Globethics Repository



La provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur [The provision of public goods and services in the progressive governments of the Southern Cone]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	García Delgado, Daniel
Publisher	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-12 22:49:21
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/224576

La provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur La década ganada (2002-2013)*

The provision of public goods and services in the progressive governments of the Southern Cone. The winning decade (2002-2013)

Por Daniel García Delgado[1]

Fecha de Recepción: 11 de febrero de 2014.
Fecha de Aceptación: 26 de marzo de 2014.

RESUMEN

Resumen: En este artículo de investigación se analiza la provisión de bienes y de servicios públicos en los gobiernos progresistas, nacional-populares y de centro izquierda de la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay entre los años 2002 y 2013. Se proponen algunos interrogantes clave para interpretar el proceso por el cual estos cuatro países han progresado en la definición de un camino propio en términos económicos, políticos y sociales. Dichos interrogantes son: ¿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? Se parte del supuesto que afirma que la construcción de democracias de calidad es todavía un proceso en curso en la región y que 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".

Palabras clave: ***Bienes Públicos, Servicios Públicos, América Latina.***

*Artículo elaborado para el Seminario Internacional "Estado, mercado y sociedad. La provisión de bienes y servicios públicos en los países del Cono Sur", auspiciado por la *Revista Nueva Sociedad* (NUSO) de la Fundación Friedrich Ebert, realizado en Buenos Aires, el 7 y 8 de noviembre de 2013.

[1] Director del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede académica Argentina.

ABSTRACT

On the following research paper we analyze the implementation of the public provision of good and services in the progressive, national-popular governments and center left of Argentina, Brazil, Chile and Uruguay between 2002 and 2013. Some key questions are proposed to interpret the process by which these four countries have made progress in defining their own path in economic, political and social terms are proposed. These questions are: What is the meaning of public goods and services in a complex and changing world? How has been the provision in the various models of state-society- market relationship countries of the Southern Cone? What advances have been made in the last decade the progressive governments of Argentina, Brazil, Chile and Uruguay? It is assumed that states that good democracies is still an ongoing process in the region and the emergence of new demands is a challenge that the progressive governments of the Southern Cone should respond to ensure the continuity and consolidation of progress during the "winning decade."

Keywords: Public Goods, Public Services, Latin America.

Introducción

En la última década, 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, Argentina, Brasil, Uruguay y Chile, en esta última década han dado un salto en la búsqueda de un camino propio tanto en las orientaciones macroeconómicas, sociales como de integración regional –tal vez con la excepción de Chile en los últimos cuatro años–. Esta mejora probable tenga varias explicaciones: en términos de aprendizaje histórico de crisis anterior y la aplicación de políticas contracíclicas y de acumulación de reservas, por la mejora de los precios de los *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 y los índices de crecimiento significativos, buscando modificar la situación de los sectores socialmente más comprometidos. 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.

Ahora bien, pese a esos avances democráticos, sociales y de mayor autonomía del Estado 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 a considerar en este sentido es la provisión parcial, deficitaria o insuficiente de bienes y servicios públicos que garanticen una igualdad real de oportunidades y sean la base de una ciudadanía integral que asegure la cohesión social[1]. Las respuestas en términos de políticas públicas a estas ausencias y dificultades 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 de las necesidades específicas.

En este artículo de investigación, 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

[1] Si bien en el Cono sur en esta última década ha habido avances en la provisión de bienes públicos, por otro lado, a pesar de los logros de los gobiernos progresistas del Cono Sur, de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, todavía permanecen problemas significativos de desigualdad, falta de provisión de bienes públicos.

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, nacional-populares o de centroizquierda en el Cono sur (más específicamente, Brasil, Uruguay, Argentina y Chile, basándonos en la lógica de avances/problemas/desafíos/escenarios)? 4. Y finalmente, ¿cuál es la relación entre bienes públicos y el bien público?

Metodológicamente, las comparaciones se realizaron en base a datos estadísticos oficiales publicados por los institutos de estadística de cada país, de la CEPAL y de organismos internacionales que nos permiten establecer estándares de comprensión comunes. Por último, es oportuno aclarar 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 indicadores para el debate sobre estos temas.

1. Bienes y servicios 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). Hacemos referencia fundamentalmente a la 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: puede ser prestados por el Estado bajo la forma de servicios públicos estatales; por el mercado y la sociedad (cooperativas y mutuales, iglesias); y también formas mixtas 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 cumplan con los planes de inversión, competencia y competitividad, y se eviten abusos de la posición dominante, o para evitar efectos colaterales como pueden ser 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.

