

## **Capítulo 5**

# **IDEAS CLAVES SOBRE GOBIERNOS PROGRESISTAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

Una vez completados los comentarios y análisis de las tendencias observadas en los diferentes países, es posible pasar a presentar las principales tendencias registradas, así como una serie de ideas claves sobre las políticas sociales en la actual coyuntura.

Para abordar esta cuestión es indispensable tener presente algunas condicionantes. Las situaciones dentro de cada país son diferentes, y no deberían realizarse trasposiciones simplistas entre los diferentes casos. En otras palabras, la forma bajo las cuales se concibe y se discute el progresismo por ejemplo en Brasil, son diferentes del debate dentro de Bolivia, y por lo tanto no se puede analizar la situación de un país bajo la perspectiva y categorías de otro país. Asimismo, la forma bajo las cuales los actores sociales se definen como progresistas o no, también cambian de un país a otro. Finalmente, tampoco pueden olvidarse las diferencias históricas, y las demandas sociales que se arrastran en cada país. Esto genera que la lucha contra la pobreza y las posibles respuestas progresistas son también distintas en tanto responden a diferentes procesos históricos.

Teniendo presente esas y otras limitaciones similares, seguidamente se ofrecen algunas ideas claves que resultan de la actual investigación.

### **La llegada al poder de gobiernos progresistas responde a procesos más complejos que un simple cansancio o reacción a las reformas de mercado**

En efecto, estos gobiernos no implican un “regreso” a una situación previa a las reformas de mercado. Por el contrario, aquellas reformas generaron cambios sustanciales en las sociedades de América Latina. Los gobiernos progresistas por lo tanto se instalan en una situación donde la sociedad está mucho más volcada al mercado, con expresiones más individualistas y materialistas, pero que a la vez rechaza algunos aspectos de aquel énfasis mercantil y expresan una sensibilidad frente a la problemática de la pobreza. En muchos casos la promesa del combate a la pobreza, la erradicación de la corrupción y un mayor protagonismo estatal, han sido importantes para la llegada al poder de nuevos actores políticos.

### **Existen varias similitudes entre los gobiernos progresistas**

Entre las semejanzas y convergencias, que permiten delimitar este conjunto, se pueden destacar algunas en relación a las políticas públicas, a saber:

Reconocen decididamente que la pobreza es un problema, que es grave, y que tiene una dinámica propia que exige soluciones específicas. En casi todos los casos se ha abandonado la idea que afirmaba que la pobreza era un mero epifenómeno debido a otros procesos (sea en una versión negativa, como efectos inescapables de una crisis económica, o en una versión positiva, como costos del crecimiento económico). Hay una invocación de un papel activo del Estado para atender el tema de la pobreza y la desigualdad. Se reconoce que el gobierno debe llevar adelante acciones específicas y liderar programas.

También existe un fuerte componente discursivo sobre la pobreza. Esos discursos exhiben apelaciones de diverso tipo, tanto emocionales como políticas, y consideran que ese tema son una parte esencial de una identidad de izquierda o progresista.

## **Pero también existen diferencias importantes entre los gobiernos progresistas**

En efecto, son evidentes las diferencias en cuanto al papel asignado al Estado, el rol que se espera de los movimientos sociales, la conformación de las políticas económicas y la inserción global, etc. Se puede distinguir un conjunto que puede ser calificado como “moderado”, “social-demócrata”, o bajo otros nombres semejantes, que incluye a Brasil, Chile y Uruguay; en una situación intermedia se ubica Argentina; y un conjunto más “radical”, que comprende a Bolivia y Venezuela. Las propuestas de reforma constitucional en Bolivia y Ecuador establecen otra diferencia clave, en tanto en esos países se apunta a cambios radicales en la propia estructura del Estado y en los acuerdos básicos de la vida en común dentro de cada país. La ubicación de Ecuador requiere un análisis sobre un período de tiempo más prolongado del gobierno Correa y del resultado de la reforma constitucional.

## **Se observan diferencias importantes en los discursos sobre las políticas públicas sociales, pero las aplicaciones prácticas son mucho más similares, con diferencias más acotadas**

Si bien se comparte un discurso enérgico sobre la pobreza, una vez que se examinan en detalles sus contenidos, aparecen diferencias importantes. Algunos discursos aluden a cambios radicales y profundos, incluyendo transformaciones en un amplio abanico de relaciones sociales. Esto es muy evidente con los discursos presidenciales de E. Morales y H. Chávez. Asimismo, hay planes gubernamentales a nivel genérico que también son muy ambiciosos, especialmente en Brasil y Bolivia (Política Nacional de Asistencia Social y el Plan Nacional de Desarrollo, respectivamente). En otros casos, los discursos tienen apelaciones enfocadas hacia los individuos, usando imágenes que refieren a la solidaridad y el apoyo, tal como se observa en Chile y Uruguay. Sin embargo las acciones concretas más importantes que se vienen aplicando a este momento son mucho más similares entre sí; hay muchos instrumentos muy parecidos, y la diversidad de acciones es mucho más reducida. De todos modos el paso del tiempo indicará si se suman novedades, por ejemplo, en el caso de Bolivia.

## **Existen algunas innovaciones conceptuales y prácticas importantes**

En efecto, se han intentado algunos cambios que encierran novedades importantes. En cada uno de los países hay por lo menos un ejemplo novedoso que debe ser subrayado. En cuanto a las innovaciones conceptuales se encuentra la invocación al “Buen Vivir” en Bolivia, y en discusión en Ecuador (incorporándolo al debate constitucional). De todos modos este concepto requiere mucho más trabajo, y además muchas más precisiones sobre los instrumentos de acción que se deben usar para aplicar esas ideas.

En cuanto a las prácticas, se pueden mencionar novedades en varios países, destacándose los siguientes:

En Argentina, ha sido muy novedoso en apelar a una autodefinición de cada persona para ingresar al Plan Jefas Jefes de Hogar Desocupados, en lugar de una tipificación en manos de un técnico.

En Bolivia, se implantó el Bono Dignidad, para universalizar un ingreso para jubilados, retirados, pasivos.

En Brasil, la programa Bolsa Familia apostó a una enorme cobertura, y por lo tanto logró un efecto por sumatoria.

En Uruguay, el “plan de emergencia” (PANES) si bien tiene unas bases conceptuales tradicionales, desembocó en una alta efectividad en la aplicación y sus resultados en una importante reducción de la exclusión.



Niños de las calle, en Rio de Janeiro, Brasil.  
Foto CLAES.

### **Sin embargo, la mayor parte de los programas, y el mayor nivel del gasto, sigue enfocado en programas tradicionales**

A pesar de las novedades, de todos modos el grueso de los programas son convencionales en tanto están basados en transferencias de dinero, son focalizados, y tienen algunas contraprestaciones o exigencias (por ejemplo, exigen trabajo, asistencia a escuela, etc.). Estos programas han sido empleados en Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, y Bolivia. Los de mayor cobertura se encuentran en Argentina (alcanzaron 2 millones de familias) y Brasil (11 millones de familias). Por cierto que tienen alto impacto, generan cambios rápidamente, pero actúan a nivel de los síntomas, bajo una concepción de reparación, y que en muchos casos tiene antecedentes en las acciones llevadas adelante por los anteriores gobiernos.

### **Persisten importantes problemas en la eficiencia y cobertura de los programas**

Los programas de transferencia de recursos enfrentan diversos problemas de efectividad, de fiscalización de las prestaciones, etc. Otros programas específicos para ciertos segmentos de la población han enfrentado problemas de cobertura (por ejemplo, el Programa Primer Empleo en Brasil, que fue finalmente abandonado). Los accesos y administración de estos planes han generado controversias, como por ejemplo en Argentina, ya que allí están mediadas por líderes locales que en algunos casos enfatizan roles político partidarios. En algunos casos la ejecución presupuestaria es muy baja; por ejemplo los programas de protección social especial o combate al hambre de Brasil, tuvieron una ejecución cero a setiembre de 2007. El programa Fome Zero de Brasil fue fi-

nalmente desactivado por un mal diseño conceptual y problemas de aplicación práctica, y algunos de sus componentes se integraron al plan Bolsa Familia.

### **Los que tienen hambre, tienen prisa**

A pesar de los claroscuros, tanto los que se comentan arriba, como otros que se describen en los puntos siguientes, los gobiernos progresistas han logrado implantar programas de amplia cobertura que son valiosos como medidas de emergencia para atender la indigencia y la pobreza. “Los que tienen hambre, tienen prisa”, sostenía el desaparecido líder social brasileño Hebert de Souza (Betinho). Por lo tanto, mientras se intentan reformas estructurales más profundas, los programas de asistencia convencionales tienen el enorme valor de llevar algún tipo de solución para familias que viven situaciones dramáticas.

### **Los principales problemas sociales tienen acciones en marcha, especialmente atendiendo alimentación, salud y educación**

En efecto, los programas sociales convencionales han enfatizado asegurar un ingreso que permita acceder a una canasta alimentaria, vincular a las personas con los sistemas de salud y exigir la escolarización de los niños. En todos los casos se reconocen que estas áreas constituyen aspectos centrales de la intervención estatal. Asimismo, esto genera otro aporte muy importante: se ha legitimado su relevancia y la necesidad de actuar.

### **Sin embargo, el área educativa es uno de los sectores que aparece con las mayores dificultades tanto en innovación como en implementación**

Por otro lado, la presente investigación encuentra que en todos los casos se reconoce que

	<b>Argentina</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Brasil</b>	<b>Chile</b>
<b>Combate a la pobreza</b>	Avances moderados. Plan Jefas/Jefes Hogar Desocupados; asistencia focalizada, con pagos mensuales, pero con giro productivista y laboral; gran cobertura (2 millones). Transición a nuevos programas (eg Plan Familia). Se registra una reducción de la pobreza pero sus causas son múltiples.	Avances moderados. Se mantienen algunos programas anteriores y se reformulan. Introducción de transferencias directas, focalizados, condicionados (bono a niños en escuelas públicas).	Avance moderado. Se toman programas anteriores; se fusionan en Bolsa Familia, con transferencias directas, focalizadas, condicionados, y de gran cobertura (11 millones). Tiene un efecto de reducción de la pobreza. Nuevos programas en marcha bajo Sistema Único Asistencia Social (SUAS).	Estancado. Se mantienen programas de ayuda sectoriales y específicos; programa Chile Solidario es más restrictivo, en tanto enfoca extrema pobreza. Lenta reducción pobreza bajo creciente desigualdad.
<b>Derechos humanos</b>	Avances. Acciones legales contra integrantes de pasados gobiernos militares (incluyendo jefes de gobierno); cambio del discurso; proceso de derogación de las leyes de obediencia debida.	Avances. Ampliación e incorporación de los derechos humanos a campesinos e indígenas.	Estancamiento. Gobierno mantiene secreto sobre archivos militares; persisten problemas derechos humanos especialmente en áreas rurales, con indígenas. Se ha intentado restringir a ONGs	Avances. Acciones contra algunos integrantes de pasados gobiernos militares (incluyendo jefe de gobierno). Se incorpora la pobreza enfocado en los derechos ciudadanos.

### TENDENCIAS en POLITICAS SOCIALES

Comparación esquemática y resumida. Se comparan los gobiernos de N. Kirchner en Argentina, E. Morales en Bolivia, Lula da Silva en Brasil, M. Bachelet en Chile, R. Correa en Ecuador y T. Vázquez en Uruguay. A los efectos comparativos además se agregan los programas en Perú (bajo A. García) y en Colombia (bajo A. Uribe). Se indican si existen Avances, Retrocesos, o si la situación se mantiene incambiada (Estancamiento), en relación a los anteriores gobiernos. En muchos casos, estos gobiernos

progresistas toman programas e iniciativas de las anteriores administraciones, continuando con su ejecución. Es importante advertir que en el caso de Ecuador los indicadores son provisorios, en tanto el nuevo gobierno ha asumido la administración muy recientemente. Este resumen incluye información hasta diciembre de 2007. Los datos se basan en los aportes de los consultores y la elaboración del equipo de CLAES (véase la bibliografía en el reporte).

el acceso a la educación, la permanencia en el sistema educativo y su calidad, es un aspecto clave para remontar las condiciones de pobreza. Pero las acciones innovadoras de los gobiernos progresistas en este terreno son mucho más limitadas. En general, hay un énfasis en mejorar el acceso a la escuela primaria, reformas de calidad y cobertura en ese espacio (destacándose una fuerte apuesta por la alfabetización en Bolivia).

Esos aspectos son importantes, pero persisten enormes problemas especialmente en enseñanza secundaria, y la situación de la juventud. En todos los países la situación de los jóvenes de los grupos empobrecidos es acuciante, dadas las altas proporciones que no trabajan no estudian. Se ha abusado de algunas medidas de alto impacto en la opinión pública (como las computadoras de bajo costo en las escuelas primarias) pero dudosa utilidad para resolver los problemas más urgentes. Por estas razones, el tema educativo aparece como una de las cuestiones conceptuales con más retraso en los programas progresistas.

### Los gobiernos progresistas actúan en fortalecer identidades que antes permanecían ocultas o subordinadas

Un aspecto de enorme importancia ha sido amparar, hacer visibles y fortalecer actores sociales que están subordinados, marginados e incluso excluidos, alentando su identificación en sus propios términos. El caso más impactante es el nuevo protagonismo de los pueblos indígenas, haciendo explícitas sus demandas, sus aportes y su propia cultura. Estos apoyos contienen aspectos tanto de

Uruguay	Perú	Ecuador	Colombia
Avances. Creación programa de asistencia, creación de ministerio, articulación entre programas diferentes, etc. Asistencia focalizada basada en pagos mensuales contra algunas exigencias. Efecto reducción pobreza sustantivo.	Avance moderado. Si bien las cifras de pobreza y pobreza extrema han descendido, no existen políticas públicas específicas para resolver el problema. Además sigue siendo una sociedad muy desigual en todos los ámbitos.	Avances. Creación del Ministerio de Inclusión Económica y Social. Duplicación del bono de desarrollo humano y bono de emergencia para atender a los afectados por desastres naturales.	Estandado. Existen planes pero no son eficientes. Aumentó la generación de puestos de trabajo.
Avances. Acciones legales contra integrantes de pasados gobiernos militares (incluyendo dos jefes de gobierno); cambio en el discurso, pero se mantiene ley de caducidad (amnistía).	Retroceso. El actual gobierno es muy intolerante, autocrático y averso al disenso. Se ha intentado restringir a las ONGs y los movimientos sociales. Se encarcela sin derecho de habeas corpus a quienes se tilda de terroristas, sin pruebas verificables.	Avance limitado. Se creó el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y hay propuestas de avanzar en el sistema de justicia y derechos humanos.	Retroceso. La guerra se posiciona y la violación de los derechos humanos se convierte en una constante.

identidad cultura, como sus componentes de expresión política. El mejor ejemplo ha tenido lugar en Bolivia, donde incluso muchos actores populares que antes provenían del campo llamado en forma difusa “obrero” o “campesino”, ahora se identifican a sí mismos como indígenas. El proceso es más complejo en Ecuador, donde se mantienen tensiones entre las organizaciones indígenas y el gobierno de R. Correa. Otros casos expresan situaciones similares, como ser el amparo a otras identidades sexuales (especialmente homosexuales, travestis, etc.); donde un caso destacado es la cobertura legal que han recibido en Argentina y su expresividad pública, o el reconocimiento legal de uniones de personas del mismo sexo en Uruguay. Los gobiernos conservadores, por el contrario, buscaban ocultar aquellas identidades, o en el caso de los pueblos indígenas intentaban modificarlas para asimilarlas a patrones culturales propios de Occidente. Algunos gobiernos de izquierda han logrado romper con esa tendencia.

