carácter relativamente abierto que tienen los diferentes procesos, por estar sometidos a las reglas de la democracia liberal y a la continua validación electoral, que incluye la posibilidad de la alternancia. En lo esencial se trata de procesos cuya orientación se encuentra en permanente disputa. Para la política social ello implica que, salvo los casos de Venezuela, y en menor medida de Bolivia y Ecuador, no estamos siquiera frente a tímidos intentos de ruptura, sino más bien frente a líneas de continuidad con las políticas asistencialistas impuestas en la región por el neoliberalismo y los organismos multilaterales. El neoasistencialismo (de izquierda) se encuentra instalado en los llamados gobiernos progresistas de la región.

Venezuela representa hasta el momento la experiencia en la que en forma más radical se ha intentado avanzar en una concepción alternativa de la política social, cuyo fundamento se encuentra en la redistribución social de la renta petrolera, la redefinición de las relaciones de propiedad, y la conformación de una institucionalidad propia (paralela); no así en la política tributaria, que continúa descansando sobre las imposiciones indirectas. En los casos de Bolivia y Ecuador se ha avanzado en la redefinición de los marcos jurídico institucionales vía procesos constituyentes, así como en la redistribución la renta sobre los recursos naturales. Las posibilidades reales del despliegue de una nueva política social aún están por verse.

La orientación que tome la política social en América Latina en los años venideros dependerá en gran medida de las dinámicas de las luchas sociales y populares, y de cómo éstas logren configurar un campo de fuerza que incline la balanza a favor de las transformaciones socioeconómicas y políticas requeridas para enfrentar en forma estructural la solución de la cuestión social en la región.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, Víctor 2009 "La Transformación del modelo productivo venezolano: balance de diez años de gobierno" en *Jornadas Intelectuales, democracia y socialismo: callejones sin salida y*

caminos de apertura (Caracas: Centro Internacional Miranda) 2 y 3 de junio.

Amín, Samir 1988 *La desconexión. Hacia un sistema mundial policéntrico* (Madrid: Iepala).

Arkonada, Katu 2011 “Tensiones y contradicciones del proceso de cambio” en *Revista Izquierda* (Bogotá: Espacio crítico-Centro de Estudios) N° 14.

Banco de Desarrollo Productivo 2010 *Bono Juancito Pinto*. En <http://www.bdp.com.bo/es/juancito_pinto.php>.

Borón, Atilio 2008 “El mito del desarrollo capitalista nacional en la nueva coyuntura política de América Latina” en Estrada Álvarez, Jairo (comp.) *Izquierda y socialismo en América Latina* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).

“Brasil anuncia un ajuste fiscal para protegerse de la crisis” 2001 en *El País* (Madrid) 20 de agosto. En <http://wap.elpais.com/index.php?module=elp_gen&page=elp_gen_noticia&idNoticia=20110829elpepuint_13.Tes&seccion=int>.

Campanha Justiça nos Trilhos *et al.* 2009 *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário* (San Pablo: Expressão popular).

Carvajal, Jorge 2011 *Acceso a la justicia global. El caso del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, CIADI* (Bogotá: ILSA) Documento de trabajo.

CEPAL 2010 *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (Santiago: CEPAL).

“Chávez promulga una ley para nacionalizar la explotación de oro en el país” 2011 en *El Mundo* (Caracas) 8 de agosto. En <<http://www.elmundo.es/america/2011/08/24/venezuela/1314194297.html>>.

De Ferranti, David *et al.* 2005 *Resumen Ejecutivo: Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?* (Washington: Banco Mundial).

Denis, Roland 2011 “La confrontación que se aproxima entre nacionalismo y revolución. La doble victoria de una lucha verdadera” en *Rebelión*, 20 de agosto. En <<http://www.rebelion.org/noticias/2011/8/134325.pdf>>.

Elías, Antonio 2010 “La “izquierda” progresista y el proyecto del capital” en Red de Economistas de Izquierda del Uruguay *La torta y las migajas. El gobierno progresista 2005-2010* (Montevideo: Trilce).

Engel, Wanda 2006 “Estrategias de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en América Latina y el Caribe”. Ponencia

- presentada en la Quinta Asamblea Plenaria (Bogotá: BID-Departamento de Desarrollo Sostenible) del 19 al 21 de noviembre.
- Estrada Álvarez, Jairo 2008 “Populismo económico en América Latina. ¿Práctica histórica o construcción ideológica” en *Anuario colombiano de historia social y de la cultura* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia) N° 35.
- Estrada Álvarez, Jairo 2010 *Derechos del capital. Dispositivos de protección e incentivos a la acumulación en Colombia* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).
- Gaviria, Alejandro 2011 “Lulismo” en *El Espectador* (Bogotá) 7 de agosto.
- Katz, Claudio 2008 “Socialismo o neodesarrollismo” en Estrada Álvarez, Jairo (comp.) *Izquierda y socialismo en América Latina* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).
- Lander, Edgardo y Navarrete, Pablo 2007 *La política económica de la izquierda latinoamericana en el Gobierno. Venezuela* (Ámsterdam: Havens Center/Rosa Luxemburg Stiftung/Transnational Institute).
- Machado, Decio 2011 “Llegar al gobierno o transformar el Estado”. En <<http://www.rebellion.org/seccion.php?id=34>>, 8 de agosto.
- Molina, Carlos Gerardo (ed.) 2006 *Universalismo Básico: Una Nueva Política Social para América Latina* (Washington: BID), noviembre.
- NutriNet.org (PMA-UN) 2009 *Guía para recibir el Bono Madre-Niño Niña “Juana Azurduy”*. En <http://bolivia.nutrinet.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=532>.
- Ocampo, José Antonio 2008 “Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 215, mayo-junio.
- Rodas, Germán (coord.) 2009 *América Latina hoy ¿Reforma o revolución?* (México: Ocean Sur).
- Rodríguez Garavito, César; Barrett, Patrick y Chávez, Daniel (eds.) 2005 *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura* (Bogotá: Norma).
- Salto, Napoleón, 2011 “Ecuador: el tiempo y la revolución” en *Espacio crítico* (Bogotá), N° 14.
- Stolowicz, Beatriz 2008 *Gobiernos de izquierda en América Latina. Un balance político* (Bogotá: Aurora).
- Stolowitz, Beatriz, 2010 “El posneoliberalismo y la reconfiguración del capitalismo en América Latina”. Presentada en el VII

Seminario internacional Marx vive. América Latina en disputa. Proyectos políticos y (re)configuraciones del poder, Bogotá, del 27 al 29 de octubre.

“Unasur trae un nuevo orden político que supera las diferencias ideológicas: María Emma Mejía” 2011 en *Semana* (Bogotá) 14 de junio.

Vera, Leonardo 2008 “Políticas sociales y productivas en un Estado patrimonialista petrolero: Venezuela (1999-2007)” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 215, mayo-junio.

Verdum, Ricardo (org.) 2008 *Financiamento e megaprojectos. Uma interpretacao da dinâmica regional sul-americana* (Brasilia: Inesc).

Villatoro, Pablo 2007 “Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y Sombras”. Ponencia presentada en el *Seminario Internacional: Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas* (Brasilia: CEPAL/IPEA-Gobierno de Brasil), 20 y 21 de noviembre.

Weisbrot, Mark; Ray, Rebecca y Sandoval, Luis 2009 *El gobierno de Chávez después de 10 años: Evolución de la economía e indicadores sociales* (Washington: CEPR).

Zibechi, Raúl 2010 *América Latina: contrainsurgencia y pobreza* (Bogotá: Desde abajo).