Por último, 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 sólo en términos de crecimiento sino en capacidad de generar empleo, distribuir ingresos y generar una trama productiva más integrada. También está vinculado a la voluntad política del partido gobernante, de alianzas o consensos mayoritarios, de la

orientación y proyecto gubernamental en tanto puede favorecer la equidad y la distribución, en contradicción con intereses consolidados o del *establishment*, o por el contrario, mantener el *status quo* y las asignaciones por parte del mercado. En ese sentido, no es disociable lo social, de lo económico y de 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, de recursos adecuados y metas evaluables. iii) Tampoco es disociable 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 una mayor afluencia y crecimiento económico a partir del aumento sostenido de los precios internacionales de los *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.

2. 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.

a. El Estado liberal conservador y sus funciones básicas

El Estado, entre las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX (entre 1880-1930) prestaba educación generalizada, seguridad, defensa, y sólo 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 del tipo mutuales, sociedades de fomento, colectividades, filantropía, etc. El Estado era concebido exclusivamente con garante de derechos individuales y el mercado como un mecanismo autorregulador y asociado a 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.

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

El Estado Social de Derecho o de Bienestar se desarrolló en el siglo XX entre las décadas del '40 hasta mediados del '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 sólo garantizaron el ejercicio de derechos individuales y políticos, sino también derechos sociales, básicamente de seguros vinculados al trabajo formal en la sociedad asalariada (Castel, 2004), 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 la Argentina, Uruguay y a Chile de los '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 este sentido, las mejoras sociales actuales hay que entenderlas teniendo en cuenta las historias de cada país. El Estado Novo de los gobiernos de Getúlio 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 los 1960 y el modelo de sustitución de importaciones. El mayor espacio de 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 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.

c. El Estado 'mínimo' y la privatización de lo social

El surgimiento del Estado neoliberal se instala a mediados de los '70, vía los golpes de Estado, la influencia en los programas económicos de los '*Chicago Boys*' (Chile), y una transformación tecnológica financiera 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 y Hintze, 2013). El peso de la nueva cuestión social fue cargado en parte a la sociedad civil a través de sus ONG's, el neofilantropismo del Tercer Sector altruista, y las Iglesias, cooperativas, mutuales y familias.

d. 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, reestatizando en algunos casos empresas privatizadas de bienes públicos estratégicos, estimulando la incorporación de la ciencia y la tecnología a la producción, 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.

Esta última década en América Latina ha habido un salto de calidad en la provisión de bienes públicos y derechos por parte de nuevos gobiernos. Como señala la CEPAL:

> 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 sólo 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, 2012: 23-24).

Ello se ha constatado en mejores niveles de empleo y de reducción de la pobreza e 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 tiene resolución a esta escala en la construcción de cadenas de valor conjuntas, la reindustrialización en vez de la primarización, el cuidado del medio ambiente, de la soberanía alimentaria y la defensa de recursos naturales. Lo cierto es que en este sentido, la subregión no tiene hoy una perspectiva común: la visión dominante en el 'bloque del Pacífico' donde está Chile, difiere significativamente en su orientación estratégica de los países que integran el MERCOSUR (donde se inscriben Brasil, Uruguay y Argentina). Esto no marca un horizonte político y económico distintivo. En este sentido, instituciones de integración como la UNASUR pueden abrir canales de diálogo y oportunidades para establecer políticas regionales con impacto de suma positiva en los bienes públicos entre ambos bloques.

e. Recuperación y ampliación de bienes y servicios públicos

La incorporación y ampliación de los bienes y servicios públicos señalados tienen que ver con luchas sociales encaradas por las sociedades y por los 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 a 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 sólo 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 una demanda transversal que recorre el conjunto de la sociedad y sus diversos sectores apunta tanto a los servicios proporcionados por el Estado 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 medio ambiente, más y mejor transporte público, seguridad, derechos de 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 a otra favorable al empleo de calidad o no precarizado. Otros nuevos se incorporaron, como las políticas de ingresos, de previsión social, mediante la incorporación de los aspectos no-contributivos al sistema de previsión social (Tirenni, 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 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, el logro de 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 significa 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[2].