### **Los avances que se observan en un país no necesariamente se copian ni trasladan a otros países progresistas**

Algunos países presentan avances importantes en sectores claves, pero no existe una transferencia de esas prácticas a otras naciones. Citemos como ejemplos los programas sobre derechos indígenas en Bolivia (que no son tomados como inspiración para el caso brasileño), la excelente normativa argentina sobre migración (que no ha sido usada como ejemplo en los países vecinos), los programas de apoyo de la agricultura familiar en Brasil (las que están casi ausentes, por ejemplo, en Argentina), y así sucesivamente. No parecen existir buenos programas o instancias de colaboración a pesar de las afinidades ideológicas. El papel del MERCOSUR es muy limitado en este aspecto entre los países del Cono Sur. Por lo tanto, unas de las líneas de acciones que se debe explorar es establecer programas de colaboración basado en identificar experiencias exitosas y promover el intercambio de conocimientos y prácticas entre países.

### **No se han generado suficientes y adecuadas acciones para atender a los grupos “super excluidos” y “recontra marginalizados”**

Estos grupos están incluidos usualmente dentro de los programas de lucha contra la exclusión o marginación. Los programas que les brindan apoyo especializado a su condición son limitados; en casi todos los casos descansan en ONGs u organizaciones relacionadas con las iglesias.

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile
Pueblos indígenas	Avance limitado; incorporación de actores indígenas en algunos sectores gubernamentales; enfrentamientos por tenencia de la tierra y prácticas agropecuarias en algunas zonas.	Avance. Fuerte cambio en el discurso, lo que tiene repercusiones simbólicas y culturales importantes. Asistencia directa.	Estancamiento. Organizaciones ciudadanas / indígenas señalan judicialización de sus líderes y demandas; altos niveles de violencia rural.	Estancamiento. Criminalización de la protesta indígena; cooptación de grupos por asistencia financiera gubernamental; fuertes tensiones por la tensión de la tierra. Grupos indígenas con alta incidencia de la pobreza.
Campesinos y pequeños productores rurales	Estancamiento.	Estancamiento. Se mantienen programas de asistencia, con entrega de maquinaria, apoyo en riego, pero su eficiencia y cobertura es baja.	Avances. Programas de asistencia, créditos preferenciales. Sellos específicos para favorecer nichos de mercado o inserción productiva.	Estancamiento. Se mantienen programas convencionales basados en apoyo financiero, asistencia técnica e ingreso a mercados
Reforma agraria y tenencia tierra	Estancado.	Avance. El avance está dado por una mayor y más profunda discusión del tema; medidas contra latifundios ociosos.	Estancamiento o retroceso. Se mantiene la discusión en términos similares; el ritmo de asignación de tierras se redujo.	Estancamiento.

### Algunos ejemplos de innovación y avances merecen una revisión más atenta

Se han repetido varios ejemplos de casos exitosos, pero que merecen una revisión más atenta, independiente, y con mayor amplitud de tiempo, para determinar su verdadera efectividad como política social. Un ejemplo es el caso de las llamadas “fábricas recuperadas”, que pasan a ser administradas o gestionadas por sus obreros. Esos casos, esencialmente restringidos a Argentina, han sido presentados como muy exitosos y gozan de muy buena fama. Sin embargo es necesario colocar esos casos en su contexto nacional (por ejemplo, en Argentina existe una tradición de propiedad cooperativa o común más débil que la observada en otros países, y ello explica esa novedad). Pero también es importante analizar si el cambio de propiedad y la gestión colectiva por sí solo sirven para generar otras relaciones de producción y otra inserción en el mercado.

### La sombra del clientelismo electoral persigue a muchos planes sociales

En efecto, los programas sociales, en especial los de transferencia de recursos, quedan atrapados en denuncias de clientelismo electoral administrado por los gobiernos progresistas. Se señala que la baja performance de esos programas es tolerada en tanto finalmente sus beneficiarios votarán por el partido de gobierno. Los casos más agudos se observan en Argentina y Brasil, en especial por la correlación entre la asignación de las ayudas con la respuesta electoral.

### Los componentes culturales de la pobreza y la marginación siguen siendo muy resistentes

Muchos programas actuales están basados en la “reparación”, entendiendo a los pobres como “víctimas”, y por lo tanto no está en marcha un cambio cultural para concebirlos de otra manera. Lo más cercano a cambios en las identidades y el papel social de esos actores, es posiblemente la prédica en Bolivia a favor de indígenas y campesinos, tal como se indicó arriba. Sin embargo, diversos problemas culturales persisten. Un ejemplo destacado es el racismo, como sucede por ejemplo en Brasil. La segregación en base a la raza se

Uruguay	Perú	Ecuador	Colombia
--	Estancamiento. Concentración de la pobreza en la población indígena. Inaplicación de derechos ancestrales y de la Convención 69 de la OIT. Segregación de indígenas en ciertos empleos.	Avances. Fortalecimiento de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. Políticas sobre pluralidad de las políticas sociales.	--
Avances. Cambio en los énfasis de las políticas de apoyo rural a productores rurales empobrecidos; asistencia técnica, riego, etc.	Retroceso. Se ha aprobado una Ley de Tierras Eriazas que da preferencia a las grandes corporaciones y grupos empresariales a tierras deforestadas en la Amazonia y a tierras públicas en la Costa.	Estancado.	Retroceso. Se ha consolidado la práctica de venta forzada de tierras de pequeños agricultores para dar cabida a grandes productores de palma africana y de otros cultivos.
Avance. Se reactivaron los programas de asignación de tierras a pequeños productores.	Estancada.	Leve avance. Se cuenta con un esquema de Políticas Agropecuarias del Ecuador 2006-2016 y un nuevo Plan Nacional de Forestación y el Plan Nacional Agrario.	Estancada.

mantiene en varios países, y aunque se disfrace de ciertas formas de corrección pública, de todas maneras opera en limitar el acceso a la educación, la cobertura en los servicios públicos, el amparo de la justicia, el empleo o las carreras profesionales.

### **La invocación a la protesta ciudadana como modo de exigencia social está mostrando síntomas de cansancio**

Las protestas sociales, con movilizaciones en las calles, cortes de ruta, grandes manifestaciones, fueron unas de las típicas expresiones promovidas por los partidos de izquierda. Muchas de esas prácticas tuvieron su apogeo, por diferentes razones, en el tiempo previo a que esos partidos llegaran al gobierno. Una vez en el gobierno, esas prácticas están bajo nuevas tensiones. En unos casos pierden su razón de ser, y caen en intensidad, ya que la propia izquierda gobernante apacigua las demandas sociales. Pero de la misma manera hay actores más radicales (quienes consideran que las reformas sociales son insuficientes y reclaman más cambios, y más rápido), que pasan a utilizar ese tipo de protesta; por derecha, la oposición pasa a utilizar la misma práctica.

Finalmente, también se observan casos donde los sectores conservadores y tradicionales apelan a esas mismas prácticas pero las orientan contra los gobiernos de izquierda (tal como ha ocurrido en Bolivia, donde los reclamos autonomistas usan algunas de las prácticas de protesta propias de la izquierda, o las expresiones de tono conservador por la seguridad ciudadana en Buenos Aires). Por lo tanto, las fuertes asociaciones entre reclamos ciudadanos por medio de protestas para exigir cambios en las políticas sociales enfrentan nuevos límites en el caso de los gobiernos progresistas.

### **Las limitaciones de las políticas sociales “mínimas” como medio para conseguir la “paz social”**

En algunos casos se está cayendo en una postura donde se aplican acciones sociales sobre la pobreza y la exclusión para asegurar niveles aceptables de paz social, intentar reducir la violencia, y lograr legitimidad. Existe evidencia de ese fin por ejemplo en los Planes Jefes Jefes Hogar Desocupados en Argentina. Bajo esta concepción, el énfasis no está

tanto en lograr resolver los problemas de la pobreza o asegurar un pleno goce de derechos, sino en una cuestión de “seguridad” o “paz” social, buscándose desactivar protestas o tensiones, así como reducir la violencia, especialmente urbana.

### **Persiste el debate sobre la naturaleza de las políticas sociales**

Se mantiene este debate, donde unos defienden la existencia de un conjunto acotado y pequeño de políticas sociales públicas que son particularmente efectivas; y otros defienden diversas concepciones sobre las políticas sociales / exclusión, y por lo tanto este conjunto es amplio y heterogéneo. En un extremo relativista, esta postura sostiene que no puede caerse en defender que existe una “única” versión de las políticas sociales y de la problemática de la exclusión. Por lo tanto existirían diversas posturas que en unos casos reflejan diferentes situaciones nacionales o locales, particularidades culturales, distintas situaciones económicas y capacidades institucionales, etc. Las implicancias de una u otra postura son muy distintas ya que bajo la primera posición basta identificar la mejor estrategia, mientras que en el segundo caso se deben mantener una pluralidad de opciones. A su vez persiste el debate y la exigencia, especialmente desde movimientos sociales, sobre la universalidad que debe otorgarse a derechos básicos, que si bien los gobiernos progresistas reconocen en casi todos los casos, también es cierto que encuentran dificultades para implementarlo.

### **Nuevas ideas, como la de “cohesión social”, pueden enturbiar el debate y la acción antes que clarificarla y simplificarla**

Diversos actores conservadores y empresariales continúan proporcionando nuevos conceptos y nuevas prácticas. Esas propuestas deben ser analizadas. Algunas de ellas no contribuyen a solucionar los problemas, sino que lo hace todavía más difícil. Un buen ejemplo es la creciente atención al concepto de “cohesión social” promovido por la CEPAL, diversos analistas y algunos gobiernos. Este tipo de concepciones tiene aspectos positivos, pero por otro lado entraña muchos riesgos al enfatizar ideas que invocan una cohesión en el sentido de reducir la diversidad de las expresiones sociales; integrar puede tener un componente positivo pero también puede serlo en un sentido riesgoso de incorporar para controlar y manejar; asimismo, el concepto de “cohesión” puede terminar reemplazando al de “justicia”. El compromiso con la equidad queda reducido a la meta de cohesionar.

### **Se observa un creciente debate sobre las ideas de justicia social, y conflictos sobre el “reparto”**

Problemas como el señalado arriba, en el sentido de nuevos debates teóricos, así como las dificultades de implementación, hace que debamos reconocer que en América del Sur no sólo está en marcha un debate, o confrontación, sobre cómo se reparten los costos de mantener una cobertura social y promover la equidad. Sino que se está desarrollando una discusión sobre cuál es el contenido y el sentido de la “justicia social”. No encontramos evidencia de que exista una posición consensuada de esta temática dentro de las grandes coaliciones de izquierda en cada uno de los países. Este debate ofrece muchas oportunidades para poder incidir en la discusión, revela además opciones de acción en tanto algunos actores reconocen que las políticas sociales que se implementan son insuficientes, y permite mantener viva la discusión sobre la justicia.



Buscando la participación de todas las razas.  
Foro Social Mundial en Porto Alegre, Brasil.  
Foto CLAES.



## **Es indispensable avanzar en el análisis sobre las causas estructurales de la pobreza**

La izquierda en el gobierno en general apela a las ideas clásicas para explicar los factores estructurales de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, entrados en el siglo XXI, aquellas viejas explicaciones no son suficientes y es necesaria una renovación sobre la investigación y análisis sobre esa dinámica. En otras palabras, es indispensable plantear nuevas preguntas y promover estudios originales que permiten aplicar otras estrategias. En especial destacamos los nuevos problemas sobre la propiedad y la regulación de los procesos productivos que claramente están bajo una nueva dinámica que no puede ser explicada por las viejas ideas. Ocurre igual con los efectos de la globalización y de los procesos de integración regional. Finalmente, los actores sociales y los grupos organizados de la sociedad civil se están estructurando de otras maneras, y se forman diferentes alianzas.

## **Se debe renovar la discusión sobre el papel del mercado y del Estado**

Siguiendo con el punto anterior, ese debate requiere un nuevo análisis sobre el papel que se espera del mercado bajo gobiernos progresistas, y cuáles son las capacidades del Estado y de la sociedad de una regulación social sobre las relaciones mercantiles. Asimismo, la experiencia de algunos gobiernos progresistas indica que es igualmente importante la regulación social sobre el Estado. Aquí también será relevante entender mejor las contribuciones positivas y negativas del surgimiento de las empresas transnacionales y de los grupos empresariales nacionales o regionales en la erradicación o profundización de la pobreza y la desigualdad.

## **Existen temas de alerta que deben ser observados y monitoreados**

En algunas cuestiones, si bien se parte de propuestas muy compartibles se puede caer en tensiones y contradicciones, y por lo tanto es necesario estar alertas a su evolución. Se pueden citar algunos casos que dejan en claro la complejidad de la problemática y la delicadeza que exige su abordaje. En algunos casos se observa un regreso a posturas nacionalistas clásicas, en el sentido de la defensa de actividades no tanto por sus cualidades sino en términos de un proyecto nacional. Este es el caso de las controversias en Bolivia alrededor de la explotación del gas frente a Brasil en parte defendidas desde un nuevo nacionalismo, lo que contrasta con la aceptación de la extracción minera en la zona de El Mutún por una empresa de la India; o el de la negativa brasileña ante Paraguay para modificar el sistema de venta compulsivo de la energía de la represa de Itaipú.

Otra dimensión a evaluar es caer en una exageración del imaginario anclado en los pueblos indígenas, lo que es muy compartible como sustento para cambios sustanciales que permitan remontar la marginación de esos grupos, pero que puede ser usado en forma simplista para justificar fallas en la gestión o problemas de eficiencia. El primer paso es reconocer este tipo de tensiones y comenzar un proceso de reflexión y análisis sobre ellas.

## **La discusión sobre las estrategias de desarrollo y sus consecuencias sociales se ha vuelto más opaca, confusa y marginal**

Las actuales estrategias de desarrollo de los gobiernos progresistas generan y reproducen muchos de los factores determinantes de la pobreza. Pero a la vez, se han vuelto más resistentes al debate y la crítica, en tanto son defendidas por el gobierno, por los partidos de izquierda, y también por partidos conservadores y de derecha (los que coinciden en esos aspectos), e incluso por algunos movimientos sociales (como algunos sindicatos). El apego a las estrategias de desarrollo convencionales parece revistada de cierto dogmatismo, y la coyuntura internacional de los altos precios de las materias primas no ha hecho más que acentuar esa opción exportadora fuertemente dependiente de la apropiación de recursos naturales y los inversiones extranjeros.

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile
Derechos laborales	Avances. Se mantiene la organización sindical convencional. Pero se aplican acciones para reducir el desempleo (incluyendo trabas al despido); recuperación de la negociación salarial; aplicación de "monotributo social".	Estancado	Estancamiento. Reforma laboral limitada, con altos niveles de informalismo. Programa Primer Empleo no funcionó y fue desmontado. Avances en generación de empleos con "carteira assinada" con derechos laborales plenos.	Estancado. Incremento de demandas y protestas de trabajadores (especialmente subcontratados); se retomaron negociaciones colectivas.
Seguridad social	Avances. Ampliación del régimen jubilatorio. Reforma del sistema de fondos de pensión, repotenciando los fondos públicos.	Avance. Aplicación de un bono a los mayores de 60 años, con pago diferenciado.	Estancado. Reforma de la seguridad social el 2002 recibió fuerte protesta desde los empleados públicos y desde dentro de la coalición de gobierno.	Estancado. Limitada reforma al sistema de previsión privada.
Equidad de Género y derechos reproductivos	Avances. Introducción debate sobre aborto y derechos reproductivos.	Estancado. Tendencia al retroceso en el ámbito público.	Estancamiento. Implementación Plan Nacional Políticas para las Mujeres. Cuestionado por su perspectiva de política pública sobre mujeres en lugar de una política sobre género. Limitadas medidas efectivas.	Estancamiento. Algunas discusiones públicas, pero en temas y contexto por detrás de varios países del continente. Algunos avances en el reconocimiento del femicidio.
Derechos de Minorías sexuales	Avances. Reconocimiento legal y social a homosexuales / travestis.	Estancado	Avances en inclusión en la agenda de temas de sida, minorías sexuales, género, raza y juventud.	Estancamiento.

Por lo tanto, el debate sobre las estrategias de desarrollo, y disciplinas como la economía política o la economía del desarrollo, han perdido vigor; los foros públicos para analizar esos aspectos en muchos casos son marginales, donde es evidente la creciente ausencia de la presencia institucional de las universidades. Los términos de la discusión se hacen opacos, y cualquier cuestionamiento es combatido como irracional, peligroso para el desarrollo o pasado de moda. Sin embargo, se debe dejar en claro que cualquier discusión sobre pobreza requiere y exige un debate sobre las estrategias de desarrollo. En este sentido, la persistencia de estrategias de desarrollo basadas en una inserción internacional subordinada, como proveedores de materias primas, y receptores de inversión extranjera, limita seriamente cambios estructurales más profundos.

También tienen lugar resistencias desde sectores tradicionales que enfrentan una y otra vez a los gobiernos de izquierda en la aplicación de programas, y en la interpretación de los resultados de esos programas. Es usual que esos gobiernos de izquierda reciban críticas desde la izquierda, cuestionando la falta de reformas más profundas, como también cuestionamientos por derecha, por razones que van desde impedir la expansión económica o afectar el desempeño de las empresas.

### **Cualquier proyecto sobre políticas sociales debe incorporar aspectos territoriales y ambientales. Uno y otros no se pueden considerar por separado**

El manejo de los conflictos sociales sobre recursos naturales y territorios es un asunto políticamente delicado. En algunos casos se puede caer en actitudes sencillas de apoyar esos conflictos desde los reclamos de sectores locales (bajo la imagen del débil que debe ser apoyado frente a los intereses corporativos o estatales). Pero ese apoyo no puede diso-

Uruguay	Perú	Ecuador	Colombia
Importantes avances: cambios en la relaciones laborales, fuerte apoyo a sindicatos y reclamos sindicales, consejos de salarios, protección fueros sindicales, etc.	Estancamiento con fuerte tendencia a retroceder. Debate sobre la tercerización; mala calidad laboral en empleos como el minero. La mayor parte de la población económicamente activa esta tercerizada, sin derechos laborales	Planteamiento de volver al diálogo social-laboral a través del Consejo Nacional de Trabajo y también reformar el Consejo Nacional de Salarios.	Estancado. La débil protección y ejercicio de los derechos laborales es uno de los principales obstáculos para la ratificación del TLC con los EUA.
Avances. Se regulariza y ordena el sistema de seguridad social y situación de aportantes	Retroceso. La mayor parte de la actividad económica es informal. La mayor parte de la población económicamente activa está tercerizada, sin acceso a la seguridad social.	Estancado. 84% de la población económicamente activa no tiene acceso a la seguridad social.	Avances limitados. Sistema Nacional de Subsidio y Crédito Familiar de Vivienda de Interés Social Urbana y rural.
Estancamiento o retroceso. Veto presidencial anunciado a ley de derechos reproductivos (aborto); se considera que el tema género es burgués.	Estancamiento. Se eliminó el derecho al uso de la píldora del día siguiente en el sistema de salud pública.	Avances. está poniendo en marcha el Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres Ecuatorianas PIO 2005-2009, que busca efectivizar la vigencia, promoción, protección, ejercicio y exigibilidad de los derechos humanos de las mujeres, niñas y adolescentes.	Estancado.
Avances, especialmente con homosexuales / travestis. Nueva ley de convivencia otorga cobertura legal a uniones del mismo sexo.	Estancado	Estancado	Estancado.

ciarse de las cualidades del conflicto en marcha, en el sentido si está sirviendo a fortalecer una resolución democrática y una deliberación en común. En estos casos el enfoque analítico basado en derechos será importante.

**Se han utilizado políticas sociales que intervienen sobre el capital, pero lo hacen a un nivel instrumental, y no se han logrado cambios sustanciales en la redistribución de la riqueza**

El componente de equidad e igualdad sigue siendo resistente a las mejoras en tanto ello requiere reformas estructurales mucho más profundas, como por ejemplo cambios en los sistemas tributarios. Los programas sociales quedan reducidos a iniciativas de asistencia y reparación, pero no alteran las grandes tendencias en la distribución de la riqueza o, mas importante, las relaciones de poder de los grupos hegemónicos. En algunos casos los principales cambios tributarios han afectado a los grupos de ingresos bajos y medios, pero no impactan sobre las empresas, los empresarios y clases adineradas, que siguen disfrutando de diversas salvaguardas tributarias. Se ha observado que en varios gobiernos progresistas no se logra elevar el gasto público debido a la estructura impositiva regresiva (dependiente esencialmente de impuestos al consumo) o por esquemas de transferencia de recursos hacia sectores de mayores ingresos. Pero además existe un componente político, donde algunos gobiernos de izquierda han aceptado cierta correlación de fuerzas entre grupos sociales, y que por lo tanto no transitan hacia cambios radicales en cómo se apropian de los excedentes de la riqueza (tal como se observa en Argentina, Brasil y Chile, según Ortiz y Schorr, 2008).

	<b>Argentina</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Brasil</b>	<b>Chile</b>
<b>Seguridad alimentaria</b>	Avance. Retorno del Estado para regular precios y disponibilidad de algunos alimentos básicos.	Avances. Intentos estatales para asegurar disponibilidad de algunos alimentos; intentos de intervenir los precios.	Estancamiento. Fome Zero no funciona adecuadamente y es abandonado. El componente es integrado en Bolsa Familia y otros planes complementarios.	---
<b>Educación</b>	Estancamiento a retroceso. No hay planes alternativos.	Avance. Empuje al plan de alfabetización	Avance: Aumento de los egresados de primaria y secundaria. Estancamiento: racismo en universidad y posgrados. Muy bajo porcentaje de negros universitarios.	Estancamiento; persiste el proceso de privatización educativo.
<b>Salud</b>	Avance. Ley de medicamentos genéricos. Aumento del gasto público en salud.	Avance. Se instala debate sobre seguro de salud universal.	Estancado. Leves avances en acceso a medicinas sobre todo para el HIV/SIDA.	Estancado. Muy pequeño aumento en el gasto
<b>Migración</b>	Avance sustantivo. Reforma de las leyes de inmigración y residencia; consideradas las más avanzadas del continente	Estancado.	---	---
<b>Ambiente</b>	Estancamiento a retroceso. Propuesta desarrollista tiene alto costo ambiental, y por lo tanto se reducen las aplicaciones de las normas ambientales. Leyes claves no se aprueban.	Retroceso. División de la autoridad nacional; se reduce su jerarquía. Presión sobre las áreas protegidas para usos productivos.	Estancado. Mayor aplicación en temas puntuales (deforestación) pero menor aplicación en otras ramas. Fragmentación institucional por división del IBAMA. Aprobación de privatización de la gestión territorial.	Avance. Se mantiene propuesta desarrollista de alto costo ambiental, y se reduce las aplicaciones de las normas ambientales. Pero se crea un Min. del Ambiente.

### **Las limitaciones en la disponibilidad de fondos limita las políticas públicas sociales**

Las estrategias de desarrollo actuales reducen los fondos estatales (reducción de aranceles, reducciones tributarias a grupos empresariales, etc.), el peso de la deuda persiste en varios países (Argentina, Brasil, Uruguay), y por lo tanto se mantienen restricciones presupuestarias que inciden negativamente en las políticas sociales. Existen varios diagnósticos que indican que es necesario un shock de inyección de fondos sustanciales para dar un salto cualitativo en algunas áreas (como salud, educación y vivienda), pero los gobiernos de izquierda no contemplan acciones de este tipo.

### **Es necesario ejercer políticas sociales simultáneamente con el fortalecimiento del marco democrático**

La calidad del marco democrático debe ser considerada, pero no solamente en un plano de análisis general o conceptual, sino que sería útil promover estudios y acciones de

Uruguay	Perú	Ecuador	Colombia
Avance. Aplicación de medidas puntuales para controlar precios sobre algunos alimentos básicos.	Estancada. El gobierno no tiene políticas públicas al respecto.	Avances. Programa del Ministerio de Inclusión Económica y Social "Aliméntate Ecuador" adopta los principios de la soberanía alimentaria. El tema es integrado en la nueva constitución.	---
Estancamiento a retroceso. No se presentan planes alternativos. Crisis en educación secundaria.	Estancado. Pocos recursos destinados a la educación de sectores pobreza. Es uno de los países de Latinoamérica que menos recursos a la educación destina. Baja calidad.	Avances limitados. Mayor presupuesto a la educación	Avances. Metas de matriculación y promoción de educación terciaria y técnica. Además hay políticas de acceso con equidad a la universidad.
Avances. Creación de un sistema de salud universal.	Estancado. Pocos recursos públicos destinados.	Estancado. Persisten brechas significativas en los indicadores de salud por niveles socioeconómicos, regiones, género, etnia y edad. La legislación vigente y las políticas públicas no se cumplen en todos los ámbitos (e.g. maternidad gratuita y atención a la infancia). Tendencia a la privatización de los servicios de salud.	Estancado. Hay planes pero sin referencia a factores de riesgo sociales y sanitarios..
Avance únicamente en programa para repatriar emigrados.	Estancado. No existen políticas públicas al respecto.	Secretaría Nacional del Migrante impulsa políticas específicas.	---
Estancamiento a retroceso: propuesta desarrollista tiene alto costo ambiental, y por lo tanto se reducen las aplicaciones de las normas ambientales. Enforcement es bajo.	Estancamiento. Modelo desarrollo basado en explotación minera. Discusión creación Ministerio del Ambiente pero con poca capacidad fiscalizadora y preventiva.	Estancado. Modelo extractivista persistente. Debate sobre hidrocarburos y apuesta a la minería. Importantes avances en la nueva constitución ( derechos de la naturaleza)	Avances. Apoyo al sistema de áreas protegidas. Ley General Forestal y reglamento del Certificado de Incentivo Forestal (CIF).

fortalecimiento en procesos concretos de fortalecimiento democrático. Por ejemplo, la instalación de comisiones plurales y deliberativas sobre políticas sociales a diversos niveles, pero con capacidades de tomar decisiones que sean vinculantes, y que puedan ser evaluadas en sus efectos. Como los actores políticos están muy deslegitimados, y las políticas públicas sociales están en buena medida en sus manos, es indispensable contribuir a solucionar sus limitaciones. Esto requiere, por lo tanto, una redemocratización de las políticas sociales.

### Corrupción

La corrupción se mantiene, o ha regresado, como un problema sustancial también para los gobiernos de izquierda. La corrupción en las políticas públicas sociales reduce su efectividad, deslegitima la esfera pública, contribuye al clientelismo, profundiza la injusticia, etc. Sin embargo, las denuncias a la corrupción pública se han vuelto más difíciles bajo gobiernos de izquierda, en particular por un retroceso en los roles que la sociedad civil desempeñaba en el pasado ante los gobiernos conservadores / derecha. Es necesario

	<b>Argentina</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Brasil</b>	<b>Chile</b>
<b>Reforma política</b>	Estancada. Anunciada repetidamente, pero no se han tomado medidas concretas.	Avance. En marcha, con resultados inciertos. Conflictivo proceso de reforma constitucional; fuertes presiones de autonomías regionales.	Estancada. Anunciados cambios claves, como el bloqueo de transferencia entre partidos, etc.	---
<b>Violencia y criminalidad</b>	Estancado. Se mantienen problemas con niveles de violencia, mal desempeño policial y corrupción, crisis humanitaria en cárceles.	Estancado. Denuncias sobre desempeño policial; crisis humanitaria en cárceles.	Estancado. Se mantienen los niveles de violencia y criminalidad. Corrupción policial. Militarización intermitente en algunas ciudades.	Estancado. Niveles por encima del promedio de América Latina.
<b>Corrupción</b>	Estancando; denuncias y procesamiento por corrupción en figuras claves gubernamentales, especialmente en las áreas de energía, infraestructura; procesamiento de un ex ministro de Economía.	Avances: clara reducción de la corrupción en altos niveles gubernamentales; sanciones a jerarcas. Mantenimiento de la corrupción en otros ámbitos del Estado.	Estancado. Denuncias de corrupción a varios niveles, incluyendo figuras del gobierno, legisladores, gobernadores estatales. No hay avances en el manejo de fondos electorales.	---

	<b>Argentina</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Brasil</b>	<b>Chile</b>
<b>Información pública</b>	Retroceso. Conflictos con la prensa convencional; uso discrecional de publicidad estatal para premiar / castigar a los medios de prensa.	Estancado. Conflictos con la prensa convencional. Proliferación de radios comunitarias.	---	Retroceso. Desaparecen medios independientes de prensa; vínculo estrecho entre medios oligopólicos, empresas y gobierno.
<b>Transparencia</b>	Estancada o retroceso Retroceso por la instalación y mantenimiento de leyes de urgencia para el manejo presupuestario	Avance. Proyecto de ley Marcelo Quiroga Santa Cruz de lucha contra la corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas.	Estancado.	---
<b>Participación ciudadana</b>	Retroceso. Gran desconfianza en políticos y otros actores sociales.	Estancamiento. Mayor participación en algunas instancias, pero otras opciones institucionales estancadas (especialmente a nivel municipal).	Estancamiento. Se crearon comisiones y comités con acceso a la participación, pero tienen un carácter testimonial / informativo, sin incidir en decisiones.	Estancamiento. Hay consultas ciudadanas pero no tienen efectos en decisiones o asignación presupuestaria.
<b>Sociedad civil y ONGs</b>	---	Conflictivo. Enfrentamientos de diversos tipos con ONGs bajo acusaciones cruzadas de vinculaciones partidarias o dependencia de la cooperación extranjera.	Estancado. Relaciones de asociación / oposición dependiente de los temas y tipos de organizaciones.	Estable.

Uruguay	Perú	Ecuador	Colombia
Estancada. Se discuten posibles cambios en el mediano plazo para generar una mayor municipalización.	Estancada. Se quiere volver al sistema bicameral del pasado que perpetuaba el dominio político de elites partidarias.	Avance. Las políticas de inclusión y redistribución empiezan a ser visibles con un nuevo marco legal viabilizado con la Ley la Equidad Tributaria	Estancado.
Estancamiento: se mantienen niveles de criminalidad, problemas de gestión policial, crisis humanitaria en varias cárceles.	Retroceso. El narcotráfico gana terreno. La policía es cada vez mas violenta.	---	Retroceso. Continúa el conflicto interno y regionalización de estrategia de seguridad sobre países vecinos.
---	Estancado.	Estancado. El sistema de justicia se encuentra colapsado. Existen planes de erradicación de corrupción en la nueva constitución	Estancado. La seguridad interna dificulta evaluar y perseguir la corrupción vinculada al Estado.

Uruguay	Perú	Ecuador	Colombia
Estancado. Mayores enfrentamientos con la prensa, pero mejora en la asignación de gasto de publicidad.	Avance. Existe Ley de Acceso a la Información.	Avances. Creación de la televisión pública "Ecuador TV". Aplicación efectiva de la Ley de Orgánica de Transparencia e Información Pública (2004).	---
Estancado. No se introducen mejoras en la transparencia de la gestión pública	Estancado. El gobierno es reacio a rendir cuentas.	Avances. Implementa el Sistema Electrónico de Compras Públicas, con software libre. Información incompleta de la gestión pública.	---
Estancamiento. Descentralización municipal estancada; avances en algunas áreas (e.g. políticas sociales) pero retrocesos en otras (e.g. ambiente).	Estancado. La tendencia es a restringirla utilizando el amedrentamiento y la fuerza del Estado (policía).	Avances. Iniciativas de fortalecimiento representación social, comunicación, etc. evaluación de nuevos mecanismos en la Constituyente.	---
Conflictivo. Cuestionamientos desde nuevos movimientos sociales. Gobierno introduce reforma tributaria que anula exoneraciones de las ONGs, y sólo las mantiene bajo un concepto de tercerización.	Retroceso. Se aprobó una ley que restringe su accionar, sus programas y su incidencia pública.	Conflictivo. Cuestionamiento en el discurso gubernamental sobre el financiamiento y acciones de ONGS y se plantea un sistema de control.	Retroceso. Existe condiciones difíciles para la participación libre y espontánea de las ONGs y la sociedad civil.

fortalecer el combate contra la corrupción, y establecer mecanismos de monitoreo y denuncia específicos para las políticas sociales, no sólo en manos estatales sino también en manos de la sociedad civil. Aquí será clave la instauración de políticas de transparencia y rendición de cuentas y quizás de eliminación de la inmunidad de los políticos en los gobiernos de turno.