—

[2] Ver de Bianca Santana y Daniela Silva (2013): "Brasil: No es por 0,20. Es por los derechos. Las demandas en las calles y las políticas en red". En *Nueva Sociedad,* núm. 247. Los debates de la izquierda, 2013. Allí las autoras señalan que la horizontalidad, autoorganización, política en red… varios de estos términos dan cuenta de los nuevos tipos de movilizaciones ligados a 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.

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

Destacamos los avances principales en la provisión de bienes públicos y servicios públicos en los países del Cono Sur en una etapa posneoliberal:

i) *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: Cuadro comparativo).

ii) *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: "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 sólo 0,1 puntos. En cambio, en los programa 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." (CEPAL, 2010:196).

iii) *La reinstitucionalización del mercado de trabajo*, en términos de la legalización de las paritarias y las negociaciones colectivas que fueron de la mano de mejoras distributivas y 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 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." (CEPAL, 2012: 238).

iv) *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 a 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 seguri-

dad 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." (BID, Bosch, M., Melguizo, A., Pages, C., 2013). 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 el 90,4% de los mayores de 65 años reciben una pensión, frente al escaso 62,5% de promedio en la región. Además, en la Argentina un 51,1% de trabajadores ocupados aportan al sistema, contra el 44,7% a nivel regional.

v) *La implementación de políticas de infraestructura social*, urbanización de villas, obras de saneamiento, cloacas, acceso a agua potable, electricidad –Por ej. Programa "Iluminación para todos" en Brasil, entre otros–, gasoductos, Plan Estratégico Territorial en Argentina, etc., que contribuyen a la inclusión social, a la igualdad y al desarrollo.

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

a) En Argentina

El avance realizado

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 con respecto al pico de desempleo del año 2002, y la recuperación de las negociaciones colectivas y los derechos sociales articulados al trabajo. El impulso de las políticas activas de ingresos para sectores de menores recursos también posibilitó avanzar en la distribución de la riqueza. El esfuerzo para disminuir la pobreza suponía mejorar el mercado interno, la capacidad de ingresos y consumos de las familias y esto estimulaba, a su vez, una orientación en política económica que generó los siguientes avances:

Crecimiento del PBI entre 2003-2010: 7,5% (Fuente: CEPAL, 2010).
Reducción de la Pobreza: del 54% (2002) al 6,5% (INDEC, 2012)[3].
Reducción del Desempleo: del 24% (2002) al 7,2% (2013) (Fuente: INDEC).
Reducción de la Desigualdad (Gini): 0,511 (2000) a 0,445 (2010) (Fuente: PNUD).

[3] Como referencia se tomaron datos oficiales para facilitar la comparación.

Las políticas públicas más significativas

-Asignación Universal por Hijo (AUH): esta política implementada desde el año 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 3.400.00 personas cubiertas por la AUH, que junto con los hijos de las personas que cobran asignaciones familiares (empleo formal) dan como resultado una cobertura del 84% de la población. En el año 2005 la cobertura llegaba al 34% de los habitantes. (Hintze y Danani, 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 del año 2005, mediante el cual la protección social alcanzó a un amplio sector de adultos mayores, la mayoría de ellas 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 pensiones 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 año 2008 la Ley de Movilidad Jubilatoria que actualiza dos 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 cambio, en el 2003 la cobertura era del 68% de la población.

Pueden listarse otras iniciativas relevantes:

-Argentina Trabaja, que fortalece la economía social y el asociativismo de sectores populares.

-*Conectar Igualdad*: distribución de netbooks.

-Plan *"Más y Mejor Trabajo"*.

-*Procrear de vivienda pública*, 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 con apoyo a cooperativas de trabajo.

[4] Danani, C., Hintze, S., Políticas sociales y derechos en la Argentina: la seguridad social en la última década. *Página 12*, Suplemento *La Universidad interviene en los debates nacionales*, edición del 10-10-2013, número 8.

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 un 20% y 30% menor a igual tarea que para un trabajador registrado. La protección depende de la inserción en el mercado laboral, ya que los empelados 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 al hábitat tanto para los sectores bajos y medios también es problemático. El crédito para el acceso a la vivienda como para 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 malestar en relación a la calidad de los servicios de transporte público en las áreas metropolitanas, de la salud y la educación y la provisión de inseguridad en las grandes ciudades. En el caso de la salud, muchas veces no hay regulaciones ni prevención suficientes como para que las prestaciones de salud no se conviertan en un negocio muy lucrativo para las prestadoras privadas como sociales.