### El papel de los medios de comunicación.

Los gobiernos progresistas han considerado que uno de los problemas que deben enfrentar es el papel de los medios de comunicación, en especial aquellos masivos, tales como periódicos, radios y televisión. Consideran que en muchos casos que la prensa convencional sirven a fuerzas que resisten o combaten los cambios, consideran que no garantizan coberturas informativas imparciales, y que en muchas circunstancias son servidores de intereses empresariales. Por lo tanto, casi todos los gobiernos de izquierda mantienen cierto nivel de disputas con la prensa convencional (particularmente evidente en Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela; y en menor medida en Brasil y Uruguay). Las reformas en ese sector están en marcha, o han sido anunciadas en varios casos (Argenti-

#### Un resumen preliminar

##### ▲▲ Avance sustantivo

##### ▲ Avance

- Se mantienen las mismas condiciones; estancamiento

##### ▼ Retroceso

El siguiente cuadro es un intento provisorio que busca resumir y comparar las principales tendencias observadas en cada país en comparación con los gobiernos anteriores, así como a los gobiernos actuales entre sí. La perspectiva es por lo tanto comparar la gestión de cada gobierno con sus antecesores, evaluando si se mantienen los programas o iniciativas de las pasadas administraciones.

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Uruguay	Perú	Ecuador	Colombia
Combate a la pobreza	▲	▲	▲	•	▲▲	▲	▲	•
Derechos humanos	▲▲	▲▲	•	▲▲	▲▲	▼	▲	▼
Pueblos Indígenas	▲	▲▲	•	•	---	•	▲	---
Campesinos y pequeños productores rurales	•	•	▲	•	▲	▼	•	▼
Reforma agraria y tenencia tierra	•	▲	•▼	•	▲	•	▲	•
Género y derechos reproductivos	▲	•	•	•	•▼	•	▲	•
Minorías sexuales	▲	•▲	•	•	▲	•	•	•
Derechos laborales	▲	•	•	•	▲▲	•	▲	•
Seguridad social	▲	▲	•	•	▲	▼	•	•▲
Seguridad alimentaria	▲	▲	•	---	▲	•	▲	---
Educación	•▼	▲	•▲	•	•▼	•	•▲	▲
Migración	▲▲	•	---	---	---	•	•▲	---
Ambiente	•▼	▼	•	▲	•▼	•	•	▲
Salud	▲	•	•	▲	•	•	•	
Reforma política	•	▲▲	•	---	•	•	▲	•
Violencia y criminalidad	•	•	•	•	•	▼	---	▼
Información pública	▼	•		▼	•	▲	▲	---
Transparencia	•▼	▲	•	---	•	•	▲	---
Participación ciudadana	•	•	•	•	•	▲	---	---
Corrupción	•	▲	•	---	---	•	•	---
Sociedad civil y ONGs	---	•▼	•	•	•▼	▼	•▼	▼



na, Ecuador); y se han potenciado medios de prensa en manos estatales (Brasil, Uruguay y Venezuela).

Por otro lado, los movimientos sociales y organizaciones ciudadanas han logrado establecer y operar su propios medios de comunicación alternativos, en un amplio abanico que va desde las radios comunitarias al manejo de diarios digitales. Las relaciones de los gobiernos de izquierda con este universo es compleja, con ejemplos tanto de avances como de acciones que han sido interpretadas como manipulaciones o condicionantes (sea por medios directos de intervención, como por manejos de la publicidad estatal para premiar o castigar a los medios). Asimismo, muchos medios de prensa continúan presentando la problemática de la pobreza, en insistir con la imagen de una pobreza revestida de peligros y por lo tanto reforzando la segregación y la exclusión.

### **Las relaciones entre la sociedad civil y los gobiernos progresistas se ha vuelto más compleja y tensionada**

Los motivos de esta problemática son variados, y van desde la desilusión entre simpatizantes y militantes, al ingreso de muchos líderes sociales a los gobiernos de izquierda. Las organizaciones de la sociedad civil tienen ahora más dificultades para mantener posturas independientes y cuestionadoras, y por lo tanto las capacidades de innovación se han reducido. Los viejos movimientos sociales, en especial los sindicatos, enfrentan mayores limitaciones y sus agendas temáticas se han reducido. Pero también hay casos como en Chile, donde se vive un proceso en parte inverso en parte del movimiento obrero, o en Perú donde los movimientos sociales están ganando fuerza a pesar del amedrentamiento del Estado. Los nuevos movimientos sociales están comenzando a retomar su papel clásico de agentes independientes (en todos los países). Por otro lado, la izquierda está teniendo efecto paradójico de reducir la diversidad y espacios de discusión y debate, y en algunos casos incluso de movilización popular.

### **Es indispensable fortalecer una sociedad civil autónoma**

Para remontar varios de los problemas indicados arriba, es necesario potenciar una sociedad civil autónoma. Esto implica mantener posiciones autónomas de las posturas de partidos políticos, y de los gobiernos, y por lo tanto no significa dejar de participar, colaborar o actuar junto al Estado o los partidos políticos. La autonomía no es una postura aislacionista, sino que apunta a una relación más madura, donde se mantengan las identidades, motivaciones y prácticas propias. Entre esas tareas está mantener el foco de atención sobre los problemas de la pobreza en todas sus facetas, en contribuir a mejorar la eficiencia y encauzar más adecuadamente los recursos y programas actuales; denunciar la corrupción donde ocurra, y combatir el uso de los programas para el clientelismo electoral; promover visiones alternativas de otras prácticas para atacar los problemas de la pobreza (incluyendo sus propias investigaciones, en especial aquellas que revistan un carácter participativo); y que deje en evidencia que la pobreza no se resuelve con medidas reparatorias o compensatorias, sino que exige un abordaje integrado incorporando las discusiones sobre las estrategias de desarrollo.



## Capítulo 6

### **POLITICAS SOCIALES Y EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL**

#### **El nuevo contexto de la sociedad civil ante los gobiernos progresistas**

A lo largo del presente análisis el papel de la sociedad civil en las políticas sociales es clave. Por un lado, los sectores populares empobrecidos y marginados son los destinatarios de esos esfuerzos, y sus formas de auto-organización juegan papeles claves. Pero por otro lado, desde los movimientos sociales se generan demandas y presionan sobre los gobiernos progresistas en el terreno de las políticas sociales. Se producen entonces tanto vinculaciones como tensiones con los gobiernos progresistas. Es entonces importante analizar estos aspectos.

La resistencia y las reacciones frente a las reformas de mercado, propias de las décadas de 1980 y 1990, generó un fortalecimiento de algunos sectores de la sociedad civil. Pero además, como muchos sectores populares se encontraban desamparados de cualquier cobertura social, se auto-organizaron para abordar problemas como la alimentación, trabajo, salud, etc. Bajo ese contexto se generaron formas de auto-asociación y expresiones de nuevas relaciones comerciales, tales como “ollas populares”, cooperativas de producción de alimentos, apropiación de tecnologías para la vivienda popular, etc. No escapa a nadie que muchos partidos políticos de izquierda mantenían relaciones estrechas con esos grupos organizados, y allí se nutrían de muchos militantes. Asimismo, en el seno de muchas ONGs particularmente activas en la práctica y en la reflexión sobre políticas sociales, muchos de sus integrantes pasaron a formar parte de los nuevos gobiernos progresistas. Incluso algunos sindicalistas con puestos claves también pasaron a formar parte de los nuevos gobiernos (notablemente en Argentina y Brasil).

Esta dinámica genera una amplia superposición entre sociedad civil y sociedad política en el campo del progresismo. Esa superposición se acentúa en el caso de los actores políticos que pasan a ocupar puestos claves en los gobiernos. Estas nuevas vinculaciones tienen implicancias claves en el campo de las políticas sociales volcadas a la pobreza.

Por un lado, esas relaciones estrechas han servido para dotar al aparato estatal de un mejor conocimiento y una gran experiencia en atender los temas de la pobreza. En los anteriores gobiernos prevalecían tecnócratas universitarios que ejecutaban planes esencialmente técnicos, con poca o nula experiencia con los sectores populares, y mucho menos contaban con vivencias propias de compartir la situación de vida de pobres y marginales. Esa situación cambió en muchos casos con los gobiernos progresistas, lográndose contar con personas que tenían amplia experiencia en estos temas, que compartían los problemas de esos sectores empobrecidos, y en algunos casos provenían de éstos.

Esta dinámica es importante y es un factor que debe ser tenido en cuenta para explicar algunos éxitos, y en especial algunos proyectos innovadores que se han dado dentro de los gobiernos progresistas.

Pero por otro lado, estos nuevos equipos gubernamentales están de todas maneras sujetos a las decisiones sobre política de desarrollo, sobre asignación del gasto público, y sobre todo un amplio abanico de decisiones gubernamentales, que como se vio en el capítulo anterior, desembocan en limitaciones estructurales en poder aplicar políticas sociales de mayor envergadura. Por ejemplo, se pueden intentar planes innovadores en asistencia

social a nivel barrial, pero si la toma de decisiones en el área económica no genera una reforma tributaria que permita recaudar recursos financieros para ese tipo de programas, las políticas sociales desembocan entonces en medidas compensatorias.

Las tensiones entre las metas sociales y las estrategias efectivamente aplicadas por los gobiernos progresistas generan distintos problemas en el seno de la sociedad civil. En algunos casos, líderes ciudadanos que han apoyado la transición hacia el progresismo, parten de esa identificación para apoyar todas las medidas gubernamentales. El debate o la crítica frente a las posturas presidenciales se desvanece, y se defiende esa gestión estatal desde la sociedad civil.

El reposicionamiento frente a los gobiernos progresistas también afecta la posibilidad de tender puentes entre movimientos sociales. En el pasado, al tiempo de la reformas de mercado, diversos movimientos sociales compartían agendas comunes de reacción y enfrentamiento ante los avances neoliberales. Pero al abandonarse ese camino, también se reducen los temas comunes entre diferentes movimientos.

La identificación y defensa con los gobiernos progresistas es más clara en los viejos movimientos sociales, especialmente los sindicatos. Por ejemplo, las centrales sindicales de Argentina y Brasil mantienen relaciones estrechas con sus gobiernos. Esto determina que existan líderes sociales relevantes que defienden a estos gobiernos como propios, y su agenda se re-ajusta desde los amplios temas tratados en el pasado, a nuevas cuestiones más estrechas, vinculadas con demandas de clase o sectoriales. Ese “estrechamiento” de las demandas reduce los puentes de coincidencia que se pueden tender con otros movimientos sociales, especialmente los nuevos movimientos.

En efecto, en el caso de los nuevos movimientos, como el feminismo o ambientalismo, más rápidamente han surgido diferencias y discrepancias con los gobiernos progresistas. Esto se debe a que esos movimientos cuestionan aspectos más profundos de la matriz cultural y de las estrategias de desarrollo. Esto ha desembocado, por ejemplo, en el rompimiento del acuerdo de apoyo de las ONGs ambientalistas chilenas al gobierno de M. Bachelet. En el caso de los pueblos indígenas la situación es variada, ya que hay un acercamiento con el gobierno en el caso de Bolivia, mientras que en Ecuador hay un distanciamiento (la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, en mayo de 2008 rompió con el presidente Correa, por sus pronunciamientos “racistas, autoritarios y antidemocráticos”; Asamblea Extraordinaria del 13 de mayo).

También existen tensiones entre nuevos y viejos movimientos sociales. Por ejemplo, mientras que algunos sindicatos apoyan industrias extractivas en tanto brinden buenos salarios y coberturas laborales, los nuevos movimientos sociales cuestionan la esencia misma de esos emprendimientos extractivos, sea en el caso minero como petrolero. La novedad que se observa en los últimos meses es que varios movimientos tradicionales, como el indígena o campesino, están sumándose a esas posturas críticas al cuestionar la esencia de las estrategias de desarrollo, y debido a que las medidas compensatorias son insuficientes para superar los impactos sociales y ambientales que sufren a nivel local. Esto explica diversas disputas en marcha en Ecuador, Bolivia y Argentina. Pero además, esos nuevos cuestionamientos adquieren ahora un componente de lucha por el excedente generado

por los altos precios de las materias primas exportadas, y por lo tanto generan alianzas impensadas en la expresión de la protesta (como la confluencia de pequeños agricultores y grandes hacendados en Argentina). Asimismo, los sectores tradicionales no cubiertos por las estructuras clásicas, se suman a esos cuestionamientos. El caso más claro son las demandas de los trabajadores tercerizados de la minería chilena, que no formaban parte de la central sindical, y que por lo tanto llevaron su protesta de forma autónoma frente al gobierno. Finalmente, se siguen expresando movimientos ciudadanos de gran vitalidad, que no poseen estructuras formales, como las demandas de estudiantes secundarios en Chile (el movimiento de los “pinguinos”), que expresan justamente áreas de las políticas



Expresión ciudadana: reclamando contra la contaminación en el Foro Social de las Américas, Quito (2005).

Foto CLAES.

sociales que siguen siendo muy débiles (tal como se analizó en el capítulo anterior para el caso de la situación de los jóvenes).

Los gobiernos progresistas además generan una recomposición de las redes de cooperación y participación de las organizaciones ciudadanas. En muchos casos, sea por vías formales como informales, se mantienen relaciones privilegiadas con aquellas organizaciones o movimientos a los que se conciben como “cercaños”, “amigos” o al menos a quienes realizan “críticas constructivas”, mientras que hay una desconexión frente a las ONGs y movimientos más críticos.

Este es un problema delicado ya que muchas acciones clásicas en políticas sociales, tales como centros de salud, programas de atención a la infancia, comedores populares, etc., están en manos de ONGs. Ese tipo de participación tiene aspectos positivos, en tanto las ONGs brindan acciones más eficientes y efectivas, están ancladas a nivel local, y son más dinámicas; pero también se han advertido problemas en tanto es una forma de tercerización de las funciones estatales que privilegia a las instituciones más cercanas. Al ampliarse el campo de acción estatal, sea directo como indirecto, diversas iniciativas ciudadanas son absorbidas por la esfera gubernamental, y con ello limita el papel de la sociedad civil (Piñeiro, 2004).

También se observan problemas debido a que muchas ONGs se han debilitado ya que algunos de sus integrantes claves han pasado a trabajar al espacio estatal, pero también debido a esa relación de dependencia de los fondos públicos, lo que puede limitar su capacidad crítica e innovación.

Todos estos factores generan limitaciones sobre la independencia de las organizaciones ciudadanas frente a la sociedad política y gobiernos, afectando la dinámica de las denuncias, las críticas o la exploración de alternativas.

Por ejemplo, un reciente reporte de ALOP ilustra la situación en Brasil con un testimonio calificado: “Hay una clara afirmación que los movimientos sociales brasileños viven un momento de resistencia y reorganización con motivo del Gobierno Lula. Primero, porque el Gobierno Lula posee una gran capacidad de llevar hacia el aparato de Estado los liderazgos que otrora lideraron las luchas. Segundo, porque el Gobierno ejerce un gran poder de cooptación de los movimientos, presentando programas y proyectos para que sean realizadas acciones en la base de la sociedad colocando, por veces, los liderazgos de los movimientos como delegados del Gobierno en la relación con la sociedad”. Se concluye que este tipo de situaciones afectarían “la autonomía de la sociedad civil, e impediría su resistencia ante políticas gubernamentales que profundizarían el neoliberalismo” (ALOP, 2008).

Desde el campo ciudadano, se observa una cierta “desilusión” o “desconfianza” con la política y con los actores políticos. Las diversas evaluaciones de opinión pública muestran tendencias claras en estos aspectos: los presidentes pueden generar importantes adhesiones y simpatías, pero se mantiene la desconfianza en el actor político, en el papel del gobierno y del poder legislativo.

No son pocos los casos de activos militantes de izquierda que se desilusionan con los gobiernos de turno por diversas razones, pero que en lugar de pasar a defender otras opciones partidarias, se retiran del campo de la sociedad política. Existen algunas similitudes, por lo tanto, con lo observado en Europa occidental con la social democracia en el gobierno, la que generó fricciones con sindicatos y una retracción de la militancia partidaria.

También existen expresiones ciudadanas que buscan revertir los procesos de cambio. Incluso, existe una apropiación de prácticas de protesta o acción social que eran típicas de los grupos progresistas, pero que ahora se expresan desde agendas conservadoras o que buscan la restauración de privilegios. Ejemplos de este tipo, son el apoyo empresarial a las protestas autonomistas en el occidente de Bolivia, o en Argentina las demandas por seguridad ciudadana.

Finalmente, también debe reconocerse que los gobiernos progresistas tienen dificultades en manejarse con la sociedad civil independiente. Existen algunos ejemplos para intentar controlar o condicionar a las organizaciones ciudadanas, las que incluyen controles sobre el financiamiento de las ONGs en Venezuela, anulación de las exoneraciones tributarias en Uruguay, o críticas directas de la administración de Evo Morales contra las ONGs. A su vez existen diversos ejemplos de críticas a los movimientos sociales, en especial de los presidentes Lula y Correa, apuntando por ejemplo a organizaciones ambientalistas, de defensa de los derechos de los pueblos indígenas o de minorías. Esos

---

## ENTRE POPULISTAS Y AUTONOMISTAS

El populismo, reflejado en el aparente retorno de liderazgos personalistas con proyectos de reforma social y retórica encendida, recibe ataques desde los más diversos sectores, sobre todo de la prensa extranjera y del republicanismo bienpensante vernáculo. El impulso autonomista es recibido de forma más entusiasta. El primero es un fantasma explícito y declarado; el segundo es más solapado, menos evidente. Ambos, sin embargo, son indicadores de que hoy existe un nuevo contexto, a partir del cual es necesario repensar la cuestión de la ciudadanía, la configuración del Estado-nación y el rol de las elites en cada país, sea como fuerzas de la reacción o como motores de cambio social. El fantasma populista nos sitúa en un marco posneoliberal, caracterizado por el retorno del Estado como agente del desarrollo y la vuelta del realismo en la política nacional e internacional. La reivindicación autonomista, en cambio, nos sitúa en un contexto posliberal: la idea es que el Estado-nación no se corresponde ya con sociedades pluralistas y multiculturales.

La actual crítica al populismo hereda la fijación liberal propia del entusiasmo democrático de la década del 80 y del fin de las dictaduras. El entusiasmo con las reivindicaciones autonomistas es propio de la fijación culturalista, en sus variantes posmodernista, posestructuralista y de radicalismo de la multitud. Si en los 80 la reflexión social ponía el acento en lo político y en los 90 en lo económico, en lo que va del siglo XXI esta reflexión se centra en lo cultural y en la lógica de la diferencia.

En este ensayo sostenemos que ambos fantasmas tienen como origen común una concepción limitada de la ciudadanía, ya que tanto el temor al populismo como la reivindicación autonomista la reducen a una sola dimensión, dejando de lado la extensión de derechos sociales y la dimensión socioeconómica de la democratización. En la defenestración del populismo como una herejía política, lo social queda al margen a cambio de una fijación formalista y legalista en las formas de la democracia representativa y en la competencia entre partidos. En el elogio de la diferencia de la reivindicación autonomista, por su parte, se manifiesta una fijación culturalista en las dimensiones más recientes de una ciudadanía ampliada y quedan nuevamente subsumidas las cuestiones de la vulnerabilidad y la desigualdad social dentro de las afirmaciones identitarias.

Ambas perspectivas tienen a la autonomía –de individuos, sectores sociales o sociedades enteras– como el ideal ético y el fin último de la acción política. La emancipación de la necesidad o de toda forma de dominación sería entonces el modo de alcanzar este ideal, y así se ignora cuán vulnerables y entrelazados están esos individuos, sectores sociales y sociedades. Y esto es tanto más cierto en sociedades complejas y globalizadas, signadas por una creciente interdependencia.

cuestionamientos presidenciales, que defienden las estrategias de desarrollo actual, se asemejan a posturas observadas en los gobiernos convencionales de García en Perú o Uribe en Colombia (donde el caso más emblemático es la tesis del “perro del hortelano” de García para defender su política de desarrollo).

De todos modos la sociedad civil sigue expresando su vitalidad en nuevas formas, muchas de las cuales ya no pueden ser identificadas ni analizadas bajo las viejas categorías. Algunas de ellas se mencionaron arriba, tales como las movilizaciones estudiantiles en Chile, o el de las organizaciones de productores agropecuarios en Argentina. A ellos se suman, por ejemplo, la nueva organicidad de grupos de gays y lesbianas, una visión más amplia de la identidad indígena, incluyendo una recuperación de una historia subalterna que pasaba desapercibida, y un creciente protagonismo de las demandas de género. Algunas de estas expresiones tienen claras continuidades, pero otras son novedosas. Preguntarse si son progresistas o conservadoras bajo las categorías convencionales posiblemente no sea muy constructivo en este momento histórico, pero lo cierto es que ellas expresan nuevas demandas y exigencias para las políticas sociales gubernamentales.

### **Acciones claves para la sociedad civil**

Los puntos que se acaban de analizar permiten avanzar en señalar algunas ideas claves tanto sobre temas como papeles a desempeñar desde la sociedad civil. Entre esos aspectos destacamos los siguientes:

La sociedad civil juega un papel indispensable en señalar la importancia y dramatismo de la pobreza, de la injusticia detrás de ella, y en recordar las responsabilidades del Estado, del sector empresarial, y de la sociedad en general, en resolverla. Resaltando las injusticias de género y su relación con la pobreza, las organizaciones de la sociedad civil juegan además un papel de primera importancia en hacer visible aquello que se intenta mantener oculto, y en especial la situación de los super-excluidos. Pero además, son las que mantienen la presión sobre una visión más amplia e integradora de la pobreza y la inequidad, en relación con el pleno ejercicio de derechos.

Una sociedad civil autónoma es indispensable para contribuir a mejorar la eficiencia y encauzar más adecuadamente los recursos y programas estatales actuales, en denunciar la corrupción donde ocurra, y combatir el uso de los programas sociales para el clientelismo electoral. En otras palabras, la sociedad civil contribuye a la transparencia y eficiencia de las acciones estatales, y por lo tanto los gobiernos progresistas antes que mirarla con desconfianza o intentar controlarla, deben permitir sus expresiones ya que sirven a sus metas de atacar con mayor efectividad los problemas sociales. Esto no significa postular una sociedad civil donde sus organizaciones no interactúen, trabajen o cooperen con el Estado. Es más, en muchos casos una de las obligaciones de Estado, y en especial bajo los gobiernos progresistas es contribuir a mantener estas manifestaciones de la sociedad civil. El ejemplo del MST en Brasil es importante, donde se mantiene su autonomía frente a gobierno del PT, persisten en sus reclamos, pero igualmente llegan a acuerdos en temas comunes y reciben un necesario apoyo desde el gobierno. Esto refleja una relación madura desde las dos partes.

La sociedad civil también ejerce un papel relevante en sus acciones sobre actores sociales claves, que van desde los medios de prensa, a los ámbitos académicos, desde los decisores locales a los formuladores de políticas en el ámbito internacional ubicados en instituciones que siguen teniendo un enorme peso (como el Banco Mundial, el BID o las instituciones financieras regionales, como CAF).

La sociedad civil es un campo de exploración de alternativas, un conjunto de laboratorios con sus ensayos y errores, que buscan visiones alternativas y otras prácticas para atacar los problemas de la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Desde allí se originaron diversas prácticas, sistemas de evaluación, mecanismos de acción, que ahora están en marcha

en muchos planes estatales. Esa papel como germinadores del cambio debe ser alentado y protegido.

Muchos actores de la sociedad civil contribuyen a dejar en evidencia que la pobreza no se resuelve con medidas reparatorias o compensatorias, sino que exige un abordaje integrado incorporando las discusiones sobre las estrategias de desarrollo, con un abordaje a sus causas estructurales y a una modificación de las relaciones de poder entre los actores políticos, económicos y sociales. Permiten además expresar la evidencia que liga las relaciones de poder dentro de cada país, con un cierto ordenamiento internacional, y por lo tanto vinculan las demandas de justicia social con las necesarias reformas hacia globalización inclusiva y equitativa.

Si estas y otras opciones son consideradas válidas, es indispensable retomar acciones para fortalecer a la sociedad civil como ámbito independiente de la sociedad política. Este es uno de los aspectos de mayor importancia en la coyuntura actual de los gobiernos progresistas. Esto no significa que las organizaciones de la sociedad civil no tengan relaciones con el mundo de los partidos políticos o las agencias estatales, ni tampoco implica impedir que sus integrantes tengan una militancia partidaria o que eventualmente ingresen a un gobierno progresista. Significa retomar y consolidar la independencia como instituciones, como espacios de debate. Significa volver a recordar que también desde el espacio ciudadano se hace política.



## BIBLIOGRAFIA

- ABRAHAMSON, P. 1995. Regimenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: convergencia de solidaridades? En "El Estado del bienestar en la Europa del Sur" (S. Sarasa y L. Moreno, comps.). Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid.
- . 2004. Neoliberalismo, pluralismo de bem-estar e configuração das políticas sociais. In: BOSCHETTI, I. et al. (org.) Política social: alternativas ao neoliberalismo. Brasília: SER/Universidade Brasília.
- ACOSTA, F. 2007. La política social en Colombia durante las administraciones Uribe. Reporte a la Investigación Colectiva "¿Políticas alternativas de cambio. Persistencias, reacciones y alternativas". CLAES y OXFAM Gran Bretaña.
- AFONSO, J.; ARAÚJO, E. 2003: uma análise da carga tributária global estimada. Rio de Janeiro: BNDES, 2004. Disponible en: [www.federativo.bndes.gov.br](http://www.federativo.bndes.gov.br)
- ALOP. 2008. Las relaciones entre movimientos sociales, ONG y partidos políticos en América Latina. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP), México.
- ALVAREZ LEGUIZAMÓN, S. 2005. Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe. Estructura, discursos y actores. CLACSO, Buenos Aires.
- ANDERSON, P. 1995. Balanço do neoliberalismo. En: "Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático" (E. Sader y P. Gentili, comps.). Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- ARRAIGADA, I. 2006a. Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia. CEPAL, Serie Políticas Sociales, No 119.
- . 2006b. Desigualdad, exclusiones y discriminación de género en el mercado laboral de América Latina, pp 21-48, En: "La persistencia de la desigualdad. Género, trabajo y pobreza" (G. Herrera, comp.). FLACSO, Quito.
- BANDEIRA, L. 2005. Avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas Públicas. Secretaria Especial Política Mulheres y CEPAL, Brasília.
- BEHRING, E. R. y .BOSCHETTI, I. 2006 Política Social – Fndamentos e História. São Paulo, Cortez.
- . 1998. Política social no capitalismo tardio. São Paulo: Cortez.
- . 2001. Os Conselhos de Assistência Social e a construção da democracia. Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios. Cadernos ABONG. Brasília: ABONG/CFESS/CNTSS.
- . 2003. Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. Cortez, Sap Paulo.
- . 2004. Política social: notas sobre o presente e o futuro. In: BOSCHETTI, I. et al. (org.). Política social: alternativas ao neoliberalismo. Brasília: SER/Universidade Brasília.

- BENTANCUR, N. 2007. Hacia un nuevo paradigma en las políticas educativas? Las reformas de las reformas en Argentina, Chile y Uruguay (2005-2007). *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16: 159-179.
- BEVERIDGE, W. 1942. *Social Insurance and Allied Service. The Beveridge Report in Brief*. Londres: H. M. Stationery Office.
- . 1943. *O Plano Beveridge: Relatório sobre o seguro social e serviços afins*. José Olympio, Rio de Janeiro.
- BID. 2006. *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. BID, D. Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- BID 2008. *Remesas 2007. Una curva en el camino o una nueva dirección*. BID, Fondo Multilateral de Inversiones 2008.
- BOBBIO, N. 1998. *O futuro da democracia*. 5. ed. Paz e Terra, São Paulo.
- . *Liberalismo e democracia*. Brasiliense, São Paulo.
- BORJA JORDI, Muxi Zaida, 2001, *El gobierno del territorio y la urbanización*, Debate N°3: El papel de los Gobiernos Locales en las políticas socioeconómicas. Red URBARED, Buenos Aires – Argentina. <http://www.urbared.ungs.edu.ar/textos/Borja%20y%20Mux%ED.doc>
- BOSCHETTI, I. 1997. Saídas para a “crise”: o debate teórico em torno do programa de renda mínima francês. En: “Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?” (A. Sposati, comp.). Cortez, São Paulo.
- . 1999. *Direito à renda ou direito ao trabalho?* Inscrita, n. 4, CFESS, Brasília.
- . 2003. *Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. GESST/SER/UnB, Brasília.
- . 2006. *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social*. Letras Livres/Editora da UnB, Brasília.
- BOSCHETTI, I. y E.R. BEHRING. 2003. *Seguridade social pública e perspectivas no governo Lula*. Universidade e Sociedade – Revista da ANDES-SN, n. 30. ANDES-SN, Brasília.
- BOSCHETTI, I. y E. da S. SALVADOR 2006. *Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia*. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, 87: 25-57.
- BRASIL. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Gráfica do Senado Federal, Brasília.
- BRASIL, Ministério da Administração e de Reforma do Estado (MARE). 1995. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2004. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Brasília.
- BRASIL. TCU. Tribunal de Contas da União. *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República*. Brasília, 1998, 2000, 2002 e 2005.
- BRAVO, M. I. S. y P.A.P. PEREIRA. 2001. *Política social e democracia*. Cortez, São Paulo.
- BRAZ, M. 2003. *O valor estratégico da seguridade social pública na realidade brasileira atual*. Universidade e Sociedade – Revista da ANDES-SN, n. 30.

- BRICEÑO LEON, R. 2002. La nueva violencia urbana de América Latina. *Sociologías* N° 8: 34-51.
- BRICEÑO LEON, R., A. CAMARDIEL y O. AVILA 2002. El derecho a matar en América Latina. En "Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina" Briceño León, R. (comp.). CLACSO, Buenos Aires.
- CARVALHO, D. B. B. de. 2000. Políticas setoriais e por segmento: criança e adolescente. Política Social – Módulo 03. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. CFESS/ABEPSS/CEAD-UnB, Brasília.
- CASTEL, R. 1998. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Vozes, Petrópolis.
- CASTEL, R. 2004. *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Manantial, Buenos Aires.
- CASTIGLIONI, R. 2005. Reforma de pensiones en América Latina: orígenes y estrategias 1980-2002. *Revista Ciencia Política*, Chile, 25(2): 173 – 189.
- CECCHINI, S. y A. UTHOFF. 2008. Pobreza y empleo en América Latina: 1990-2005. *Revista de la CEPAL* 94: 43-58.
- CEDLA. 2006. *Legitimando el orden neoliberal*. Coyuntura No 12, CEDLA, La Paz.
- CEDLA 2007. *Memoria del Seminario Internacional Política fiscal en el nuevo escenario político y económico de América Latina*. Documento de Coyuntura 14. La Paz, Bolivia, 2007.
- CEPAL. 2006. *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe. Síntesis y conclusiones*. LC/G.2303(SES.31/11), Montevideo.
- CEPAL 2007a. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2006*. CEPAL, Santiago.
- CEPAL 2007b. *Panorama social de América Latina 2006*. CEPAL, Santiago.
- CEPAL 2007c. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2007*. CEPAL, Santiago.
- CEPAL 2007c. *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. CEPAL-AECI-Secretaría General Iberoamericana.
- CIBILS, A.B. 2008. *Cambios cosméticos: La economía argentina luego de las elecciones de 2007*. Programa de las Américas, Reporte Especial, 21 Marzo.
- CORAGGIO, J.L. 2001, *La promoción del desarrollo económico en las ciudades: el rol de los gobiernos municipales*, Debate N° 3: El Papel de los Gobiernos Locales en las Políticas Socioeconómicas. Red URBARED, Buenos Aires. [www.urbared.ungs.edu.ar](http://www.urbared.ungs.edu.ar)
- CORREDOR MARTÍNEZ, C. (comp.) 1999. *Pobreza y desigualdad. Reflexiones conceptuales y de medición*. Ediciones Antropos Ltda., Bogotá.
- CRUCES, G., N. EPELE y L. GUARDIA. 2008. *Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina*. Serie Políticas Sociales No 142, CEPAL, Santiago.
- DA CRUZ, J. (comp.) 2006. *Democracias en desconfianza. Ensayos en sociedad civil y política en América Latina*. Ediciones Coscoroba, Montevideo.
- DÁVALOS, P. 2005. *Pueblos indígenas, Estado y democracia*. CLACSO, Buenos Aires.