Asimismo, 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*, donde el principal de ellos es el de la restricción externa (la restricción de divisas), con la paradoja de que cuanto más aumenta el crecimiento, más crecen también los gastos de importación de energía, 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 expone a golpes de mercado y al retorno de políticas de endeudamiento, ajuste y bruscas devaluaciones; ii) *políticos*, tales como contar con un sistema político más competitivo, con una cultura política no propensa a 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 (una competitividad "a la alta").

Escenarios

Dos escenarios pueden pensarse a partir de la actual coyuntura política que atraviesa ste país hacia fines del año 2013 y teniendo en vista las elecciones presidenciales

en el 2015. Habrá que ver si Argentina logra mantener el modelo de acumulación o de 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 a la 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.

b) En Brasil

Los avances realizados

Es importante señalar las transformaciones realizadas por los gobiernos del PT en los gobiernos de "Lula" Da Silva y Dilma Rouseff en la última década, que se observan en las cifras de la evolución del empleo (Dari Krein, y Dos Santos, 2012), con una reducción muy significativa de la pobreza y de la indigencia en este período. La democratización social, justamente con el crecimiento y la mayor significación mundial del país como actor global (parte de las BRICS) ambos son aspectos destacados de los gobiernos progresistas de estos presidentes.

Crecimiento del PBI entre 2003-2010: 4% (Fuente: CEPAL). Reducción de la Pobreza: del 35% (2002) al 22% (2009) (Fuente: IBGE). Reducción del Desempleo: del 8,9% (2004) al 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, 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 y Borzel, 2010).

La movilización de las nuevas clases medias plantea un nuevo desafío, la movilización de protesta se articula 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. Eso se mezcla también con protestas violentas que no parecen atender solo a reclamos legítimos sino que buscan promover el desgaste del gobierno. Esta 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 ser 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 centro-derecha o desgastar a gobiernos progresistas o transformadores.

El desafío del actual gobierno progresista del 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 se 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 considerar 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 un 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 targetin*g y de altas reservas del Banco Central.

Según algunas interpretaciones, las razones más profundas de las protestas sociales 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% a sus habitantes en ese sector a fines de la década. Semejante multiplicación de PBI nacional impulsado por el viento de cola del precio de los *commodities* y una industria pujante, sufrió una reversión abrupta en los últimos años, con la caída del PBI que era de 7,5% en 2010 a 2,7% en el año siguiente y menos del 1% en 2012.

Otro escenario es que la situación 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 articulan parte de las denuncias de 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 y el manejo macroeconómico como la inserción regional y global de Brasil.

c) En Chile

Los 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 extensión de bienes públicos a pesar de la mejora de algunos indicadores sociales.

Crecimiento del PBI entre 2003-2010: 4% (CEPAL)
Reducción de la Pobreza: del 20,2% (2000) al 14,4% (2011) (Fuente: INE)
Reducción del Desempleo: del 8,6% (2000) al 6,2% (2013) (Fuente: INE)
Reducción de la Desigualdad (Gini): de 0,553 (2000) al 0,521 (2009) (Fuente: PNUD)

Las políticas públicas 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 estas 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 el año 2011, en el mandato del gobierno conservador de Sebastián Piñera, a través de la movilización pública en demandas 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, 2011). Estas movilizaciones han revelado problemas serios en la igualdad de los 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 ambientalistas también muestran la insatisfacción de la población respecto del extractivismo y de la libertad que gozan las empresas extranjeras 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 sólo 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 *quorum* altos, y la labor preventiva del Tribunal Constitucional que frenar una ley.

Chile enfrenta así 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 sobres 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 (TLC), que

no favorecen una estructura económica más integrada con otras cadenas de valor, sino que se cierra drásticamente en unas pocas empresas. Sin embargo, el debate general no parece centrarse sobre 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 periodo 2001-2010. Esto revela una estructura económica oligopólica en la que el cobre representa 60% de las exportaciones y 20% del PBI pero ocupa sólo a 200.000 personas sobre una población de 16 millones de personas. De ahí que sea una actividad con características de alta productividad por su condición de capital intensivo, pero de escasa o nula proyección hacia otras cadenas productivas, de baja generación de empleo y con baja integración social[5].

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 un 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 sólo 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 parecen sugerir 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 macroeconómicas más sustantivas y profundas que las llevadas a cabo en el primer período de los gobiernos de la Concertación. Como señaló Michelle Bachelet, Chile cambió y se va a 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 que es incapaz de responder a los desafíos que Chile tiene."[6]

—

[5] Jorge Castro, "En Brasil y Chile se hace oír la nueva clase media", *Clarín*, 20-10-13, pág. 39.