- DE SOUZA SANTOS, Boa Ventura. 2007. La reinención del Estado y el Estado Plurinacional. Alianza Interinstitucional CENDA - CEJIS - CEDIB, Cochabamba.
- DRAIBE, S. M. 1990. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/IPLAN. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Vol. 4. IPEA/IPLAN, Brasília.
- . 1993. As políticas sociais e o neoliberalismo. Revista USP n. 17, Universidade São Paulo.
- DURIGUETTO, M. L. 2003. Democracia: polêmicas, confrontos e direcionamentos. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- ERMIDA URIARTE, O. 2007. La política laboral de los gobiernos progresistas. Análisis y Propuestas, Fundación F. Ebert, Montevideo.
- ESPOSITO GUEVARA, C. A. 2007. Exclusión política, des ciudadanización y profundización de la pobreza urbana en Bolivia. Villa Libre, Cuadernos de Estudios sociales urbanos, 1: 45-57.
- FBO. 2005. Superávit primário: cadernos para discussão. 2. ed. Fórum Brasil de Orçamento, Brasília.
- FERNANDES, F. 1986. Nova República? 3. ed. Zahar, Rio de Janeiro.
- . 1987. A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica. 3. ed. Guanabara, Rio de Janeiro.
- FERNANDEZ ALVAREZ, M.I. y C. CROSS. 2007. Política social, procesos organizativos locales y desempleo en la definición de la cuestión social en Argentina a partir de los años 90. Encuentro Internacional ¿Políticas alternativas de cambio? Persistencias, reacciones y alternativas, CLAES y OXFAM Gran Bretaña, 11 y 12 de diciembre 2007, Montevideo.
- FFRENCH DAVIS, R. 2004. Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile. Siglo XXI, Buenos Aires.
- FIGUEROA, A. 2002. Reformas en sociedades desiguales. La experiencia peruana. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- FIGUEROA, A. 2007. Democracia, mercado y desigualdad. El caso de Perú. Encuentro Internacional ¿Políticas alternativas de cambio? Persistencias, reacciones y alternativas, CLAES y OXFAM Gran Bretaña, 11 y 12 de diciembre 2007, Montevideo.
- FILGUEIRA, F. 1994. Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina. Fiocruz, Rio de Janeiro.
- . 1997. Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. Guadalajara, mimeo.
- . 2007. Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina. CEPAL, Serie Políticas Sociales, No 135.
- FILGUERIA, F. y S. LIJTENSTEIN. 2007. La izquierda y las políticas sociales: desafíos y encrucijadas. Encuentro Internacional ¿Políticas alternativas de cambio? Persistencias, reacciones y alternativas, CLAES y OXFAM Gran Bretaña, 11 y 12 de diciembre 2007, Montevideo.
- FLEURY, S. 2004. A seguridade social inconclusa. En: "A era FHC e o governo Lula: transição?" (S. Fleury, comp.). Inesc, Brasília.

- FRANCKE, P. y A. MENDOZA. 2007. Pobreza por ingresos, economía y políticas en el Perú 1990-2007. Informe, OXFAM, Lima.
- FRANCO, R. 2006. Modelos de política social en América Latina en el último cuarto de siglo, pp 147- En: "Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina" (R. Franco y J. Lanzaro, eds). CEPAL, FLACSO México, MAE Francia y Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- FRANCO, R. y LANZARO, J. (comps) 2006. Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina. Miño y Dávila editores.
- Fundación para la superación de la pobreza 2005. Umbrales sociales 2006. Propuesta para una futura política social. Santiago de Chile.
- GAVIN, M. y R. HAUSSMANN. 1988. Nature, development and distribution in Latin America. Evidence on the role of geography, climate and natural resources. BID, Documento Trabajo 378, Washington.
- GERSCHMAN, S. 1995. A democracia inconclusa: um estudo da reforma sanitária brasileira. Fiocruz, Rio de Janeiro.
- GUDYNAS, E. 2005a. Desde la integración blanda y el comercio rígido al regionalismo autónomo. Ecuador Debate, Quito, 65: 21-38.
- GUDYNAS, E. 2005b. El "regionalismo abierto" de la CEPAL: insuficiente y confuso. Observatorio Hemisférico, Programa de las Américas ([www.americaspolicy.org](http://www.americaspolicy.org))
- GUDYNAS, E. 2008. Desarrollo sostenible y gestión ambiental en la nueva propuesta constitucional. BolPress, La Paz, 24 marzo 2008.
- GUDYNAS, E. y VILLALBA, C. 2006. La persistente confusión entre crecimiento económico y desarrollo. Revista del Sur, Montevideo, No 165: 3-12.
- GUSMÃO, R. 2000. A ideologia da solidariedade. Serviço Social e Sociedade, n. 62. Cortez, São Paulo.
- IAMAMOTO, M. y R. CARVALHO. 1982. Relações sociais e Serviço Social no Brasil. Celats/Cortez, São Paulo.
- IPEA. 2005a. Boletim Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. No 10, MPOG/IPEA, Brasília.
- . 2005b. Radar social. IPEA, Brasília.
- KOROL, C. 2007 La formación política de los movimientos populares latinoamericanos. Revista OSAL, CLACSO, Buenos Aires, 8(22): 227-240.
- LACALU, E. 2005. La razón populista. Fondo Cultura Económica, Buenos Aires.
- LANZARO, J. 2007. Gobiernos de izquierda en América Latina: entre el populismo y la social democracia – Una tipología para avanzar en el análisis comparado. Análise de Conjuntura, IUPERJ, No 12: 1-20.
- LAZARTE ROJAS, J. 2005. Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro. Política y democracia en Bolivia a principios del siglo XXI. ILDIS y Plural Editores.
- LEDO GARCIA, C. 2007. Tensiones en las políticas públicas en Bolivia y sus efectos sobre la marginación y la pobreza. Encuentro Internacional ¿Políticas alternativas de cambio? Persistencias, reacciones y alternativas, CLAES y OXFAM Gran Bretaña, 11 y 12 de diciembre 2007, Montevideo.

- LESBAUPIN, I. (org.). 1999. O desmonte da nação: um balanço do governo FHC. 2. ed. Vozes, Petrópolis.
- LOPEZ, L. y REGASKY, P. 2005. Movimientos indígenas y Estado en Bolivia. PROEIB ANDES, CENDA, PLURAL, La Paz.
- MACHINEA, J. y Serra, N. (comps) 2007. Visiones del desarrollo en América Latina. CEPAL y Fundación CIDOB, Santiago.
- MANDEL, E. 1982. O capitalismo tardio. Nova Cultural, São Paulo.
- . 1990. A crise do capital. Ensaio/Unicamp, São Paulo.
- MARQUEZ, G.; A. CHONG, S. DURYEY, J. MAZZA, y H. ÑOPO 2007. Outsiders? The changing patterns of exclusión in Latin America and the Caribbean. IADB, Washington.
- MARQUEZ, G., A. Chong, S. Duryea, J. Mazza, y H. Ñopo, H. 2007. Informe 2008 ¿Los de afuera? Patronos cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe. BID, Washington.
- MARSHALL, T. H. 1967. Cidadania, classe social e status. Zahar, Rio de Janeiro.
- MEDELLÍN TORRES, P. 2006. La política y las políticas públicas en regímenes de “obediencia endeble”. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina, pp 101- En: “Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina” (R. Franco y J. Lanzaro, eds). CEPAL, FLACSO México, MAE Francia y Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- MENDES, E. 1994. As políticas de saúde no Brasil nos anos 80: a conformação da reforma sanitária e a construção da hegemonia do projeto neoliberal. En: “Distrito sanitário: o processo social de mudança das práticas sanitárias do Sistema Único de Saúde” (E. Mendes, org.). Hucitec/Abrasco, Rio de Janeiro.
- MESA-LAGO, C. 2004. Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. Serie Financiamiento del Desarrollo No 144, CEPAL, Santiago.
- MIDAGLIA, C. y F. ANTIA. 2008. La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? Revista Uruguaya de Ciencia Política 16: 131-157.
- MIDES y BANCO MUNDIAL. 2008. Del PANES al Plan de Equidad. Nota técnica, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Uruguay, y Banco Mundial, Montevideo.
- MONTAÑO, C. 2002. Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção. Cortez, São Paulo.
- MOREIRA, C., D. RAUS, y J.C. GOMEZ L. 2008. La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades. FLACSO, Universidad Lanús, Universidad Arcis, y Trilce, Montevideo.
- MORHY, L. 2003. Reforma da previdência em questão. UnB, Brasília.
- MOTA, A. E. 1995. Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. Cortez, São Paulo.
- . 2000. Políticas sociais setoriais e por segmento: trabalho. Política Social – Módulo 03. Programa de Capacitação Continuada Assistentes Sociais, CFESS/ABEPSS/CEAD-UnB, Brasília.
- MOTA DÍAZ, L. y D. CATANI, A. 2004. Desigualdad, pobreza, exclusión y vulnerabilidad en América Latina. Nuevas perspectivas analíticas. Editora da UFRGS, Porto Alegre.

- NUNES, A. et al. 2001. Medindo as desigualdades em Saúde no Brasil: uma proposta de monitoramento. OPAS/OMS/IPEA, Brasília.
- O'DONNELL, G. 1988. Transições, continuidades e alguns paradoxos. En: "A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas". (O.Donnell, y F.W. Reis, orgs). Vértice, São Paulo.
- OIT. 2000. La reforma laboral de América Latina. Un estudio comparado. OIT, Santiago.
- ORTIZ, R. y M. SCHORR. 2007. Continuidades y rupturas en las políticas aplicadas por los gobiernos de "izquierda" en América Latina. Apuntes para la discusión. Fundación F. Ebert, Buenos Aires.
- OXFAM. 2007. Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú. Informe anual 2006-2007. Programa Peru, OXFAM, Lima.
- OSPINA PERALTA, P. 2008. Ecuador: al ritmo de la iniciativa política del gobierno de la revolución ciudadana. Comité Ecuménico de Proyectos (CEP), Quito.
- PARSONS, W. 2007. Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Miño y Dávila Editores.
- PATZI P., F. 2007. Insurgencia y sumisión. Movimientos sociales e indígenas. Segunda edición ampliada 1983-2007. Ediciones Yachaywasi.
- PELFINI, A. 2007. Entre el temor al populismo y el entusiasmo autonomista. Nueva Sociedad 122: 22-34.
- PEREIRA, P. A. P. 1996. A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Thesaurus, Brasília.
- . 2000. Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. Cortez, São Paulo.
- . 2001. Questão social, Serviço Social e direitos de cidadania. Temporalis, n. 3. ABEPSS/Grafline, Brasília.
- . 2004. Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo. In: BOSCHETTI, I. et al.. (org.). Política social: alternativas ao neoliberalismo. SER/UnB, Brasília.
- PERRY, G.E., O.S. Arias, J.H. López, W.F. Maloney y L. Servén. 2006. Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles. World Bank, Washington.
- PIOLA, S. (coord.). 2001. Tendências do sistema de saúde brasileiro: estudo Delphi. IPEA, Brasília.
- PND Bolivia. 2006. Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien, Lineamientos Estratégicos, 2006 – 2010, Ministerio de Planificación del Desarrollo, Rep. Bolivia [http://constituyentesoberana.org/3/propuestas/gobierno/11\\_Min\\_Planificacion\\_Plan\\_Nal\\_Developmental\\_Nal.pdf](http://constituyentesoberana.org/3/propuestas/gobierno/11_Min_Planificacion_Plan_Nal_Developmental_Nal.pdf)
- PRADA ALCOREZA, R. 2008. Análisis de la nueva Constitución Política del Estado. Crítica y Emancipación, CLACSO (1): 35-50.
- PRADO Jr.; C. y F. FERNANDES. 2000. Clássicos sobre a revolução brasileira. Expressão Popular, Sao Paulo.
- PRATS I CATALÀ, Joan, 2000, Las ciudades latinoamericanas en el umbral de una nueva época, La dimensión local de la gobernabilidad democrática y el Desarrollo Humano, Ponencia

- presentada al V Congreso de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, 'Municipio y Globalización', Granada-Baeza.
- RAICHELIS, R. 1998. Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática. Cortez, São Paulo.
- ROSANVALLÓN, P. 1995. La nueva cuestión social. Manantial, Buenos Aires.
- ROSSETTI BEHERING, E. e I. BOSCHETTI. 2007. Política social no Governo Lula: entre a inovação e o conservadorismo. Uribe. Reporte a la Investigación Colectiva "¿Políticas alternativas de cambio. Persistencias, reacciones y alternativas". CLAESy OXFAM Gran Bretaña.
- SACHS, J. 2005. El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo. Debate, Buenos Aires.
- SALVADOR, E. S. 2005. Implicações da reforma da previdência sobre o mercado de trabalho. Serviço Social e Sociedade, n. 81. Cortez, São Paulo.
- SALVADOR, E. S. e I. BOSCHETTI. 2002. A reforma da previdência social no Brasil e os impactos sobre o mercado de trabalho. Serviço Social e Sociedade, n. 70. Cortez, São Paulo.
- SILVA, F.; JACCOUD, L. y N. BEGHIN. 2005. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. En: "Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo" (En: L. Jaccoud, org). IPEA, Brasilia.
- SENADO FEDERAL. 2006. Relatório da Comissão Externa da Feminização da Pobreza. Disponível em <[http://www.senado.gov.br/anodamulher/destaques/relatorio\\_cd.asp](http://www.senado.gov.br/anodamulher/destaques/relatorio_cd.asp)>. Acesso 10 out. 2006.
- SOARES, L. T. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. São Paulo: Cortez, 2000.
- STEIN, R. H. As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social? Tese de Doutorado. Brasília: Universidade de Brasília, Programa de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas (CEPPAC), Instituto de Ciências Sociais (ICS), nov. 2005.
- SUREL, Y. 2006. Relaciones entre la política y las políticas públicas, pp 43- En: "Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina" (R. Franco y J. Lanzaro, eds). CEPAL, FLACSO México, MAE Francia y Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- SYDOW, E. y M. L. MENDONÇA. 2007. Direitos Humanos no Brasil 2007. Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, Sao Paulo.
- TAPIA, L. 2005, La cuarta derrota del neoliberalismo en Bolivia, Región Andina. Revista OSAL 153, No 17, CLACSO, Buenos Aires.
- TAPIA, L. 2006, Las temporalidades de la política post electoral, Revista OSAL 254, No 21, CLACSO, Buenos Aires.
- TEIXEIRA, RA. 1990. Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro. UFRJ/IEI, Rio de Janeiro.
- TOCHE, E. (comp.) 2005. Perú hoy. La desigualdad en el Perú: situación y perspectivas. DESCO, Lima.
- TOCHE, E. (comp.) 2006. Perú hoy. Nuevos rostros en la escena nacional. DESCO, Lima.



- TÓKMAN, V.E. 2007. Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina. CEPAL, Serie Políticas Sociales No 130.
- UNDP 2006. Human development report 2006. Beyond scarcity: power, poverty and the global water crisis. UNDP, New York.
- VAN DIJK, T. (comp.) 2007. Racismo y discurso en América Latina. Editorial Gedisa.
- VANNA, M. L. T. W. 1998. A Americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. Estratégias de bem-estar e políticas públicas. Revan/IUPERJ/UCAM, R. de Janeiro.
- . 1999. Seguridade social: três mitos e uma mentira. Universidade e Sociedade, n. 19. ANDES, Brasília.
- VERASSOARES, F., R. PEREZ RIBAS y R. GUERREIRO OSORIO. 2007. Evaluating the impact Brazil's Bolsa Família: cash transfer programmes in comparative perspective. IPC Evaluation Note No 1, IPEA y PNUD.
- VILLALBA, C. 2006 El gasto social crece y crece pero las desigualdades continúan. Peripecias, CLAES, Montevideo, No 1, 14 de junio de 2006 ([www.peripecias.com](http://www.peripecias.com))
- VILLALBA, C. 2007. El gasto social crece pero la pobreza no disminuye. Peripecias N° 43 , CLAES, Montevideo, 11 de abril.
- WACQUANT, L. 2001a. As prisões da miséria. Zahar, Rio de Janeiro.
- . 2001b. Punir os pobres: nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Freitas Bastos, Rio de Janeiro.
- WEISBROT, M. y L. SANDOVAL. 2008. The Distribution of Bolivia's Most Important Natural Resources and the Autonomy Conflicts. Center for Economic and Policy Research (CEPR), Issue Brief, julio.
- WRAY, N. 2008. El régimen de desarrollo en la nueva constitución. La Tendencia, Quito, 7: 56-59.
- YÁÑEZ César, 2001, Revista Instituciones y Desarrollo N° 8 /9: 299-324. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, Espanya. En: [http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista/revista8\\_9/docs/revis8\\_09.htm](http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista/revista8_9/docs/revis8_09.htm)



# ANEXO

Relatoría del Seminario Taller

## **“¿Políticas Alternativas de Cambio? Persistencias, reacciones y alternativas”**

11 y 12 de diciembre de 2007, Montevideo (Uruguay)

El presente Anexo ofrece un breve relato del taller “¿Políticas Alternativas de Cambio? – Persistencias, reacciones y alternativas”, convocado por CLAES con apoyo de OXFAM, celebrado en Montevideo.

Este evento constituyó un espacio para la presentación y puesta a punto de las investigaciones y trabajos realizados tanto por CLAES como por varios especialistas de América Latina consultados al respecto de la situación actual, perspectivas y transformaciones sociales que se visualizan hoy en día en nuestro continente.

Las sesiones contaron con la participación de varios calificados especialistas en temas sociales en América del Sur. Los participantes fueron: María del Carmen Ledo, de la Universidad Mayor de San Simón (Cochabamba, Bolivia); María Inés Fernández Álvarez, docente e investigadora en el Ciel - Piette del CONICET, Buenos Aires; Cecilia Cross, docente e investigadora en el Ciel - Piette del CONICET, Buenos Aires. Juan Cristóbal Prieto es chileno, se desempeña como Coordinador de la Unidad de Investigación Social Aplicada del Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado; por Uruguay participaron Sergio Lijtenstein y Viviana Basanta. El primero es sociólogo y es integrante del Centro de Investigación sobre Pobreza y Exclusión Social de la Universidad Católica de Uruguay, y el Instituto de Investigación y Desarrollo Social, en Uruguay. Basanta es asistente social, integrante de la ONG Factor S y asesora del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay. Los representantes de OXFAM presentes fueron: Rubén Guevara, Diana Pombo y Eduardo Cáceres. Como coordinadores y moderadores del taller participaron Eduardo Gudynas de CLAES; Gerardo Honty en CLAES y además integrante de CEUTA (Centro Uruguayo de Tecnologías Apropriadas).

La estructura del taller puede dividirse en dos grandes componentes: presentaciones con la evolución de las investigaciones de cada uno de los especialistas consultados, para luego discutir sobre las principales tendencias, núcleos temáticos y las principales tensiones y contradicciones que se encuentran en América Latina. La idea de la discusión fue continuar citando las políticas sociales más exitosas en cada uno de los países en cuestión, las acciones que fueran consideradas como las de mayor potencial de incidencia, finalizando con la proposición de una serie de recomendaciones para organizaciones de la sociedad civil.

### **Los contrastes nacionales**

El taller comenzó por analizar y comentar las situaciones de cada uno de los países. Carmen Ledo resaltó que en Bolivia si bien el proceso de urbanización fue lento, actualmente dos de cada tres personas viven en ciudades. Las políticas económicas han tenido mucho que ver en este cambio social y cultural de la población. Bolivia es un caso típico de “enclave minero”, donde a partir de la explotación de recursos naturales como los hidrocarburos se origina la principal fuente de divisas del país. Los recursos de la minería permitieron trasladar pobladores desde occidente hacia oriente, dando origen a la industria cruceña y haciendo que desde los años de 1990 existan tres grandes metrópolis en Bolivia (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz), con sus respectivas periferias.

Destacó varios procesos que están teniendo lugar en su país: el proceso de urbanización va acompañado de la urbanización de la pobreza, esto se relaciona con el predominio femenino en las cuatro ciudades principales, que a su vez tiene mucho que ver con los efectos de las reformas estructurales de los 90 sobre el empleo. Éstas han tenido un severo impacto en las familias, “desestructurándolas”. Actualmente, una proporción importante de las mujeres se dedican al servicio doméstico o al comercio minorista. Muchas mujeres se volvieron jefas de hogar al tiempo que los hombres están en la casa con los hijos. Esto trae consecuencias como por ejemplo el mayor consumo de alcohol y el efecto que esto tiene en los niños; la falta del rol de la madre se observa también en la menor contención de los chicos. A pesar del rol más activo de la mujer en el mercado de trabajo en relación al pasado, hacia 2002 el 56% de las mujeres no tienen un ingreso en Bolivia, y el 65% de las mujeres del país son pobres. Bolivia alcanzó el primer lugar de América Latina en la peor distribución del ingreso.

Lo anterior va acompañado de mayor conflictividad en las ciudades, donde se intensifica la diferenciación entre barrios de una misma ciudad. Por otro lado, los precios de la tierra extremadamente altos potencian el proceso

de salida del área rural hacia la urbana y genera otro modo de conflicto. Otra guerra latente es la del racismo: existen unas 36 etnias, pero la propia sociedad ha generado una suerte de exclusión, los procesos de diferenciación entre los indígenas se han profundizado. A pesar de este contexto complicado es difícil generar debates al respecto, y esto es grave porque el problema no se resuelve, sigue estando ahí. La discriminación interna existió siempre; ahora los más pobres y excluidos reconocen a Evo Morales como parte de su identidad y por eso apoyan al MAS.

El tema de los conflictos en el país es muy importante y las autoridades locales muchas veces no tienen diálogo con las departamentales. Ese diálogo de sordos promovido por intereses económicos hace que el papel de la sociedad civil deba ser más firme. La participación popular ayudó a visualizar comunidades antes desaparecidas. El otorgamiento de dinero al sector rural hizo que este se recuperara en número: por primera vez muchas comunidades recibían dinero y esto atrajo gente devuelta hacia el campo.

La economista encuentra que en el gobierno actual podría haber ciertos indicios de un mejor aprovechamiento de los recursos económicos que en el pasado, donde además existe más transparencia respecto a la utilización de dichos recursos. La ley de hidrocarburos hizo que una mayor parte de los ingresos por exportaciones permaneciera en el país. Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo es una iniciativa que apunta a atacar la inequidad y abarca ámbitos como la salud y la educación. Estos programas requieren del apoyo ciudadano, para que tengan una mayor posibilidad de éxito.

Los movimientos sociales aparecen como respuesta a la falta de participación del Estado y de otros actores, en especial en las grandes ciudades del país. Se ha observado que cuando las mujeres están al frente los índices de corrupción son mucho menores. Un ejemplo es la cloración del agua de consumo para evitar la contaminación y las enfermedades. Es un caso de autogestión de los recursos de los que se disponen. La capacitación entonces se vuelve clave para permitir que diversos grupos tengan las herramientas para actuar, ante la falta de otros mecanismos sociales.

En la discusión sobre cuáles son las políticas actuales, Ledo señaló que se apunta al capital humano, a la alfabetización, a la educación como estrategia para mejorar el consumo y el aparato productivo, generar una dinámica positiva en la economía y poder lograr un mercado interno más amplio. La salud es un tema que al igual que la educación excluye grandes porciones de la población: solo tenían derecho a la salud pública los asalariados, pero estos solo representan el 25% de la población. Por otro lado, se ha reconocido el acceso a los servicios básicos como derecho humano.

Fernández y Cross de Argentina, plantearon que hay un cambio en la forma de entender a los pobres o “perdedores sociales”. Si bien las tasas de pobreza han mejorado, estamos en niveles anteriores a 1998, lo cual no representa un gran avance. Viviana Basanta de Uruguay subrayó que no hay que asociar necesariamente violencia con pobreza.

En nuestros países sucede que acceden gobiernos de izquierda y se encuentran “encorsetados”. No tienen gran movilidad frente al aparato burocrático; por lo cual es difícil cambiar cosas. Se llega desde la izquierda pero se gobierna desde el centro. Mencionó algunas de las acciones concretas que se han realizado en Uruguay: clasificadores de residuos, personas sin techo. No es suficiente pero al menos el tema está sobre la mesa y antes no estaba. El PANES (Plan de Asistencia Nacional de Emergencia Social) es de lo que ha tenido más éxito en términos de gestión en el país. Muchos proyectos son ejecutados por ONG. En Chile, en particular respecto a la comunidad Mapuche, no han sido demasiado eficaces las políticas, ya que no ha habido resultados buenos en términos de reducción de la pobreza.

Se identificaron dos grandes tendencias en las políticas sociales:

- La mayoría son asistencialistas (hacia la pobreza dura)
- Otras tratan de resolver el problema de raíz (alfabetismo cero en Bolivia y el plan de educación en Uruguay)

### **El desempleo como una cuestión social**

Las expositoras argentinas se enfocaron en el “desempleo como una cuestión social”, señalando la estrecha vinculación entre desocupación y pobreza. Desde el gobierno de N. Kirchner, hay lo que ellas llamaron un “disciplinamiento por desgaste”, en el sentido de que si bien no se reprime a piqueteros y otras manifestaciones, tampoco se les da lo que demandan. Pueden protestar, pueden manifestarse, pero no obtendrán nada del gobierno, por lo tanto lo harán hasta que se cansen.

Entre estas políticas, el plan familia ha recibido severas críticas por parte de organizaciones sociales, ya que la no contraprestación laboral confina a las mujeres al espacio doméstico, impidiéndoles crear vínculos, redes de contactos, etc.

En Argentina se define el desempleo como problema social, a lo que se responde con un enfoque desde las prácticas vs. la institucionalidad. Se observa el desdibujamiento de los espacios, cuyos límites se diluyen: beneficiarios – implementadores, sociedad civil – Estado, asistencialismo – economía social, etc.

En cuanto a cifras, un 1,5% del PBI está destinado a programas oficiales. Pero por fuera de esto, muchos programas de asistencia están financiados por privados y además hay trabajo voluntario no remunerado de los trabajadores, etc. En número, el programa “Jefes y Jefas...” apoya actualmente a 800.000 personas. Otros emprendimientos no están medidos en cantidad de población objetivo. Los inmigrantes, por definición, no pueden beneficiarse del programa Jefes y Jefas: en los hechos se han incorporado a los beneficios a través de otros programas como de distribución de alimentos, por ejemplo. El seguro de desempleo, por otra parte, que apareció en los 90, afectó a poca gente y prácticamente es marginal. Sin embargo, no constituye una demanda social. Podría decirse que los procesos de autogestión, más allá de sus limitaciones, fortalecen y redefinen la confianza en la propia capacidad.

Respecto a la política laboral, en Uruguay se ha producido un cambio sustancial al recuperar los derechos laborales. El gobierno actual retomó este tema y lo puso en práctica. En Brasil no hubo los impactos o cambios que se hubieran esperado en este sentido. Argentina tiene una situación más compleja, pero no se han dado derechos a la CGT. Lo que sí está ocurriendo es la discusión de una ley laboral que podría resultar en un avance. En Perú 82% de la fuerza laboral está afectado por una ley que va “en contra” de los intereses de los más frágiles. En Chile se destaca la puesta en marcha del Consejo de Equidad, además del retorno de la negociación colectiva. En lo que atañe a Bolivia, la flexibilidad laboral hundió a la Central Obrera Boliviana. Ahora ese tema está en la agenda: aumentar los salarios, resucitar al movimiento sindical y el tema de otros surgimientos sociales.

### **Expulsión poblacional y el debate demográfico**

Entre las características que aparecen en la sociedad uruguaya, Lijtenstein mencionó la segmentación residencial, la vulnerabilidad de jóvenes con baja educación, a pesar de contar con un alto gasto público social. Ante la interrogante de si en Uruguay la movilidad social es mayor que en otros países de la región (dado los relativamente buenos niveles de distribución del ingreso que presenta) el expositor sostuvo que, si bien no se han realizado estudios de esa naturaleza en los últimos años en el país, existen algunos indicadores que podrían mostrar qué puede estar sucediendo al respecto. Por ejemplo, se observa que los hijos tienen un nivel de instrucción formal mayor al de los padres; sin embargo, si bien eso es así en teoría, esas cualidades son relativizadas cuando vemos el peso que tienen en el mercado laboral uruguayo.

La emigración, por otro lado, es un fenómeno característico y permanente de la sociedad uruguaya: ésta estaría indicando por un lado, justamente que la expectativa de movilidad social es baja, pero por otro, muestra una tendencia estructural que no se revierte ni con el incremento del PBI, ni con el aumento del empleo, ni con las mejoras en las expectativas y en los ingresos. La gente continúa yéndose de cualquier manera. Además, la emigración uruguaya es relativamente calificada.

Respecto a la paridad de género, si bien las mujeres intentan ganar espacios cada vez más amplios, todavía es baja su participación. Hay que considerar además que en promedio, las mujeres tienen mayor cantidad de años de educación formal que los hombres.

### **La educación por sí sola no es igualadora**

El panelista de Perú, Adolfo Figueroa, relativizó el papel de las orientaciones distintas de los gobiernos afirmando que estos tienen su propia lógica e intereses. “En Perú han existido todos los tipos de gobierno y todos los tipos de reforma que puedan conocerse.” Sostuvo que la experiencia es rica pero “la conclusión es que esos distintos contextos económicos, sociales y políticos no han logrado modificar el Índice de Gini de Perú”.

Reflexionando sobre la diferencia en los índices de desigualdad entre su país y Uruguay, Figueroa opinó que se pueden distinguir tres grupos en la situación peruana, mientras en Uruguay solo dos. Y relaciona esto con la historia, con la transformación de la sociedad. En su opinión, tanto unos gobiernos como otros (de derecha, de izquierda, liberales, conservadores, progresistas, etc.) hacen lo mismo. Las restricciones a las que todos se enfrentan consisten en el poder económico por un lado y el poder de los votos por el otro. Esto se traduce en políticas de promoción de las inversiones por un lado (que generen crecimiento del producto), y políticas asistencialistas por otro, que le den apoyo político y que de alguna manera compensen la otra cara de la política del gobierno.

Puntualmente, el gobierno actual lleva adelante una política liberal, ortodoxa, de crecimiento del PBI, esperando que ese dinamismo económico tenga efecto sobre los electores. Se pregunta por ejemplo, qué sucederá

cuando la situación de bonanza internacional se vuelva, cuando la demanda de las materias primas caiga, y por ende sus precios. La historia de su país cuenta con muchos de estos ciclos de expansión vía exportaciones de recursos naturales, que a la vez muestran conflictos internos como contracara. Conflictos que no han logrado cambiar la distribución del ingreso.

Mencionó que las organizaciones civiles y sociales son débiles en Perú; esto se relaciona con que la clase media es pequeña, representando apenas un 5% de la población total. Los últimos gobiernos no han apoyado, sino que están en contra de las ONGs.

Finalmente, sostuvo que existen mecanismos invisibles de discriminación: cada vez menos las credenciales educativas habilitan la movilidad social. Hoy por hoy hay otros factores que influyen más a la hora de acceder al empleo, más que la educación propiamente dicha.