[6] "Chile cambio y será más difícil de gobernar". Reportaje a la ex presidenta Michelle Bachelet, en *la Voz del Interior*, Córdoba, 17-7-13.

Es 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.

d) En Uruguay

Avances realizados

A partir del año 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:

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

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 la 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 avance de estos años ha estado marcado por un progresismo en lo político y en lo social, pero 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 orientaciones más generales del 'productivismo inclusivo' o neodesarrollismo de Brasil y de 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 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 principio del 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 responsabilidades 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. 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 unidas 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 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 por 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."[7]

Escenarios

Por tamaño y ubicación Uruguay depende mucho de la evolución sus países 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 a 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. A modo de síntesis, presentamos el siguiente cuadro de la evolución de los principales indicadores económicos y sociales de los cuatro países antes analizados.

	Crecimiento del PBI (2003-2010)	Reducción de la pobreza		Reducción del Desempleo		Desigualdad según Índice de Gini	
Argentina	7,50%	54,00% (2002)	6,50% (2012)	24,00% (2002)	7,20% (2013)	0,511 (2000)	0,445 (2010)
Brasil	4,00%	35,00% (2002)	22,00% (2009)	8,9% (2004)	5,3% (2013)	0,574 (2000)	0,547 (2009)
Chile	4,00%	20,20% (2000)	14,1% (2011)	8,60% (2000)	6,2% (2013)	0,553 (2000)	0,521 (2009)
Uruguay	5,93%	40% (2003)	12,3% (2013)	13,9% (2004)	7,1% (2013)	0,444 (2000)	0,453 (2010)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC, CEPAL, PNUD, UBGE, INE Chile e INE Uruguay.

—

[7] La perspectiva del posdesarrollo es desarrollada por Maristella Svampa en el artículo de investigación: "Consenso de los *Commodities* y lenguajes de valoración en América Latina", en *Nueva Sociedad*, núm. 244, pág. 30, Marzo – Abril 2013.

4. Bienes públicos y bien público

Luego de esta década ganada, en los últimos dos años ha cambiado el contexto internacional donde 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 sólo 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.

Vincular bienes públicos con el bien público es hacerlo también con el modelo de desarrollo y con orientación estratégica que permite proporcionarlos. La cuestión social no es, así, indisociable del modelo de acumulación y de la orientación del proyecto político nacional. Lo cierto es que todos los gobiernos enfrentan riesgos de no sólo 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:

-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 a políticas sociales como un gasto y pasar a entenderlos como inversión. El ex presidente Inácio "Lula" Da Silva se interroga 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 sólo en nuestros países sino también en todo el mundo."[8] 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.

-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 registración y empleo de calidad. Abordar las políticas de desprecarización de la fuerza de trabajo hace a la disminución de la desigualdad y el acceso a derechos y a una ciudadanía integral. La informalidad laboral se podría abordar por la vía de diversas políticas públicas, estimular la inversión y la capacitación, desde un régimen simplificado como el de las

[8] Reportaje a Inácio "Lula" Da Silva, "Necesitamos un pensamiento realmente estratégico". *Página 12*, 14-10-13.

PyME's que brinda aportes sociales, una fiscalización mayor a las empresas para la registración de los trabajadores, incentivos a las empresas para la regulación, etc.

-En materia de mejora de la provisión de servicios de salud es necesario insistir en todos los países, no sólo 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, de la necesidad de revertir estilos de vida y de 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.

-En materia de educación, por su parte, es necesario poner énfasis en la articulación y en 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 expectativas de que el ciclo secundario completo sea un instrumento o una garantía para el ascenso social y para la inclusión. Por eso, se requiere más articulación e innovación ya que no bastará sólo 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 le permitan insertarse en el mercado de trabajo. Capacitación, innovación ciencia y técnica aplicada a la producción es clave para la industrialización del país. Y, a la vez, la industrialización es clave para la mejora de la calidad de vida y distribución del ingreso del país y la mayor igualdad. En ese 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."[9]

-Por último, es necesario insistir en la vivienda 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

[9] Traversa, F. (2013). Educación, trabajo y nuevas desigualdades. Hacia una economía política del conocimiento para el capitalismo contemporáneo. En *Nueva Sociedad*, núm. 247, Septiembre-Octubre 2013. Buenos Aires. Pp. 50-69.

una vivienda propia, salir del NBI y abordar los problemas sociales que conlleva vivir en un *hábitat* degradado, y sin proyecto 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, créditos a baja tasa de interés, a largo plazo, financiado a partir de las fuertes ganancias que tiene el sistema financiero. 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, gestión, vía subsidios, mejores regulaciones o estatización del transporte público puede recuperar una responsabilidad estatal para asegurar la calidad y la accesibilidad del transporte público en 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 tanto a nivel nacional, regional como global y se han recuperado los roles del Estado y las políticas públicas. Y 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 sólo de forma parcial. Asimismo, entendemos 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, sobre 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 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 destacado las políticas de ingresos neouniversales, de reducción de la pobreza, la indigencia y del 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. No obstante ello, 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 puede señalar las inequidades en términos del peso que tiene todavía el sector precarizado en el mercado de trabajo tanto urbano como rural, al igual que la falta de calidad y equidad de las prestaciones en educación y salud, tanto en términos de importancia presupuestaria 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 una visión estratégica para hacer sustentables los recursos y el financiamiento de estos bienes, lo cual se vincula con el modelo de desarrollo y de 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 más agregada de lo que se considera el bien público frente a intereses particulares y agendas multimediáticas que simplifican y tienden a favorecer políticas conservadoras e intereses del *establishment*.

Por último, hemos realizado un esfuerzo comparativo de los bienes y servicios públicos de las sociedades del Cono Sur y sus respectivos gobiernos para debatir e iluminar esas realidades y constituir políticas vigorosas que apunten a una mayor justicia y equidad en la región. Y 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.

Referencias bibliográficas

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. Buenos Aires: Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo.

Bosch, M., Melguizo, A., Pages, C. (2013). *Mejores pensiones mejores trabajos: Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Washington: BID. 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 *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año 1, nº1, 97-114. Octubre 2013. Buenos Aires: FLACSO - Área Estado y Políticas Públicas.

Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegidos?* Buenos Aires: Manantial.

CEPAL. (2010). *La hora de la igualdad*. Santiago: CEPAL-PNUD.

CEPAL. (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integral para el desarrollo*. Santiago: CEPAL-PNUD.

Danani, C., Hintze, S., (2013). Políticas sociales y derechos en la Argentina: la seguridad social en la última década. *Página 12*, Suplemento La Universidad interviene en los debates nacionales, edición del 10-10-2013, Número 8.

Dari Krein, J., Dos Santos, A. (2012). *La formalización del trabajo en Brasil. El crecimiento económico y los efectos de las políticas laborales*. En *Revista Nueva Sociedad* Núm. 239, 90-101. Mayo-junio de 2012. Buenos Aires.

Fernández Ramil, M. (2011). Entre la emergencia oficial y el desconcierto opositor. Chile en el primer año de gobierno de Sebastián Piñera. En *Revista Nueva Sociedad*, 233, 14-25. Mayo-junio de 2011. Buenos Aires.

Hintze, S., Danani, C. (Coords.) (2013). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS, Colección Políticas Públicas y Sociedad.

Katz, J. (2008). *Una nueva visita a la teoría del desarrollo económico*. Santiago: Documento de Proyecto - CEPAL.

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*. Número 247. 4-15. Septiembre-Octubre 2013. Buenos Aires.

Svampa, M. (2013). Consenso de los *commodities* y lenguajes de valoración en América Latina. En *Nueva Sociedad*. Número 244, 30-46. Marzo – Abril 2013. Buenos Aires.

Tirenni, J. (2013). La política social argentina ante los desafíos de un Estado inclusivo

(2003-2013). En *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año 1, nº1, 123-140. Octubre 2013. Buenos Aires: FLACSO - Área Estado y Políticas Públicas.

Traversa, F. (2013). Educación, trabajo y nuevas desigualdades. Hacia una economía política del conocimiento para el capitalismo contemporáneo. En *Nueva Sociedad*, Núm. 247, 50-69. Septiembre-Octubre 2013. Buenos Aires.

Veras Soares, F. (2012). Oportunidades y Bolsa Familia: una perspectiva comparativa de su evolución. *International Policy Centre for Inclusive Growth*. Nº 177. November 2012.

Fuentes consultadas

Banco Mundial (BM)

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Argentina)

Instituto Brasilero de Geografía y Estadísticas (IBGE)

Instituto Nacional de Estadísticas (Chile)

Instituto Nacional de Estadísticas (Uruguay)

Ministerio de Economía de la Nación (Argentina)

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)