### **Políticas sociales y tendencias actuales**

La marcha del taller permitió identificar un conjunto de tendencias principales: Feminización y urbanización de la pobreza; Crecimiento económico y manejo de recursos naturales; Migración; Inversión privada; Desigualdad y Aumento de la violencia

También se discutió sobre la situación en los distintos países respecto a diversos temas. Por ejemplo en el ámbito de los derechos humanos se constata que en Chile hay cambios, hay avances, incluso programas enfocados en derechos ciudadanos. En Uruguay y Argentina también se han registrado avances y acciones importantes. Brasil, en cambio fue catalogado como “un desastre”, ya que no hay investigación abierta porque Lula firmó la continuación de secreto de Estado sobre lo que sucedió en la dictadura. Además es la peor gestión en cuanto a la relación con la comunidad indígena: los matan y/o procesan porque existen luchas y conflictos en el área rural.

En relación al ámbito rural, en Bolivia se observa que hay interés en promover las actividades en el campo a través de la entrega de maquinaria y mejora del riego. En Brasil, por el contrario, no hay señales de que se esté produciendo una reforma agraria. Mientras tanto en Chile, la comunidad Mapuche sigue con altos niveles de pobreza.

En temas ambientales, excepto Chile todos han tenido mala o regresiva política. En general se presentan altos niveles de corrupción en la gestión ambiental. Por ejemplo en Bolivia, Evo desmembró la gestión ambiental, sobre todo la actuación respecto a áreas protegidas deja mucho que desear. Brasil hizo lo propio con la gestión del río Madeira, además de la pobre tarea realizada por IBAMA y el débil enforcement.

Otro tema abordado fue el de la participación ciudadana. En Argentina, a través de los Consejos Consultivos Locales (CCL) las ONG proponen y al hacerlo adquieren cierta responsabilidad en la política social (como en el caso de las plantas de reciclaje), implementan y monitorean las políticas sociales. Dependen del Consejo de Políticas Sociales que a su vez depende del Ministerio Social. Otro ejemplo es la capacitación, formar parte de proyectos, etc. Esta es la manera de conseguir dinero: la plata nueva llega solo a través de proyectos especiales, no hay transferencia directa.

Las organizaciones que gestionaron políticas sociales del tipo hacer una vereda o ayudar a los niños a hacer los deberes han tenido éxito. Se desarrollaron capacidades e incluso redes logrando insertarse más y sintiéndose más útiles. El 80% de los involucrados en este tipo de proyecto son mujeres. Y esto surgió desde la sociedad civil, no desde los gobiernos locales.

El plan se puso en marcha en un contexto de emergencia, y este tipo de trabajo voluntario pero con subsidios fue mucho más efectivo que otro tipo de planes. En este sentido el Plan Familia es visto como un retroceso, ya que no impone contraprestación y el dar dinero hace que a las mujeres les resulte más difícil salir de la casa. En contra posición, las organizaciones proveían educación, educación sexual, capacitación en distintos ámbitos, recolección diferenciada (casa por casa) en algunos lugares, este tipo de acción tiene un componente más ambiental y más generador de mano de obra.

En Bolivia se ha implementado un proyecto de radios populares. Casi mil radios de este tipo se han abierto. Esto permite mayor acceso a la información. Sin embargo, se supone que deberían tomarse en cuenta las opiniones de la gente, pero esto es más bien en teoría, ya que en la práctica es el alcalde quien toma las decisiones. O sea que en la práctica, diversos planes de desarrollo municipal participativo no funcionan.

En Uruguay si bien hay cierta participación, ésta tiene poca influencia e importancia desde el punto de vista propositivo. Existen los Consejos Departamentales de Políticas Sociales los cuales dependen del Ministerio de Desarrollo Social, pero en definitiva hay poca voz desde las ONG.

## Algunos logros de las Políticas Sociales:

Los participantes enumeraron y comentaron algunas de las políticas que se están llevando a cabo en sus países y que consideran exitosas. Entre los ejemplos más destacados se puede enumerar los siguientes casos:

- Reducción del empleo informal y aplicación de herramientas para formalizar el empleo registrado (Argentina)
- Apoyo a las industrias sustitutivas de importaciones como generadoras de empleo (Argentina)
- Apoyo o tolerancia gubernamental de los reclamos salariales (Argentina)
- Nueva concepción teórica donde se defiende que los aumentos salariales no generan inflación (Argentina)
- Instalación de consejos de salarios (Argentina)
- Evaluación de los programas y acciones en políticas sociales para determinar su efectividad (Chile)
- Posibilidad de negociación via dinero, proveniente de las regalías de los hidrocarburos (Bolivia)
- Economía social de mercado, sistema de protección social. Una manera es teniendo mecanismos de evaluación de impacto de los programas sociales (Chile).
- Implantación del Programa de Emergencia, con un abanico de acciones incluyendo pagos directos a los sectores más empobrecidos, con buena focalización y resultados concretos (Uruguay)
- Ampliación régimen jubilatorio (Argentina)
- Implantación de un sistema de monotributo social como herramienta impositiva para poder operar en la economía formal, y así poder facturar (Argentina)
- Políticas de apoyo a la agricultura familiar, tanto por créditos como por programas de acceso a mercado (Brasil)
- Apoyo a mayores de 60 años por un mecanismo universal (Bono Dignidad); aquellos que cuentan con una jubilación recibe la mitad. El mecanismo depende de la renta de los hidrocarburos (Bolivia)
- Formalización de “cartoneros” en cooperativas (Argentina)
- Avances en salud, bajo una ley de medicamentos genéricos (Argentina)
- Incorporación del tema de género desde la presidencia (Chile)

## Desafíos y urgencias para la acción

El taller concluyó con un ejercicio donde se enumeraron recomendaciones, tanto del lado de los gobiernos como de la sociedad civil deberían tomarse en cuenta. Entre los principales puntos que se consideraron se destacan los siguientes:

- Recambio de liderazgo: Los participantes subrayaron la importancia de incorporar nuevos actores, más jóvenes, diversificados y ampliados
- Independencia de las ONG y la sociedad civil. Se analizó la importancia de no ser cooptados o ser canales de transmisión de los partidos políticos, y evaluar los impactos de las tercerizaciones desde los programas sociales hacia las ONGs como ejecutores de acciones concretas.
- Mecanismos para promover mayor diálogo. Persiste la importancia de promover el diálogo y la comunicación, tanto entre las organizaciones ciudadanas como con las agencias gubernamentales.
- Fortalecimiento de redes entre organizaciones de la sociedad civil.
- Exigir acceso a la información y a bases de datos principalmente sobre cómo son y cómo funcionaron los programas y políticas sociales. La opacidad en la información sobre la estructura y marcha de los programas es muy aguda; de hecho ha sido un factor que dificulta nuestras investigaciones.
- Se deben promover nuevas formas legales de asociación y organización en el seno de la sociedad civil, de manera de mejorar su calidad de vida. En el seminario se discutieron varias, tales como cooperativas, asociaciones civiles, etc., y se pueden considerar otras nuevas formas.
- Crear ciudadanía. Todos esos esfuerzos, incluidos otros aspectos de las políticas sociales, requieren fortalecer la ciudadanía, como concepto que refiere a actores fortalecer y apoyar sujetos activos en la construcción de políticas. Las políticas sociales no pueden llevarse a cabo pensando únicamente en consumidores o agentes mercantiles, sino que deben enfocarse en personas concretas, y por lo tanto deben recuperar esa dimensión ciudadana.
- Se debe fortalecer las ONGs como agentes independientes. Esta independencia puede lograrse mediante tres acciones fundamentales: 1- investigación básica, 2- tender puentes entre movimientos sociales, 3- construir políticas sociales desde sociedad civil, apuntando a la regulación social del mercado y del Estado.
- Las relaciones entre ONG deben ser revisadas. Esto incluye un recambio tanto en las ONGs como sus prácticas, en la forma bajo la cual se abren a nuevas generaciones y a nuevas experiencias. Si esto fuera acompañado de movilización de recursos monetarios y de recursos humanos propios entonces habría poca o nada dependencia del Estado y de otras agencias, logrando mayor autonomía.
- Aprendizaje. Es importante apoyar y mantener procesos de aprendizaje para hacer política con todos los actores, para superar tensiones propias de concebir a la política como un juego de adversarios y opositores.
- En cuanto a la salud, se sugirió cobertura ampliada a todos los niños, y en especial la lucha contra el SIDA.
- Aspectos territoriales. A lo largo de taller varias aportes subrayaron la importancia de incluir una dimensión

territorial. Cualquier discusión sobre políticas sociales requiere expresarla en un territorio concreto.

- Mejorar la calidad de la gestión. En muchos países hay experiencias inspiradas en buenas ideas, pero la gestión práctica de esos programas sigue enfrentando dificultades. En efecto, hay problemas en la eficiencia de las agencias gubernamentales, en la calidad de aplicación del gasto público, en la focalización, etc.
- Mejorar la oferta en cuanto a las políticas públicas. En todos los países se pueden ampliar la oferta de acciones, y de hecho el presente taller muestra que muchas iniciativas podrían ser replicadas y adaptadas entre los países.
- Ampliar la inclusión. Las políticas sociales deben ampliar el universo de las personas destinatarias.
- En cuanto a la inclusión es necesario privilegiar un mejor balance de género, y en especial incorporar los núcleos más duros de la pobreza, grupos indígenas, y sectores super-excluidos (como quienes son a la vez marginales y homosexuales).
- Fortalecer el dialogo político. A pesar de la importancia de estos temas, hay una cierta debilidad del diálogo político sobre las políticas sociales. Por lo tanto es necesario diversificar los espacios para discutir ideas positivas e innovadoras.
- Alianza con el mundo académico y mejorar la investigación. Se está perdiendo batalla frente al “mito – verdad” de lo efectivo del sector privado en comparación a las ONG.
- Las ONG no han logrado en general, armar posiciones claras y argumentadas para rebatir algunas ideas y posturas. El caso comentado en el taller remite a un artículo del presidente Alan García (sobre la anécdota del hortelano).

### **Desafíos frente al nuevo contexto de la pobreza**

El encuentro dejó claras algunas cuestiones sobre la situación actual de la pobreza y políticas sociales en los países seleccionados de América del Sur. En primer lugar está claro que la pobreza sigue siendo muy elevada en la mayoría de los países considerados y que por lo tanto es una prioridad para las sociedades latinoamericanas el tratar estos temas y buscar soluciones. En segundo lugar, de los ejemplos presentados surge que la pobreza es un fenómeno “selectivo”, en el sentido de que no afecta a toda la población por igual, sino que tiende a enfocarse en mujeres, niños, grupos minoritarios y determinadas zonas del territorio. Esto exige que también las políticas puedan responder a esa diversidad de situaciones.

Por otro lado, se habló de la existencia de limitaciones estructurales (que repercuten en especial en el ámbito educativo) que no permiten la “igualación” de las capacidades de distintos integrantes de la sociedad, dependiendo del grupo socio económico al que pertenecen. Este tipo de problema no se soluciona con acciones específicamente educativas, sino que requeriría de un tratamiento de otras cuestiones sociales profundamente arraigadas a la sociedad en su conjunto y que afectan negativamente a ciertos grupos.

Una rápida lectura de las actuales políticas sociales muestra que se han dado algunos pasos interesantes hacia acciones concretas sobre la problemática de la pobreza, en especial si comparamos estas acciones con las de gobiernos anteriores. La implementación de diversos programas dirigidos a poblaciones objetivo en cada país como el Plan Familia en Argentina, Plan de Emergencia en Uruguay, Bono Dignidad en Bolivia, etc. muestran al menos una intención de tratar esta problemática y buscarle soluciones temporales y parciales. Justamente porque estas políticas son limitadas es que no son suficientes para resolver los problemas de fondo. Los participantes del taller coincidieron en que no alcanza dar una cantidad de dinero  $x$  a un número determinado de familias o de personas en situación económica vulnerable para solucionar la pobreza estructural de nuestros países. Esta idea se relaciona indefectiblemente con el hecho de que el crecimiento económico no es la respuesta para mejorar “a todos” los integrantes de una sociedad, sino que el aumento del PBI por sí solo no asegura el bienestar general, no asegura la distribución ni el “chorreo” de la riqueza generada.

Las políticas específicas de pobreza estuvieron acompañadas en mayor o menor grado por políticas activas en materia de mayor participación ciudadana. Estas políticas se plasmaron en acciones desde incentivar el surgimiento de radios populares hasta Consejos Consultivos Locales. Por otro lado, ciertas políticas laborales como instalación de los consejos de salarios o promoción del empleo formal, entre otras.

Junto con el reconocimiento colectivo de que aún resta mucho por hacer, los participantes sugirieron una serie de acciones, en especial dirigidas a la sociedad civil, en un intento de lograr un mayor protagonismo de los movimientos sociales, acompañado de una mayor eficiencia en las actividades. La idea de fortalecer y mejorar las líneas de trabajo social estuvo presente en las propuestas, en parte por la relativa ausencia de los gobiernos en ciertas áreas y temas y en parte para lograr un papel más destacado de los movimientos sociales, buscando una mejor interrelación entre las diversas organizaciones. Sin desmedro de lo anterior, el papel de los gobiernos debe ser de mejorar tanto las propias políticas como los destinatarios de las mismas, de manera de lograr la mejor complementariedad posible entre ambos tipos de actividades y de instituciones.



## **INDICE**

Introducción, 1

1. Un nuevo contexto político, 5

2. Viejos y nuevos temas sociales, 11

3. Estrategias de desarrollo y pobreza, 27

4. Las respuestas en políticas sociales y pobreza, 35

5. Ideas claves sobre gobiernos progresistas y políticas públicas, 59

6. Políticas sociales y el papel de la sociedad civil, 77

Bibliografía, 83

Anexo - Relatoría del Seminario Taller “¿Políticas Alternativas de Cambio? Persistencias, reacciones y alternativas”, 93



## CLAES

Centro Latino Americano de Ecología Social

## D3E

Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad – América Latina

El Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES) es una organización no gubernamental sin fines de lucro, dedicada al estudio, información y promoción del desarrollo sostenible. D3E (Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad América Latina) es una iniciativa de CLAES para abordar los problemas sobre el desarrollo, la globalización y la ciudadanía. El centro realiza tareas en diferentes países de América Latina, mantiene un activo programa de comunicaciones en base digital, publica libros y reportes, y acompaña a distintos movimientos sociales y organizaciones ciudadanas.

Más informaciones en [www.globalizacion.org](http://www.globalizacion.org) y en [www.ambiental.net](http://www.ambiental.net)



## OTRAS PUBLICACIONES

CLAES, con el apoyo de OXFAM, también ha publicado:

“Integración y comercio – Diccionario latinoamericano de términos y conceptos”, por E. Gudynas y M. Buonomo.  
Editorial Coscoroba, Montevideo, 2007.

Entre su colección de libros, el centro también ha publicado:

“Democracias en desconfianza. Ensayos en sociedad civil y política en América Latina”, José da Cruz (compilador),  
con contribuciones de Guillaume Fontaine, Walter Mignolo, Javier Ponce y Jorge Larrain, entre otros.  
Coscoroba, 2006.

“El otro riesgo país. Indicadores y desarrollo en la economía global”, E. Gudynas (compilador),  
con capítulos por Margarita Flórez, Alberto Acosta, y Gorfinkiel entre otros.

Más informaciones sobre nuestros libros en [www.ambiental.net/coscoroba](http://www.ambiental.net/coscoroba)

**La pobreza y la desigualdad persisten como uno de los problemas más acuciantes en América Latina. Como contribución a enfrentarla, la presente obra ofrece las principales conclusiones de una revisión sobre las políticas sociales que actualmente se aplican en América del Sur, y en particular en los llamados gobiernos progresistas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay. Se abordan las acciones relacionadas con la pobreza, la inclusión y la equidad social, como un aporte a las actuales discusiones en especial en el seno de la sociedad civil.**

**Esta revisión muestra que esos gobiernos son heterodoxos: lo nuevo se articula con lo viejo, se mezclan algunas novedades e innovaciones, mientras que también persisten prácticas convencionales. La situación emergente es más compleja de lo que usualmente se presenta, ya que persisten enormes dificultades para enfrentar las demandas actuales. Se brindan distintos ejemplos cubriendo cuestiones como la lucha contra la pobreza, empleo, género, ambiente, participación ciudadana y otros temas, se consideran sus tensiones actuales y sus posibilidades futuras. Se concluye con una sección dedicada al papel de la sociedad civil bajo este nuevo contexto.**



**Oxfam**